

# Medio ambiente e intimidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Omar Bouazza Ariño

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid

La protección del medio ambiente ha encontrado ubicación en el ámbito de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el Tribunal, el Tribunal de Estrasburgo, Estrasburgo o, simplemente, el TEDH), a través de diferentes preceptos del Convenio Europeo de Derechos Humanos firmado en Roma, en el seno del Consejo de Europa, el 4 de noviembre de 1950 (en adelante, el Convenio o, simplemente, el CEDH). Y es que no hay, por el momento, ningún precepto, ni en el texto del Convenio ni en los protocolos adicionales, que reconozca expresamente un derecho humano a un medio ambiente saludable. Pero, como decía, ello no ha impedido que el TEDH haya observado la vinculación clara entre ciertos derechos humanos con diferentes aspectos que afectan al medio. En este trabajo me centraré en el progresivo reconocimiento y protección del medio ambiente a través del artículo 8 del Convenio. Para comprender la integración y relación de las consideraciones ambientales en el concepto de domicilio y vida privada, primero de todo hay que partir de la letra precisa de este precepto, integrado por dos párrafos, en los que se reconoce el derecho a la intimidad desde una perspectiva positiva (párrafo 1º), y desde una perspectiva negativa, dando entrada a los límites al ejercicio del derecho (párrafo 2º), en los siguientes términos:

1. *Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.*
2. *No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.*

## LA PROTECCIÓN INDIRECTA DEL MEDIO AMBIENTE A TRAVÉS DEL DERECHO A LA INTIMIDAD

Sin duda alguna, el primer párrafo del artículo 8 es el que ha permitido una jurisprudencia consistente en la protección del medio ambiente en la consideración de que determinadas lesiones graves al medio ambiente pueden afectar el disfrute de derechos humanos, como el respeto a la vida privada. La sentencia en la que se formuló esta novedosa doctrina fue la recaída en el caso *Ló-*



Sede del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo. Foto: ECHR-CED. Council of Europe.

pez *Ostra c. España*, de 9 de diciembre de 1994<sup>1</sup>. Esta Sentencia ha tenido un enorme impacto

<sup>1</sup> Si bien, debe tenerse en cuenta que hubo decisiones precedentes en las que se auguraba esta conexión. Los primeros pasos dados en Estrasburgo para el reconocimiento de la vulneración del derecho a la intimidad y al domicilio por los ruidos de los aeropuertos se produjeron en dos casos muy tempranos que no trascendieron más allá de la extinta Comisión Europea de Derechos Humanos, ya que en sendos supuestos se logró un acuerdo amistoso. Me estoy refiriendo al caso *Arrondelle c. el Reino Unido* (Decisión de la Comisión de 15 de julio de 1980) y el caso *Baggs c. el Reino Unido* (Decisión de 16 de octubre de 1985). En el caso *Arrondelle*, la demandante sufría una acentuada situación de estrés causada por los ruidos que venía padeciendo en su casa, situada entre una carretera y el final de la pista de aterrizaje del aeropuerto de Gatwick. En el caso *Baggs*, la Comisión estableció que el ruido ambiental producido en los alrededores del aeropuerto de Heathrow era susceptible de violar la intimidad de la vida familiar. No obstante, la primera vez que aparecen los problemas derivados del ruido en una sentencia el Tribunal de Estrasburgo va a ser en 1983, en el caso *Zimmermann-Steiner c. la Confederación Helvética*, en el que ambos demandantes acuden a las primeras instancias alegando el daño causado por el ruido y la contaminación del aire a consecuencia del aeropuerto Zurich-Kloten. El Tribunal Federal se retrasó en la emisión del fallo en un caso sin excesiva complicación, lo que provocó que los demandantes acudieran a Estrasburgo por la vía del artículo 6.1 del Convenio (Derecho a un proceso equitativo) invocando la exigencia de dictar justicia en un plazo razonable. La incidencia negativa que las lesiones al medio ambiente puede producir en la salud e intimidad de las personas fue advertida en España desde bien temprano por el profesor Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, mediante el engarce constitucional entre ruido y una concepción amplia de la intimidad y la inviolabilidad del domicilio del artículo 18 de nuestra Constitución. Esta línea doctrinal trascendió al ámbito jurisprudencial mediante la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 10 de octubre de 1988, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 29 de julio de 1999 o la sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 24 de mayo. Pueden citarse diversas publicaciones del profesor Martín-Retortillo, como por ejemplo, *La defensa frente al ruido en el Tribunal Constitucional* (Auto de 13 de octubre de 1987, en relación con la clausura de un bar en Sevilla), núm. 115 RAP 1988, 205 y ss.; y "Jurisprudencia ambiental reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista Española de Derecho Administrativo* 140, 2008, 781-807.

no sólo en España, sino también en otros países del Consejo de Europa como, por ejemplo, Gran Bretaña. El artículo 8 CEDH, además, al igual que el 9 (libertad de conciencia, pensamiento y religión), 10 (libertad de expresión), 11 (libertad de reunión y asociación) y 1 del Protocolo Adicional núm. 1 (derecho al respeto de los bienes), contiene un segundo párrafo en el que se contemplan límites al derecho. Esta segunda variante también ha servido para reconocer derechos ambientales al justificarse confinamientos del derecho fundamental en base al interés general. En el siguiente epígrafe (III) me detendré en esta segunda vía.

### 1. Actividades clasificadas

Los ruidos y los olores nauseabundos que producía una planta depuradora en el municipio murciano de Lorca, se hacían sentir con intensidad en el domicilio de Doña Gregoria López Ostra, afectando al desarrollo normal de su vida privada y familiar. Las molestias –los humos, olores y ruidos– afectarían a la salud de la hija de la demandante, por lo que requeriría tratamiento médico. Esta sentencia es paradigmática al consagrar la idea de que determinados problemas de contaminación pueden lesionar el derecho al respeto de la vida privada y familiar, como he avanzado antes. Supuso, sin duda, una clara advertencia a la Administración española al evidenciar la actitud recalcitrante de algunos de nuestros servidores públicos, señalando que el Estado no puede permanecer inactivo ante esas situaciones, sino

La sentencia del caso **López Ostra** establece una novedosa doctrina sobre el hecho de que determinadas lesiones graves al medio ambiente pueden afectar el disfrute de derechos humanos, como el respeto a la vida privada. Esta sentencia ha tenido un enorme impacto no sólo en España, sino también en otros países del Consejo de Europa como, por ejemplo, Gran Bretaña

que tiene una serie de obligaciones positivas en la garantía de los derechos fundamentales de las personas. Posteriormente, en la sentencia *Kyrtatos c. Grecia*, de 22 de mayo de 2003, en un caso sobre el impacto ambiental de un complejo hotelero en un humedal y las molestias acústicas y lumínicas a los demandantes, que veraneaban cerca del complejo, recalca que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, por el momento, no reconoce el derecho al medio ambiente, por lo que los daños ambientales, cuando se produzcan, deberán afectar directamente a la vida privada y familiar y el domicilio de los afectados (párrafo 52)<sup>2</sup>. Sin embargo, esta sentencia tendrá su interés pues incorpora, por primera vez, el concepto de la calidad de vida relacionado con el de medio ambiente y vida familiar.

Diez años después del caso *López Ostra* nuestro país fue nuevamente condenado por motivos similares, aunque con una especialidad cualificada. Me refiero al caso *Moreno Gómez c. España*, de 16 de noviembre de 2004. La demandante, víctima del ruido excesivo de su barrio, una conocida zona de copas de la ciudad de Valen-

<sup>2</sup> Hay que decir que este principio no siempre se aplica con la misma intensidad. Se ha recordado, después, en la sentencia *Fadeyeva c. Rusia*, de 9 de junio de 2005, caso al que volveré más adelante.

cia, acude ante las instancias administrativas y judiciales españolas sin obtener éxito. Llega a Estrasburgo y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplica la doctrina que sentó en *López Ostra* añadiendo argumentos muy significativos. En efecto, Estrasburgo, recordando que el Convenio no reconoce derechos ilusorios, sino derechos efectivos y reales, constata que el Barrio de San José, zona de residencia de la demandante, había sido declarado «zona acústicamente contaminada». Sin embargo, no se había adoptado medida alguna para eliminar las circunstancias que provocaron la declaración. Con ello, el Tribunal condena a España en virtud del artículo 8 CEDH, argumentando que *de nada sirve la declaración de una zona acústicamente contaminada si no se repara la situación y, por consiguiente, proteger los derechos de las personas*.

## 2. Contaminación electromagnética

Una variante novedosa viene dada por la contaminación electromagnética y su reciente incorporación a la jurisprudencia de Estrasburgo. No obstante, los casos que hasta ahora se han dado no han llegado a ser conocidos por el Tribunal en cuanto al fondo, por lo que sólo disponemos de Decisiones de Inadmisibilidad. Los casos son *Ruano Morcuende c. España*, de 6 de septiembre de 2005; *Luginbühl c. Suiza*, de 17 de enero de 2006; y *Hans Gaida c. Alemania*, de 3 de julio de 2007. En el primero de los casos citados, la Sra. María Isabel Ruano interpone un recurso contra la autorización de instalación de un transformador junto a su domicilio, concedida tras realizar una serie de comprobaciones para ajustar las vibraciones a lo permitido por la Ley. Argumentó que las molestias producidas –ruidos y vibraciones– perturbaban el goce pacífico de su domicilio, impidiendo, incluso, el uso de una parte de la propiedad. El Tribunal constata el grado de incerteza científica que existe actualmente en estos temas, lo que se demuestra con el carácter contradictorio de los informes de expertos proporcionados por una y otra parte. En este contexto, el Tribunal, aunque admite que las condiciones de vida de la demandante han sido perturbadas, de conformidad con los hechos



Los olores provenientes de una depuradora dieron lugar a una sentencia que tuvo un enorme impacto no sólo en España sino también en otros países europeos.

probados, no considera desproporcionada la injerencia en la vida privada y familiar que ha provocado la instalación del transformador, en la medida en que el Gobierno lo ha justificado suficientemente en base a la mejora de la prestación del servicio de energía eléctrica de la nueva instalación para la ciudad en cuestión.

### 3. Derecho de acceso a la información ambiental

Tras *López Ostra* llegaron a Estrasburgo una serie de supuestos de hecho que, por tener vinculación con lo ambiental y resolverse de conformidad con el artículo 8 CEDH, normalmente se han considerado como una continuación de la doctrina sentada en 1994. Sin embargo, algunos de los casos a los que me refiero ofrecen variantes novedosas en relación con lo ambiental, que merecen un tratamiento diferenciado. Me refiero a las sentencias dictadas en los casos *Guerra y otros c. Italia*, de 19 de febrero de 1998; *Mc Ginley y Egan c. el Reino Unido*, de 9 de junio de

1998; *Rocher c. el Reino Unido*, de 19 de octubre de 2005; *Di Sarno y Otros c. Italia*, de 10 de enero de 2012; y *Hardy Maile c. el Reino Unido*, de 14 de febrero de 2012, entre otras.

Estas sentencias reconocen el Derecho de acceso a la información ambiental, vinculado al Derecho al respeto de la vida privada. Ejemplificaré esta variante con el relato de los hechos y la argumentación del Tribunal en el caso *Di Sarno c. Italia*, de 10 de enero de 2012. Se refiere al estado de emergencia, de 11 de febrero de 1994 a 31 de diciembre de 2009, sobre la recogida, tratamiento y eliminación de basura en el municipio de Somma Vesuviana, en la región italiana de Campania, en la que los dieciocho demandantes vivían o trabajaban. Durante ese tiempo la basura se llegaría a apilar en las calles durante un tiempo consecutivo de cinco meses.

El Primer Ministro, en base a los serios problemas en relación con la recogida de basuras, decretó el estado de emergencia en toda la re-

gión, desde febrero de 1994 a 31 de diciembre de 2009. La gestión del estado de emergencia fue inicialmente confiada a comisionados adjuntos. En junio de 1997 el Presidente de la Región, actuando como comisionado adjunto, configuró un plan regional de recogida de basuras que preveía la construcción de cinco incineradoras, cinco vertederos principales y seis secundarios. Hizo una invitación a presentar ofertas para una concesión de diez años para operar en el tratamiento de residuos y el servicio de recogida en la provincia de Nápoles. De acuerdo con las especificaciones, el adjudicatario debía asegurar la correcta gestión de los residuos: su colecta, clasificación, su conversión en combustible derivado de desechos y su incineración. A tal fin, debía construir y gestionar tres instalaciones de clasificación y producción de combustible y construir una planta de energía eléctrica usando combustible derivado de desechos. Todo ello debía estar listo para diciembre de 2000. La concesión fue otorgada a un consorcio de cinco empresas que se comprometió a construir un total de tres instalaciones de producción de combustible derivado de desechos y una incineradora. En abril de 1999 el mismo comisionado adjunto lanzó una licitación para una concesión para operar el servicio de recogida de basura en Campania. El adjudicatario fue un consorcio que fundaría la empresa FIBE Campania S.p.A. La empresa se comprometió a construir y gestionar siete instalaciones de producción de combustible procedente de residuos y dos incineradoras. Se le requirió a asegurar la recepción, clasificación y tratamiento de la basura en la región. En enero de 2001, el cierre del vertedero de Tufino dio lugar a la suspensión temporal de los servicios de eliminación de residuos en la provincia de Nápoles. Los alcaldes de los otros municipios de la provincia autorizaron el almacenamiento de la basura en sus vertederos respectivos de forma temporal. En mayo de 2001 la recogida y transporte de la basura en el municipio de Somma Vesuviana se encargó a un consorcio de varias empresas. Posteriormente, en octubre de 2004, la gestión del servicio se otorgó a una empresa pública. En 2003 el fiscal de Nápoles impulsó un proceso penal en relación con la gestión de la recogida de basura en Campania. En julio de

2007 pidió procesar a los directores y a ciertos empleados de las empresas concesionarias de la explotación del servicio y al comisionado adjunto que estuvo al frente de la cuestión, entre 2000 y 2004, así como a varios funcionarios, imputándoles delitos de fraude, incumplimiento de contratos públicos, estafa, interrupción del servicio público, abuso de poder, tergiversación de los hechos en el ejercicio de funciones públicas y realización de operaciones de gestión de residuos no autorizadas. Una nueva crisis estalló a finales de 2007. Toneladas de basura se amontonaron en las calles de Nápoles y en otras ciudades de la provincia. En enero de 2008 el Primer Ministro nombró a un oficial *senior* de policía como comisionado adjunto, con potestad para la apertura de vertederos y la identificación de nuevos lugares de almacenamiento y tratamiento de residuos. Mientras tanto, se abriría una nueva investigación criminal, en esta ocasión en relación con las tareas de recogida de basura llevadas a cabo durante el periodo transitorio que siguió a la terminación de los primeros acuerdos de concesión. El 22 de mayo de 2008 el juez ordenó el arresto domiciliario de los acusados, incluidos los directores, gestores y empleados del servicio de recogida de basura y de las empresas de tratamiento de la basura, personas encargadas de los centros de reciclaje de la basura, gestores de los vertederos, representantes de las empresas de transporte de los residuos y oficiales de la oficina del comisionado adjunto. Se ordenó su arresto domiciliario por conspirar en el tráfico de residuos.

Una vez agotada la vía interna, los demandantes acuden ante el TEDH al considerar que el Estado no adoptó las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento adecuado del servicio de recogida de basura y porque aplicó políticas legislativas y administrativas inadecuadas, lo cual causó serios daños al medio ambiente de la región y puso en peligro sus vidas y su salud. Criticaron a las autoridades por no informarles de los riesgos que acarrearía vivir en una zona contaminada.

El Gobierno italiano alegó que los demandantes no pueden ser considerados "víctimas". De con-



formidad con la jurisprudencia del TEDH, el elemento determinante en la consideración de si la polución medioambiental implica una violación de los derechos del artículo 8 CEDH es la existencia de un efecto dañoso en la vida privada y familiar de la persona y no simplemente un deterioro general del medio ambiente. Sin embargo, el TEDH consideró que los daños medioambientales acontecidos en este caso han afectado al bienestar de los demandantes. Por ello, rechazaría la cuestión preliminar del gobierno italiano en relación con la consideración del estatus de víctimas de los demandantes.

En relación con el agotamiento de la vía interna, el Gobierno italiano dice que los demandantes no han hecho uso de una acción de indemnización por los daños causados por el mal funcionamiento del servicio, como sí han hecho otros ciudadanos. El TEDH, por el contrario, considera que el ejercicio de esa acción no hubiera

incidido en la retirada de la basura de las calles y otros lugares públicos. En cualquier caso, el Gobierno no ha hecho referencia alguna a decisiones judiciales o administrativas por las que se ofrece una indemnización a los residentes de las zonas afectadas por la “crisis de la basura”. Tampoco ha hecho referencia a decisiones judiciales que establezcan que los residentes puedan participar como partes demandantes en los procesos penales referidos a los delitos contra el servicio público y el medio ambiente concernidos en este caso. Finalmente, en relación con la posibilidad de requerir al Ministro de Medio Ambiente ejercer una acción con la finalidad de obtener una indemnización por daño ambiental, el Tribunal apunta que sólo el Ministro de Medio Ambiente, no los demandantes por sí mismos, puede solicitar una indemnización. La única vía para ejercer esa acción de la que disponían los demandantes era solicitar al Ministro llevarla a cabo ante las autoridades judiciales. Ello no puede conside-

La acumulación de residuos sin recoger y los malos olores y condiciones de insalubridad, también han sido objeto de sentencias del TEDH. Foto: Roberto Anguita.

rarse un remedio efectivo de conformidad con el artículo 35.1 del Convenio. Por ello, el TEDH rechazó la cuestión preliminar planteada por el Gobierno de no agotamiento de las vías internas.

El Tribunal comienza su argumentación, en relación con el artículo 8 CEDH, señalando que *los Estados deben establecer, en relación con las actividades peligrosas, regulaciones apropiadas para la actividad en cuestión, sobretodo en cuanto al nivel de riesgo potencial. El artículo 8 también exige que los ciudadanos puedan recibir información suficiente para evaluar el daño al que se exponen.*

El Tribunal observa que el municipio de Somma Vesuviana, en el que los demandantes vivían o trabajaban, era uno de los municipios afectados por la crisis de la basura. Se decretó el estado de emergencia en Campania desde febrero de 1994 a 31 de diciembre de 2009 y los demandantes vivieron desde finales de 2007 hasta mayo de 2008 en un ambiente contaminado por el apilamiento de montones de basura en las calles. El Tribunal subraya que *los demandantes no se han quejado de desórdenes médicos vinculados a la exposición a la basura y que los estudios científicos presentados por las partes hacen referencia a la vinculación de la exposición a la basura y un mayor riesgo a sufrir cáncer y defectos congénitos.* El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que se ha pronunciado sobre el tema de la recogida de basuras en Campania, ha considerado que una acumulación de basura en las calles o en lugares temporales de almacenamiento *podía exponer* a la población a un riesgo en su salud pero sus vidas y salud no han estado en peligro. La recogida, tratamiento y almacenamiento de basura eran actividades peligrosas. Por ello, el Estado debía adoptar medidas apropiadas y razonables suficientes para asegurar el derecho de los afectados a un medio ambiente saludable. Era cierto, continúa el Tribunal, que el Estado, desde 2008 en adelante, ha adoptado varias medidas y ha impulsado una serie de iniciativas que han hecho posible declarar en 2009 el estado de emergencia en Campania. Sin embargo, el Tribunal no acepta el argumento del Gobierno italiano de que el estado de la crisis era atribuible a una fuerza mayor. Incluso aceptando la alegación de las autoridades italianas de que la fase más grave

de la crisis duró cinco meses –desde el final de 2007 a mayo de 2008– lo cierto es que las autoridades italianas han permanecido durante un periodo de tiempo muy largo incapaces de asegurar el funcionamiento normal de la recogida, el tratamiento y almacenamiento de la basura, lo que ha provocado una violación de los derechos de los demandantes al respeto de sus vidas privadas y domicilios. El Tribunal, por consiguiente, concluye que ha habido una violación del artículo 8 CEDH. Sin embargo, el TEDH observa que no ha habido una violación de este precepto por una falta de acceso a la información pública pues los estudios encargados por el Departamento de planificación de las emergencias civiles fueron publicados por las autoridades italianas en 2005 y 2008, en cumplimiento con su obligación de informar a la población afectada. Lo importante de esta decisión es que se reconoce la violación a pesar de que no se ha acreditado el impacto de la contaminación en la salud de las personas.

#### 4. Impacto ambiental y sanitario

La jurisprudencia de Estrasburgo no sólo ha acogido violaciones genéricas de derechos fundamentales como consecuencia de lesiones ambientales, sino que también da entrada a las técnicas de intervención propias del derecho ambiental, vías, igualmente, para la garantía última de ciertos derechos humanos. En este contexto encaja la evaluación de impacto ambiental y sanitario. Esta línea se plantea por primera vez en el caso *Hatton y otros c. el Reino Unido*, de 8 de julio de 2003. Primera Decisión también en la que se emplea la locución *environmental human rights*, fue dictada por la Gran Sala en revisión de la sentencia emanada de la Sala, el 2 de octubre de 2001. El supuesto de hecho consistió en la demanda interpuesta por varios vecinos del aeropuerto de Heathrow como consecuencia del incremento de la polución sonora nocturna tras la aprobación de un plan de cuotas de ruido. Inicialmente, en la Sala, el TEDH da la razón a los demandantes, siguiendo la doctrina *López Ostra*. En la Gran Sala, tras la solicitud de revisión del Gobierno, el TEDH cambia su opinión, aunque añadiendo nuevos elementos de sumo interés. En efecto, introduce la idea de la vinculación de



En España ha habido demandas de vecinos que entendían que la cercanía de torres de alta tensión a sus domicilios afectaba a su salud. Foto: Roberto Anguita.

La evaluación de impacto ambiental y sanitario se plantea por primera vez en el caso **Hatton**. Primera Decisión también en la que se emplea la locución *environmental human rights*. El supuesto de hecho consistió en la demanda interpuesta por varios vecinos del aeropuerto de Heathrow como consecuencia del incremento de la polución sonora nocturna tras la aprobación de un plan de cuotas de ruido

la evaluación de impacto con los derechos fundamentales. Estrasburgo entenderá en este sentido que los Estados, al abordar asuntos complejos en materia de medio ambiente y política económica, deben incorporar al proceso de decisión los estudios e investigaciones necesarios que les permitan evaluar con carácter previo los efectos ambientales y el impacto sobre la salud de las personas de esas actividades, así como ponderar los intereses en conflicto (párrafo 128). Por consiguiente, si bien se obtiene un fallo desestimatorio por 12 votos contra 5, el contenido de la sentencia ha contribuido a la evolución de la jurisprudencia ambiental en la materia. En este sentido es significativo el voto particular formulado por los jueces Costa, Ress, Türmen, Zupancic y Steiner, del que extraigo el siguiente fragmento:“(…) Hemos llegado a nuestra opinión común disidente principalmente a partir del estudio del estado actual de desarrollo de la jurisprudencia en la materia. Además, la estrecha relación entre la protección de los derechos humanos y la urgente necesidad de una descontaminación del ambiente, nos lleva a percibir la salud como la más básica y preeminente necesidad humana (...)”. El juez Costa ya se pronunciaba en esta línea en la sentencia revisada. Aunque se estimaba la demanda, no quiso dejar de subrayar la enorme importancia que presen-

ta en la actualidad el medio ambiente para el desarrollo de los derechos humanos más básicos. Trascendencia que ha quedado consagrada, como bien señala el juez francés, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000). Destacaba así en su opinión independiente, que:“(…) Desde comienzos de los años 70, el mundo ha ido tomando conciencia progresivamente de la importancia de las cuestiones ambientales y su influjo sobre las vidas de las personas. La jurisprudencia del Tribunal, además, no ha estado sola en el desarrollo de estas líneas. Por ejemplo, el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 18 de diciembre de 2000 está dedicado a la protección del medio ambiente. Sería deplorable que los esfuerzos constructivos del Tribunal sufrieran un retroceso”.

Si en *Hatton* se apunta la importancia del procedimiento de evaluación de impacto en el proceso de decisión, en *Taskin y otros c. Turquía*, de 10 de noviembre de 2004, el Tribunal argumentará que *la inactividad del Estado frente al riesgo para la salud de las personas y el medio ambiente derivado de determinadas actividades peligrosas, determinado así por una evaluación de impacto, implica una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar*. Todo empieza con la decisión de la Administración turca de conceder una autorización a una empresa para iniciar los trabajos de extracción de oro de una mina. Las obras proporcionarían empleo a más de 300 personas y darían un buen empujón al desarrollo económico del país. Sin embargo, los trabajos de extracción, que incluían el uso de cianuro de sodio, explosiones y la tala de árboles, podían poner en riesgo los ecosistemas locales así como la salud de los vecinos. Ante las molestias que las obras empezaban a producir, varios vecinos del Distrito de Bergama (Izmir) impugnan la autorización. El Ministerio de Medio Ambiente, de conformidad con la ley aplicable, solicita un informe de impacto medioambiental. Durante su tramitación se abre un período de información pública en el que los vecinos advierten de la polución sonora que producían los trabajos y los daños ambientales. Se emite el informe de impacto medioambiental y el Ministerio de Medio Ambiente decide conceder

la licencia de obras, imponiendo una serie de medidas correctoras para ajustar la actividad a los estándares nacionales e internacionales en materia de salubridad y seguridad. Los vecinos recurren la decisión ante el Tribunal de Primera Instancia alegando, entre otras cosas, el peligro inherente en el uso de cianuro de sodio, el riesgo de contaminación de las aguas subterráneas y la destrucción de la flora y la fauna local. Igualmente pusieron de manifiesto el riesgo para la salud de las personas que implicaba el uso de ese método de extracción (párrafo 23). El Tribunal de Primera Instancia inadmite. Los demandantes recurren ante el Tribunal Supremo. En esta sede, los demandantes tendrán éxito en sus pretensiones. El Tribunal hizo especial hincapié en los efectos físicos, ecológicos, estéticos, sociales y culturales negativos descritos en la evaluación de impacto y varios informes de expertos. Mantuvo que esos estudios demostraban el riesgo para el ecosistema local y la salud y seguridad de las personas al utilizar cianuro de sodio. Concluyó que la licencia de obras no atendía al interés público y que las medidas de seguridad adoptadas por la empresa no eran suficientes para eliminar los riesgos de esa actividad (párrafo 26). Por consiguiente, el Tribunal Supremo reacciona y atiende a sus obligaciones positivas como Estado de garantizar los derechos ambientales de sus ciudadanos. Sin embargo, la Administración, también Estado, no ejecutará debidamente la sentencia. La empresa pudo continuar operando. Es necesario reiterar que la decisión judicial se adopta en virtud de la apreciación de un riesgo puesto de manifiesto en una evaluación de impacto. Línea que seguirá el Tribunal de Estrasburgo. Así, al exponer el Derecho relevante aplicable al caso, el TEDH presentará piezas, elementos o herramientas jurídicas cuya vinculación permite un gran salto en la evolución del reconocimiento del derecho ambiental en el ámbito europeo de los derechos humanos. Empieza destacando el artículo 56 de la Constitución de Turquía, en el que se reconoce el derecho a un medio ambiente saludable, integrando el principio de prevención ante la contaminación ambiental, previsión muy significativa para el caso que se analiza. También se traerán a colación preceptos de textos legales que encajan en el supuesto de hecho del caso. Por

*Si en **Hatton** se apunta la importancia del procedimiento de evaluación de impacto en el proceso de decisión, en **Taskin**, el Tribunal argumentará que la inactividad del Estado frente al riesgo para la salud de las personas y el medio ambiente derivado de determinadas actividades peligrosas, determinado así por una evaluación de impacto, implica una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar*

otro lado, como suele ser común en los casos de especial significado, se hace referencia a textos internacionales en la materia. En concreto, se mencionará la Declaración de Río (1992), en relación con el derecho de acceso a la información medioambiental; y el Convenio de Aarhus (1998), en relación con los derechos ambientales de carácter procedimental, si bien, destaca que este instrumento no ha sido ratificado por Turquía. Finalmente, resultará llamativa y especialmente significativa la última cita. En efecto, el Tribunal concluirá su repaso internacional en materia de medio ambiente haciendo referencia a la Recomendación 1614 (2003) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en materia de medio ambiente y derechos humanos, a la que me he referido más arriba. Subraya, no en vano, lo previsto en el punto 9 de este instrumento que, por trascendente, reproduzco a continuación, ofreciendo una traducción propia: “9. La Asamblea recomienda que los Gobiernos de los Estados miembros: i. aseguren una protección adecuada a la vida, salud, vida privada y familiar, integridad física y propiedad privada de las personas, de conformidad con los artículos 2, 3 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1, te-

niendo especial consideración a la necesidad de proteger el medio ambiente; ii. reconozcan de una manera factible el derecho humano a un ambiente sano y limpio, incluyendo la obligación objetiva de los Estados de protegerlo en las leyes nacionales, preferentemente a nivel constitucional ((...)).” Sin duda alguna, es revelador que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la selección de normas relevantes aplicables al supuesto de hecho, haya elegido este instrumento, lo que permite deducir el siguiente aserto: como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa recomienda la protección del medio ambiente a nivel constitucional y así queda reflejado en la Constitución de Turquía, se legitimaría una eventual condena a Turquía por incumplir sus propias previsiones constitucionales. El Tribunal de Estrasburgo comenzará su argumentación jurídica recordando el fallo del Tribunal Supremo, en el que se subrayaban los riesgos ambientales y para la salud de las personas que presentaban las obras en la mina de oro. A continuación, en torno a la aplicabilidad del artículo 8 CEDH, es decir, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dará un nuevo paso decisivo en la apertura del sistema de Estrasburgo a nuevas vías de protección del medio ambiente. En primer lugar, recordará la doctrina *López Ostra* indicando que el artículo 8 se aplica a daños ambientales graves que afectan al bienestar de las personas impidiéndoles disfrutar de sus hogares al afectar negativamente a su vida privada y familiar. A continuación, añade que esta misma doctrina vale para los efectos nocivos que una actividad peligrosa puede tener en la salud de las personas, cuando así lo haya determinado una evaluación de impacto (párrafo 10). Con ello, se da, sin duda, un gran paso cualitativo: el artículo 8 no sólo protege ex post sino que también implica la adopción de toda una serie de medidas procedimentales que, en virtud del principio de prevención, puedan impedir efectos dañinos. Por consiguiente, el artículo 8 CEDH protege ex ante frente a un riesgo constatado. Tras esta importante aseveración, el TEDH dará por buena la sentencia del Tribunal Supremo, en virtud del amplio margen de apreciación que Estrasburgo deja a los Estados en materia de medio ambiente, destacan-

do que se ha realizado una correcta ponderación de intereses entre el bienestar económico que representan las actividades extractivas y los derechos de los demandantes. Igualmente, constata que la legislación turca prevé los derechos ambientales procedimentales necesarios para la salvaguarda de los derechos de los demandantes; que el Tribunal Supremo ha cumplido con su obligación de velar por el respeto de los derechos de los demandantes; pero que, sin embargo, la actitud pasiva de la Administración en la ejecución correcta de la sentencia del Tribunal Supremo, ha interferido negativamente en la esfera jurídica de los demandantes, constatándose, finalmente, una violación de sus derechos al respeto de la vida privada y familiar. En conclusión, el artículo 8 del CEDH no sólo protege contra lesiones ambientales graves que afectan a la vida privada y familiar de las personas, sino que también protege contra el riesgo de que se produzcan tales lesiones, cuando así se haya constatado por una evaluación de impacto ambiental.

Otra sentencia en idénticos términos es la recaída en el caso *Öçkan y otros c. Turquía*, de 28 de marzo de 2006. Asimismo, en *Fadeyeva c. Rusia*, de 9 de junio de 2005, Estrasburgo decide que el Estado ha incumplido el Convenio –en concreto, sus obligaciones positivas en la salvaguarda del derecho al respeto de la vida privada y familiar– al autorizar la actividad de una planta de acero, altamente contaminante, sin regular el ejercicio de tales actividades y sin prever medidas de protección de la salud de las personas. Dado el elevado grado de contaminación atmosférica, argumenta el Tribunal, es lógico pensar que la calidad de la vida privada y familiar de la demandante había disminuido. Llega a esta conclusión tras comprobarse la vinculación de las enfermedades de la demandante y la población, en general, con las partículas contaminantes de la planta. Por consiguiente, no se trata estrictamente de una cuestión de penetración de inmisiones en el domicilio, sino de una contaminación atmosférica generalizada en una población, en base a lo que se decide una violación del artículo 8 CEDH. Si bien es cierto que nos encontramos ante un caso extremo, esta sentencia, junto al caso *Taskin*, muestran



el progresivo grado de autonomía que adquiere el derecho al medio ambiente en la jurisprudencia de Estrasburgo. El Tribunal, quizá consciente de ello, para justificar esta evolución, en la sentencia *Fadeyeva* realiza un repaso sobre el reconocimiento que a lo largo de los años se ha dado en materia estrictamente ambiental, refiriéndose no sólo a los casos relacionados con el artículo 8, sino también a otros en los que se ponderan otros derechos, principalmente el de propiedad, con el interés general a la protección del medio ambiente (párrafos 103 a 105). Por consiguiente, hay que poner de relieve esta sentencia que, si bien reitera que ningún precepto del Convenio recoge expresamente el derecho humano al medio ambiente, el proceso argumental bien consolida una tendencia que se viene produciendo desde hace años.

## VÍAS DIRECTAS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO LÍMITE DEL DERECHO AL RESPETO DEL DOMICILIO

### 1. Protección del paisaje

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no sólo ha dado entrada a las

aspiraciones ambientales a través de una lectura positiva del derecho al respeto de la vida privada y familiar *ex* artículo 8 CEDH, sino que también las ha reconocido a través de una lectura negativa del mismo. Es decir, a través de los límites previstos en el artículo 8.2 CEDH. Me refiero a los casos en los que se pondera el ejercicio del derecho al domicilio mediante un modo de vida itinerante en caravana frente al interés general a la protección del paisaje. Recordemos, en primer lugar, que el artículo 8.2 CEDH establece que: “*No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás*”. En los casos *Buckley c. el Reino Unido*, de 25 de septiembre de 1996; y el grupo de cinco sentencias *Beard, Chapman, Coster, Lee y Jane Smith c. el Reino Unido*, de 18 de enero de 2001, familias de gitanos que conservan la tradición de vivir en caravana, se asientan en campamentos habilitados al efecto sin obtener la licencia oportuna. Se produce una tensión de derechos e intereses de carácter general, a saber: el derecho al respeto del domicilio de los gitanos, por un lado; y el derecho al

Varios vecinos del aeropuerto de Heathrow interpusieron una demanda debido al incremento de la polución sonora nocturna tras la aprobación de un plan de cuotas de ruido. Foto: Roberto Anguita.

**El artículo 8 del CEDH no sólo protege contra lesiones ambientales graves que afectan a la vida privada y familiar de las personas, sino que también protege contra el riesgo de que se produzcan tales lesiones, cuando así se haya constatado por una evaluación de impacto ambiental**

respeto del paisaje, que garantiza la limitación en la concesión de licencias para la instalación de caravanas en las zonas rurales acondicionadas para este uso. Interviene un tercer factor: la política británica en materia de asentamientos de gitanos había reducido en los últimos años el número de sitios donde aparcar las caravanas, lo que empujaba a los gitanos que conservaban esta tradición, en cierto modo, a asentarse de manera ilegal. En cualquier caso, las familias que acuden a Estrasburgo alegan una violación de sus derechos del artículo 8. El Gobierno Británico, por su parte, argumentó que la expulsión de los gitanos que se instalaban en los campamentos sin la licencia correspondiente, tenía como finalidad, en aplicación de la política de Cinturones Verdes, proteger los derechos de los demás impidiendo la instalación de un número excesivo de caravanas que afeasen el paisaje. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dirá que, de conformidad con los informes de los Inspectores urbanísticos y, constatada la situación personal de los demandantes, debía prevalecer el interés paisajístico y rural de las zonas donde se habían instalado las caravanas. No considera que se haya violado el artículo 8 porque las decisiones de las autoridades locales “se apoyaron en motivos pertinentes y suficientes a efectos del artículo 8 para justificar las injerencias, en los derechos reconocidos a los demandantes” (párrafo 127 de la sentencia *Coster*). Por lo tanto, se considera que el medio ambiente es un elemento de suficiente consistencia a efectos del artículo 8

para justificar las limitaciones de los derechos. Además, se constata que el grado de injerencia sufrido por los demandantes en sus derechos al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio, ha sido proporcional al fin legítimo medio ambiente. En definitiva, la protección del medio ambiente puede prevalecer sobre el derecho al respeto de la vida privada y familiar en circunstancias como las descritas en esta serie de casos.

## 2. Conducta antisocial

Sin embargo, el derecho de los demás a un ambiente saludable, libre de molestias en general, admitirá en ocasiones interferencias. Habrá que comprobar los derechos e intereses en juego y las circunstancias de cada caso concreto. En *Connors c. el Reino Unido*, de 27 de mayo de 2004, el Sr. James Connors, ciudadano británico romaní, decide solicitar una licencia para instalarse con su familia en el campamento de Cottingley Springs (Leeds). Debe señalarse que estas licencias se conceden con la condición de no ocasionar molestias a las personas que comparten el campamento. Al poco tiempo de su instalación, el Ayuntamiento le notificó una orden de desahucio basándose en que sus hijos causaban molestias. El Ayuntamiento inició el procedimiento de recuperación de la posesión del emplazamiento del demandante. Un dato importante que debe ser subrayado: en el momento de recibir la orden de desalojo, los hijos del demandante estaban escolarizados, el hijo más pequeño padecía problemas de riñón y el propio demandante era asmático. La Administración fue implacable en la aplicación de la Ley. Inmediatamente se desalojó a la familia. No se les ofrecería más asistencia que una oferta de alojamiento muy lejana a su lugar de residencia. El Sr. Connors argumentó que no tuvo ocasión de denunciar el desahucio ante un Tribunal y que el procedimiento violó sus derechos fundamentales. En concreto, el derecho a un proceso equitativo (artículo 6 CEDH); el derecho al respeto del domicilio (artículo 8 CEDH); el derecho a un recurso efectivo (artículo 13 CEDH); la prohibición de discriminación (artículo 14 CEDH); y el derecho al res-

peto de los bienes (artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1). Estrasburgo, en primer lugar, observa que los gitanos son un grupo minoritario vulnerable, por lo que cualquier regulación o decisión debe tenerlo en consideración. Gran Bretaña, como cualquier Estado del Consejo de Europa, tendrá, por consiguiente, la obligación de garantizar el modo de vida de los gitanos. En este caso concreto, la familia llevaba viviendo en el campamento casi 15 años, tenían difícil encontrar nuevo alojamiento y la educación de los niños se interrumpiría con el desalojo. En este sentido, el Tribunal tenía que decidir si la normativa interna sobre los desahucios prevé una suficiente protección desde un punto de vista procesal. A continuación, el Tribunal destaca que una mera conducta antisocial, no justifica un proceso sumario desahucio. El Tribunal contrastará el mecanismo de desahucio previsto en relación con las viviendas sociales sedentarias y el previsto para las caravanas de gitanos, en la *Mobile Homes Act 1983*. Y en esta labor de contraste, el TEDH comprueba que en la legislación de viviendas sociales, a diferencia de la *Mobile Homes Act 1983*, se prevé la posibilidad de revisar la decisión de desahucio ante un Tribunal independiente. Este dato conducirá al TEDH a considerar que se ha violado el Derecho al respeto del domicilio pues no se prevé una garantía procedimental suficiente para los gitanos que son desahuciados de los campamentos de caravanas. Por consiguiente, se concluye que se han violado los derechos procedimentales intrínsecos al artículo 8 CEDH.

#### PREVALENCIA DEL CRITERIO DE LA VULNERABILIDAD DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS FRENTE A LAS CONSIDERACIONES MEDIOAMBIENTALES EN LA ORDENACIÓN DEL SUELO

En el mismo sentido, se dará preferencia a las cuestiones sociales frente a las medioambientales en la sentencia recaída en el caso *Wintertein y otros c. Francia*, de 17 de octubre de 2013. Los demandantes llevaban establecidos en una

zona de valor ecológico al menos 5 años. Algunos de ellos llevaban 30 años. Y también había ocupantes que, incluso, habrían nacido ahí. La zona estaba calificada por el plan de ocupación del suelo como “área natural”, en un sector en el que se permite la acampada de caravanas bajo reserva de ordenación o de autorización. En 2004 el Tribunal de gran instancia sentenció que la instalación de los demandantes en los lugares litigiosos era contraria al plan de ocupación del suelo y ordenó la evacuación. Esta sentencia sería confirmada en apelación en 2005. En el momento en que el TEDH dicta sentencia, la sentencia del Tribunal de apelación todavía no se había ejecutado, pero buena parte de los ocupantes abandonaron el lugar debido a la amenaza de la medida que se adoptó en la sentencia, que seguía amedrentando a los que continuaban en el asentamiento. Por otro lado, en base a un programa social y urbano, algunas de las familias fueron re-alojadas en viviendas sociales. En cuanto a los demás, la Administración no ha ofrecido ninguna solución satisfactoria.

El Tribunal considera que *los demandantes, asentados en el lugar desde hace muchos años, pueden considerar las caravanas y bungalows como sus domicilios, independientemente de la legalidad de la ocupación* según el Derecho interno, y han desarrollado fuertes vinculaciones. El TEDH también toma en cuenta este asunto en relación con el Derecho al respeto de la vida privada y familiar. *La vida en caravana forma parte integrante de la identidad de los nómadas, aunque no se desplacen, y las medidas que afectan al estacionamiento de las caravanas influyen en su facultad de conservar su identidad y de llevar una vida conforme con esa tradición.* La obligación impuesta a los demandantes, bajo amenaza, de evacuar las caravanas y demás vehículos y dismantelar el campamento, incluidas las construcciones realizadas, constituye una injerencia en su Derecho al respeto de su vida privada y familiar y de su domicilio, aunque no se haya ejecutado la sentencia de apelación, insiste. Se trata de una decisión que ordena la expulsión de una comunidad de casi cien personas, con las inevitables repercusio-



Entre las actividades consideradas peligrosas se encuentra la minería. Foto: Roberto Anguita.

nes en su modo de vida y sus vínculos sociales y familiares. La injerencia estaba prevista en la ley, era accesible y previsible y perseguía la finalidad legítima de defender los derechos de los demás por la vía de la protección del medio ambiente.

El Gobierno no discute que las autoridades locales han tolerado su presencia durante un periodo largo de tiempo. Las autoridades internas acordaron su evicción debido a la disconformidad del asentamiento con el plan de ocupación del suelo sin tener en consideración los argumentos de los demandantes. Además, las autoridades no han justificado la necesidad de la expulsión, habida cuenta de que los terrenos en cuestión ya estaban calificados como área natural en los anteriores planes de ocupación del suelo; ni que los terrenos vayan a destinarse a un nuevo desarrollo urbanístico; ni que haya derechos de terceros en juego. Los demandantes no han gozado de un examen de proporcionalidad de la injerencia tal y como exige el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, “CEDH” o, simplemente, “el Convenio”). En tales circunstancias, *a la vista del tiempo que llevan los demandantes en ese asentamiento, se debe prestar una atención particular a las consecuencias de la expulsión y al riesgo de quedarse sin techo, tal y como exige el principio de proporcionalidad*. Numerosos textos internacionales, de entre los cuales, algunos adoptados por el Consejo de Europa, insisten en la necesidad, en caso de expulsiones forzosas de gitanos y nómadas, de ofrecerles un alojamiento, salvo en caso de fuerza mayor, teniendo en consideración que se trata de una minoría vulnerable. En este caso no se han tenido en cuenta estos textos internacionales. En efecto, se adoptó un programa urbano y social en base al cual algunas familias fueron realojadas cuatro años después de la sentencia de expulsión. En estos casos, las autoridades han prestado suficiente atención a las familias afectadas. En otros casos, sin embargo, no se han ofrecido soluciones satisfactorias. La mayoría, solicitaron viviendas sociales acordes con su modo de vida, pero las autoridades internas fracasaron en la satisfacción de esta necesidad. Por consiguiente, la

mayoría de las familias se encuentran en una situación muy precaria. Por ello, el TEDH considera que las autoridades francesas no prestaron suficiente atención al caso y, por tanto, no realizaron un juicio justo de proporcionalidad de la injerencia, tal y como exige el artículo 8 CEDH. Concluye, por ello, que hubo una violación de este precepto<sup>3</sup>.

## RECAPITULACIÓN

En este trabajo se ha tratado de mostrar la evolución del progresivo reconocimiento de lo medioambiental en la jurisprudencia del TEDH, teniendo en cuenta que ningún precepto del Convenio recoge el derecho a un medio ambiente saludable como tal. Y, en concreto, la argumentación desarrollada al amparo del artículo 8 del Convenio, sobre el Derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio. Como se ha visto, todo comenzó con la integración indirecta de los criterios medioambientales a través de este derecho humano, considerando que las actividades molestas e insalubres, cuando alcanzan cierta gravedad, que afecta a la salud de las personas, pueden suponer una violación del derecho humano consagrado en dicho precepto. Sin embargo, la jurisprudencia ha evolucionado y, en ocasiones, aunque no se demuestre el daño efectivo en la salud, el TEDH entiende, que dada la gravedad del problema ambiental concreto, se ha producido asimismo la lesión del derecho, como dijo en *Di Sarno*, sobre la crisis de la basura en Italia. Finalmente, el medio ambiente puede entrar en colisión con problemáticas sociales como el derecho de la minoría gitana a desarrollar su modo de vida en caravana según sus tradiciones. Habrá que ver caso a caso el interés o derecho que deberá prevalecer, atendiendo a criterios de proporcionalidad y vulnerabilidad. ❀

<sup>3</sup> Sobre este tema, véase el reciente trabajo de Nicolás Alejandro Guillén Navarro, “Análisis normativo y problemática urbanística de los parques de caravanas y *mobile homes* en Inglaterra”, *CYTET*, 185, 2015, 553 y ss; así como mi artículo, “Respeto a la vida privada y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *RAP* 160, 2003, 167 y ss.