

# La ecologización de los derechos fundamentales: la doctrina *López Ostra c. España, Guerra y otros c. Italia y Hatton y otros c. Reino unido* del TEDH y su recepción por nuestro TC

*Blanca Lozano Cutanda*

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
UNED

Sumario: 1. *El reconocimiento por la Constitución española del medio ambiente como un derecho económico y social. Alcance y operatividad constitucional de este precepto.*  
2. *El proceso de «ecologización» de determinados derechos fundamentales en la jurisprudencia del TEDH, una nueva vía para la defensa de los ciudadanos frente a las lesiones derivadas de daños ambientales. La doctrina López Ostra; Guerra y otros.*  
3. *La recepción por el Tribunal Constitucional español de la doctrina del Tribunal de Estrasburgo y la consiguiente apertura del recurso de amparo para la defensa de los ciudadanos frente a daños ambientales.*

## 1. EL RECONOCIMIENTO POR LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DEL MEDIO AMBIENTE COMO UN DERECHO ECONÓMICO Y SOCIAL. ALCANCE Y OPERATIVIDAD CONSTITUCIONAL DE ESTE PRECEPTO

La Constitución española de 1978, al reconocer en su artículo 45 que «Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservarlo» y precisar la responsabilidad de los poderes públicos y de los ciudadanos en esta conservación, se inscribe en una serie de leyes fundamentales que, a partir de mediados del siglo XX, han incorporado la protección del medio ambiente a su articulado (como son, entre otras, la Constitución griega, aprobada el 9 de junio de 1975 o la Constitución portuguesa, aprobada el 2 de abril de 1976).

Con anterioridad, nada decían los textos fundamentales de los países de nuestro entorno jurídico sobre la necesidad de tutela constitucional de un medio ambiente adecuado, y han tenido que acudir a modificaciones o interpretaciones jurisprudenciales de su articulado para darle cobertura jurídico-constitucional<sup>1</sup>. Ello se explica por el hecho, sobradamente conocido, de que el Dere-

<sup>1</sup> En el caso alemán, La Ley Fundamental de Bonn, aprobada el 24 de mayo de 1949, no reconocía el derecho al medio ambiente adecuado, aunque jurisdiccionalmente se aceptó progresivamente el derecho a su protección, y con posterioridad, en la reforma aprobada el 27 de octubre de 1994 se incluyó una nueva disposición, dentro del Capítulo dedicado a «La Federación y los Länder», en la que se declara que «El Estado protegerá,

cho ambiental, concebido como un sistema normativo dirigido a la preservación del entorno humano mediante el control de la contaminación y la garantía de un uso sostenible de los recursos naturales, tiene un origen reciente. Su surgimiento se sitúa en la segunda mitad del siglo XX y responde a la toma de conciencia generalizada, a nivel nacional e internacional, sobre la necesidad de frenar el proceso de deterioro de nuestro frágil ecosistema, gravemente amenazado por el potencial destructivo de la civilización moderna.

El artículo 45 de nuestra Constitución se encuadra dentro de los principios rectores de la política social y económica que conforman el Capítulo tercero del Título I de la Constitución y que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de la misma, «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen»<sup>2</sup>.

El reconocimiento constitucional del medio ambiente como un principio rector de la política social y económica y no como un derecho fundamental invocable por la vía de amparo, resulta coherente con la naturaleza del bien jurídico medio ambiente, que no puede construirse únicamente como un ámbito jurídico atribuible a la disposición individual, por las propias exigencias derivadas de su protección como bien jurídico colectivo y por los problemas estructurales que plantea su configuración como un derecho subjetivo, lo que exige individualizar «a priori» un conjunto de facultades que

teniendo en cuenta su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida a través de la legislación y, de acuerdo con la ley y el derecho, por medio de los poderes ejecutivo y judicial» [art. 20 a)].

En la Constitución Federal de la Confederación Suiza, aprobada el 29 de mayo de 1874, la inclusión de la protección del medio ambiente se ha realizado también por vía de la modificación de los preceptos relativos, dentro de las disposiciones generales, al reparto de competencias entre la Confederación y los cantones, mediante dos reformas operadas en 1962 y 1971 (arts. 24 «sexies» y «septies»).

En el caso italiano, su Constitución, promulgada el 22 de diciembre de 1947, no incluye tampoco el reconocimiento del bien jurídico medio ambiente, y no se ha procedido a su modificación para ello, pero la jurisprudencia ha entendido incluida la tutela por los poderes públicos del medio ambiente como un derecho de los ciudadanos amparado constitucionalmente, al vincularlo con otros preceptos, como el art. 9, en el que se dispone que la República «tutelaré el paisaje y el patrimonio histórico-artístico de la Nación», el 32, en el que se reconoce la protección de la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad, y el 41, en el que se afirma que la libre iniciativa económica privada «no podrá desenvolverse en oposición al interés social o de tal modo que inflija un perjuicio a la seguridad, la libertad y a la dignidad humana».

<sup>2</sup> En relación específicamente con art. 45 CE, el Tribunal ha reiterado que «no puede ignorarse que el art. 45 de la Constitución enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. *Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes que desarrollen el precepto constitucional*» (cfr. SSTC 32/1983, F. 2º; 149/1991, F. 1º, 102/1995, F. 4º-7º; y 199/1996, F. 1º).

configuren un poder con significado unitario e independiente<sup>3</sup>, invocable por los ciudadanos y reconocido y respetado en cuanto tal por el Ordenamiento jurídico.

Ello se debe, en primer lugar, a *la propia generalidad y e indefinición jurídica del concepto «medio ambiente»*, pues aunque ciertamente la formulación de todos los derechos fundamentales conlleva un mayor o menor grado de indeterminación, en el caso del «derecho al medio ambiente» esta indefinición es absoluta, pues se deriva del carácter transversal o interdisciplinar de este bien jurídico, dado que los elementos que conforman el ambiente afectan a todos los sectores de la actuación humana<sup>4</sup>, por lo que resultaría excesivamente prolijo realizar una enunciación, aunque fuera muy somera, de los mismos, y siempre se correría el riesgo de, o bien excluir algún factor o elemento importante de la protección ambiental, o bien de otorgar por esta vía amparo constitucional a cualquier perturbación sufrida por el individuo como consecuencia del entorno o de las alteraciones del entorno provocadas por otros, con lo que *sería el propio recurso de amparo el que perdería sus contornos de protección reforzada de determinados derechos sustantivos básicos y de derechos procesales fundamentales*, para convertirse en un recurso prácticamente universal.

Esta ausencia de concreción del ámbito de protección de los derechos individuales que abarca el bien jurídico medio ambiente, explica el que, aunque subsista cierta polémica al respecto, la mayor parte de la doctrina se incline por afirmar la inaptitud del medio ambiente tal y como lo reconoce la Constitución para configurarse «per se» como derecho subjetivo tutelable en cuanto tal por los Tribunales ordinarios<sup>5</sup>, y que incluso entre aquellos auto-

<sup>3</sup> En la definición clásica de ZANOBINI, G. el derecho subjetivo es «un interés reconocido por el ordenamiento jurídico *como exclusivamente propio de su titular* y como tal y por esta razón protegido de modo directo e inmediato» (*Corso di Diritto Amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1947), y en nuestra doctrina, y de modo muy claro, CASTÁN TOBEÑAS, J. lo define como «la facultad o conjunto de facultades *con significado unitario e independiente*, que se otorga por el ordenamiento jurídico a un ser de voluntad capaz o de voluntad suplida por la representación, para la defensa de sus fines o intereses» (*Derecho Civil español, común y foral*, Madrid, 14ª ed., 1984, t. I, vol. 2ª).

<sup>4</sup> El medio ambiente, tal y como se describe en la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, «es un concepto nacido para reconducir a la unidad diversos componentes de una realidad en peligro (cuyos) factores desencadenantes han sido la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas, fluviales y subálveas, así como de la atmósfera por el efecto pernicioso de humos, emanaciones, vertidos y residuos, la extinción de especies enteras y la degeneración de otras y la degradación de la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, la contaminación acústica y tantas otras manifestaciones que van desde lo simplemente incómodo a lo letal (...)».

<sup>5</sup> Así lo sostienen, entre otros, ESCRIBANO VOLLADO, P. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I.: «El medio ambiente como función administrativa», *REDA*, núm. 26, 1980; FERNÁNDEZ, T. R.: «El medio ambiente en la Constitución Española», *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981; LARUMBE BIURRUM, P. M.: «Medio Ambiente y Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 8, 1984; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: «La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional», cit., *RAP*, núm. 115, 1988; MARTÍN MATEO, R.:

res que defienden que dicho precepto sí configura un derecho subjetivo<sup>6</sup>, algunos no puedan por menos que reconocer que «la indeterminación del objeto plantea dudas sobre cuál sea el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona»<sup>7</sup>.

En segundo lugar, debe destacarse el gran *relativismo científico y técnico* que domina esta materia y que hace que una actuación que hoy aparece neutra desde el punto de vista ambiental, mañana, por los avances científicos o por nuevas circunstancias, puede descubrirse como necesaria o como incompatible con la protección del entorno. Un claro ejemplo de ello lo tenemos ahora mismo en la utilización por la industria alimentaria de los llamados productos «transgénicos», procedentes de plantas o animales tratados por medio de la biotecnología, a los que se denomina de forma genérica «organismos modificados genéticamente» u «OMG», inexistentes hasta fechas muy recientes y aun hoy utilizados en muy escasa medida (muy pocos granos comerciales, aparte del maíz y la soja, han sido modificados, y no existen aún animales transgénicos listos para el consumo humano), cuya comercialización plantea en estos momentos un intenso debate a nivel internacional en todos sus aspectos, tanto éticos como económicos y medioambientales<sup>8</sup>, pues aunque los expertos reconocen que los alimentos transgénicos no han producido hasta la fecha efectos nocivos para la salud humana o el medio ambiente, ningún investigador puede garantizar lo que ocurrirá a largo plazo<sup>9</sup>.

*Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid, Trivium, 1991, vol. I; LÓPEZ MENUDO, F.: «El derecho a la protección del medio ambiente», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991; BAÑO LEÓN, J. M.: «La tutela judicial del medio ambiente y la defensa de los intereses municipales», en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Madrid, Civitas, 1996; ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «El concepto de medio ambiente», en la obra colectiva, por él coordinada, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 2ª ed., 2000; BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001; ZAMBONINO PULITO, M.: «La Administración y la reparación ambiental (Consideraciones sobre la responsabilidad por daños al medio ambiente)», *RAP*, núm. 156, 2001.

<sup>6</sup> Vid., entre otros, DELGADO PIQUERAS, F.: «Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente», *REDC*, núm. 38, 1993; VELASCO CABALLERO, F.: «El medio ambiente en la Constitución ¿Derecho público subjetivo y/o principio rector?», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 19, 1994; JORDANO FRAGA, J.: *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, J. M. Bosch, 1995; ESCOBAR ROCA, G.: *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Madrid, Dykinson, 1995; LOPERENA ROTA, D.: *El derecho al medio ambiente adecuado*, Madrid, Civitas, 1996; LÓPEZ RAMÓN, F.: «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», *REDA*, núm. 95, 1997; PALAU BLANCO, R.: «El Derecho Constitucional al disfrute del medio ambiente como derecho subjetivo», *Derecho y Medio Ambiente*, volumen II, núm. 7, julio/septiembre 2001; MARTÍNEZ GARCÍA, G.: «L'environnement dans la Constitution Espagnole de 1978: l'article 45», *Revue Européenne de Droit de l'environnement*, núm. 3 de 2001 (diciembre de 2001).

<sup>7</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: ob. ult. cit., pg. 358.

<sup>8</sup> Vid. BOSSIS, G.: «Les OGM, entre liberté des échanges et précaution», *Revue Européenne de Droit de l'environnement*, núm. 3 de 2001 (diciembre de 2001), pgs. 255 y ss.; ALMODÓVAR IÑESTA, M.: «Aspectos jurídicos de la biotecnología alimentaria», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, abril 2001, pgs. 1 y ss.

<sup>9</sup> Otro ejemplo de gran actualidad sobre esta falta de certezas científicas sobre los contornos del concepto de medio ambiente como bien jurídico necesitado de protección,

A pesar de esta dificultad de principio para configurar el medio ambiente como un derecho subjetivo recurrible en amparo, la Constitución hubiera podido, obviamente, otorgarle ese carácter, ubicándolo entre los derechos fundamentales y las libertades públicas que gozan de tal protección y delimitando al menos un conjunto de facultades como «mínimum» indisponible para el legislador (el derecho de toda persona, por ejemplo, a «no ver gravemente perjudicada su calidad de vida como consecuencia de las emisiones contaminantes o de la pérdida o deterioro de los recursos naturales que afecten a su entorno inmediato»). No lo ha hecho así, sin embargo<sup>10</sup>, por lo que, como señala el profesor BAÑO LEÓN, «La precisión en cada caso del “quantum” de protección del medio ambiente, en relación con los demás derechos constitucionales, es algo sólo determinable por la acción del legislador, y no en último lugar, por instrumentos administrativos (planes, estudios de impacto ambiental, actos administrativos)»<sup>11</sup>.

lo tenemos en la intensa polémica doctrinal que está planteando en Estados Unidos la obra *The Skeptical environmentalist (measuring the real state of the world)* de LOMBORG, Bjorn (Cambridge University Press, 2001).

LOMBORG, un profesor de estadística noruego y ex miembro de Greenpeace, ha cuestionado, a base de datos estadísticos, la creciente gravedad de problemas ambientales denunciada desde los Foros internacionales y por los ambientalistas más reputados, así como la creencia general de que el crecimiento económico está dañando el ecosistema. En relación a algunas de las cuestiones suscitadas, como el calentamiento global de la atmósfera, los científicos que han refutado las tesis del libro no han podido por menos que reconocer que puede ser cierto que, como afirma LOMBORG, los análisis del calentamiento del planeta «puedan haber ignorado factores tales como los efectos de nubes, aerosoles y el ciclo solar», y que en realidad el calentamiento real sea mucho menor que el supuesto, pero como ponen de relieve los ambientalistas «Esto es plausible, y hay datos científicos para apoyarlo, pero no hay certeza al respecto» y «resulta razonable argumentar que esta falta de certeza *hace que sea mejor equivocarse en el lado de la precaución*» (véanse las críticas a la obra y las respuestas del profesor LOMBORG en su página web: [www.lomborg.org](http://www.lomborg.org)).

Es precisamente esta voluntad de «equivocarse en el lado de la precaución» lo que ha convertido en uno de los principios basilares del moderno derecho ambiental el denominado principio de cautela (formulado a nivel internacional por primera vez en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro en junio de 1992, e introducido desde el Tratado de Maastricht entre los principios rectores de la política ambiental que enuncia el Tratado de la Comunidad Europea), en virtud del cual «Cuando haya peligro de un daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente» (art. 15 de la Declaración de Río de Janeiro).

<sup>10</sup> Nuestra Constitución sigue en este punto, hay que señalar, la línea mantenida por las Cartas de Derechos fundamentales de nuestro entorno jurídico, cuyas previsiones en materia ambiental expresan objetivos o intenciones de cuyo cumplimiento se responsabilizan los poderes públicos, más que derechos directamente justiciables. Por continuar con los casos citados en la nota 1, vid. en este sentido, el art. 24 de la Constitución griega y los arts. 9 y 66 de la Constitución portuguesa (claramente inspirador, éste último, de nuestro art. 45.1).

<sup>11</sup> BAÑO LEÓN, J. M.: «La tutela judicial del medio ambiente y la defensa de los intereses municipales», en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Madrid, obra coeditada por la Diputación de Barcelona y Civitas, 1996, pgs. 613 y ss. (pg. 614).

Pero además de reconocer los problemas estructurales que plantea el reconocimiento al máximo nivel constitucional del bien jurídico medio ambiente como un derecho individual, hay que preguntarse si esa sería la vía más adecuada para su protección constitucional, dada la configuración del medio ambiente como un complejo entramado cuya protección y gestión dependen de complicados procesos de evaluación, establecimiento de estándares, búsqueda del justo equilibrio con otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos, y seguimiento y control continuo de los avances registrados, como hemos indicado, en el ámbito de la ciencia. El artículo 45 de la Constitución, como principio rector del ordenamiento, se reconoce en beneficio de la colectividad, para la defensa de un bien o interés colectivo cuyo «quantum» de protección es algo que compete determinar al legislador atendiendo a las circunstancias de cada momento y poniendo en relación este valor constitucional con los demás derechos y bienes constitucionales, por lo que *no puede construirse únicamente como un ámbito jurídico atribuible a la disposición individual*<sup>12</sup>.

Por ello, la defensa jurídica del medio ambiente pivota sobre un doble componente objetivo-subjetivo. Por un lado, a los poderes públicos se encomienda, basándose en la indispensable solidaridad colectiva, la defensa de la calidad de vida ambiental e, «in extremis», de la supervivencia de la colectividad, y, por otro lado, las agresiones al entorno –contaminación atmosférica, ruido, degradación del paisaje etc.–, pueden ocasionar perjuicios concretos e individuales a determinadas personas, que podrán instar los mecanismos de tutela que el ordenamiento jurídico y los poderes públicos, siguiendo el mandato constitucional, otorguen en cada caso para el restablecimiento y disfrute de «un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona». De esta forma, *el bien jurídico medio ambiente constituye un bien o interés colectivo, y las agresiones al mismo pueden ocasionar vulneraciones de derechos o intereses subjetivos de los particulares*.

Estas vulneraciones que pueden sufrir los ciudadanos en sus bienes o derechos como consecuencia de daños ambientales pueden hacerse valer por las vías establecidas en el ordenamiento para la protección jurídica dispensada por los tribunales, en función de los supuestos y condiciones que concurren:

- Si el daño es causado por otro particular, se puede acudir a la vía penal si la lesión reviste la gravedad necesaria, actuando bien contra el responsable de la actividad dañosa<sup>13</sup>, o bien contra la autoridad o funcionario que

<sup>12</sup> Muy expresivas son, en este sentido, las palabras de MARTÍN MATEO, R.: «Los derechos subjetivos, como la misma rúbrica indica, son derechos de cuño individualista y antrópico, mientras que el Derecho ambiental tiene un “substratum” intrínsecamente colectivo y naturista que pretende proteger al hombre, desde luego, pero también al medio terráqueo en cuanto tal: de ahí los inconvenientes implicados en la catalogación de los derechos implicados conforme a los instrumentos tradicionales» (ob. cit., pg. 145).

<sup>13</sup> Aunque en el pasado las condenas penales por delitos ecológicos eran casi anecdóticas, desde la promulgación del Código Penal de 1995 se aplican cada vez con mayor frecuencia. Entre las últimas condenas recaídas, podemos citar la Sentencia de la Audiencia Provin-

haya propiciado dolosamente la comisión del delito<sup>14</sup>, o se puede, con carácter general, acudir a la vía civil a fin de pedir responsabilidad civil extracontractual por los daños sufridos<sup>15</sup>;

– En el caso de que la incumplidora y causante de los daños sea la propia Administración, los damnificados acudirán directamente a ella a pedir bien la nulidad del acto administrativo o reglamento<sup>16</sup>, bien el cese de la actividad

cial de Palencia, Sala de lo Penal, de 9 noviembre 2000 (publicada en la revista *Derecho y Medio Ambiente*, vol. II, núm. 5, enero/marzo de 2001), que condena a las penas de prisión de dos años y tres meses y de multa al propietario de una discoteca por continuos incumplimientos de los límites máximos de emisiones sonoras establecidos por las normas aplicables, lo que condujo a los afectados a una situación de «grave riesgo para la salud».

<sup>14</sup> El art. 329 del Código Penal ha tipificado *un supuesto específico de prevaricación* castigado con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público y la pena de prisión o la de multa. Los afectados por daños ambientales propiciados por actuaciones dolosas de los funcionarios o autoridades, tienen, por consiguiente, abierta la vía de interponer directamente una querrela criminal contra los mismos, que, en caso de resolverse con una condena, permitirá a los Jueces y Tribunales «ordenar la adopción, a cargo del autor del hecho, de medidas encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico perturbado, así como adoptar cualquier otra medida cautelar necesaria para la protección de los bienes tutelados en este Título» (art. 339).

<sup>15</sup> El sistema de responsabilidad extracontractual establecido en el Código Civil, de marcado carácter individualista y subjetivo, se encuentra en la práctica con grandes obstáculos para la reparación de los daños ocasionados al medio ambiente cuando se trata de bienes de carácter colectivo o difuso, por la dificultad de probar la existencia de un daño efectivo, a lo que se añade con frecuencia el escollo que plantea la prueba de la culpabilidad o ilicitud de la conducta (si la empresa contaminante cuenta, por ejemplo, con todas las licencias e inspecciones administrativas exigidas), o de la relación de causalidad entre la acción u omisión ilícita y el daño causado (son muchos los casos –pensemos en los vertidos de diversas industrias en el caudal de un mismo río–, en que el daño tiene su origen en la actividad simultánea de varios sujetos y no puede identificarse una acción aislada como la responsable de la lesión).

Sin embargo, cuando un particular sufre un daño efectivo como consecuencia de una actividad lesiva para el medio ambiente y es posible establecer la relación de causalidad entre la acción u omisión y el perjuicio causado, los tribunales, cada vez más sensibilizados por los problemas ambientales, reconocen por lo general el derecho a ser indemnizado, incluso por los daños derivados de inmisiones, cualquiera que éstas sean (humos, gases, olores, vibraciones, ruidos, polvo, humedades, etc.), considerando que, cuando se trata de una contaminación medioambiental intensa, masiva y continua, «ello integra un claro perjuicio moral a quien lo soporta que debe ser indemnizado» (pueden citarse, entre otras, las SSTS, Sala de lo Civil, de 16 enero 1989 [RJ 1989, 101] de 2 febrero 2001 [RJ 2001, 1003]). En algunos casos, se ha llegado incluso a prescindir de la culpabilidad o ilicitud de la conducta para declarar la obligación de resarcir los daños, pudiendo citarse en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, de 12 diciembre 1980, en la que se declara que: «El interés público de una industria no contradice la obligación de proceder a todas las instalaciones precisas para evitar los daños, acudiendo a los medios que la técnica imponga para eliminar las inmisiones, como tampoco excluye la justa exigencia de resarcir el quebranto patrimonial ocasionado a los propietarios de los predios vecinos, indemnización debida prescindiendo de toda idea de culpa, por tratarse de responsabilidad con nota de objetividad».

<sup>16</sup> Cuando la Administración otorga una autorización o aprueba un Reglamento contrario a la Ley y al Derecho y ocasiona con ello perjuicios ambientales, los particulares podrán utilizar las vías establecidas por nuestro Ordenamiento (singularmente por la Ley

dañosa o/y la indemnización del daño causado<sup>17</sup>, o bien, por último, que adopte las medidas a que la obliga el ordenamiento para la protección del medio ambiente<sup>18</sup>.

– Y cabe también que, aun siendo otro particular el causante del daño eco-

30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), para ejercitar sus pretensiones anulatorias. Puede destacarse, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo (RJ 2000, 782), en la que, habiéndose recurrido contra el Decreto por el que un Ayuntamiento concedía la licencia para actividades clasificadas a un campo de tiro, el Tribunal fue más allá y procedió a declarar la nulidad de un precepto la Ordenanza sobre Protección de Medio Ambiente contra la emisión de ruidos de dicho Municipio, por estimar que dicho precepto «sin justificación técnica alguna, discrimina favorablemente los ruidos procedentes de los campos de tiro», con «prescripciones destinadas a precarizar o simplemente a inviabilizar un control acorde de la contaminación acústica liza», por lo que declara «disconforme a derecho la engañosa defensa del medio ambiente contenida en el art. 24.3 de la Ordenanza» y procede a declarar su nulidad (justificada, hay que entender aunque la sentencia no lo especifica, en la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos establecida por el art. 9 de la Constitución que exige la adecuación de las normas a la realidad a la que han de ser aplicadas y a los objetivos que persiguen), ordenando, además, el cierre del campo de tiro por no cumplir con las normas generales sobre ruido establecidas en la citada Ordenanza.

<sup>17</sup> Aunque, la Administración actúa, de acuerdo con el mandato del art. 45 CE, como principal defensora del interés colectivo medio ambiente, la propia Administración puede también, paradójicamente, *aparecer también como potencial agresora del mismo*. La Administración está sujeta a la legislación ambiental cuando lleva a cabo cualquier actividad o proyecto potencialmente lesivo del entorno y sometido por ello a normas ambientales: obras públicas sometidas a evaluación de impacto, actividades clasificadas, vertidos, operaciones de producción y gestión de residuos etc., y cuando en su ejecución causa daños a los particulares, debe indemnizarles además de proceder a la reparación de los daños ambientales causados de acuerdo con la normativa aplicable en cada caso.

Cuando existe un bien o derecho individual lesionado por un daño ambiental derivado del funcionamiento de los servicios públicos, la petición de responsabilidad se fundamenta en el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas reconocido por el art. 106.2 de la Constitución y desarrollado por los arts. 139 y ss. de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en virtud del cual la Administración responde por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos, incluso, como veremos en la nota 20 «infra», por inactividad o falta de vigilancia de las actividades potencialmente lesivas del entorno llevadas a cabo por particulares.

<sup>18</sup> Una de las razones con más frecuencia denunciada por la doctrina de la insuficiencia de la vía judicial contencioso-administrativa para una tutela eficaz del medio ambiente era la relativa a la configuración del proceso contencioso-administrativo como revisor de un acto administrativo previo, que hacía que en nuestro país la acción no pudiera dirigirse contra la inactividad administrativa (lo que en Estados Unidos se conoce como *suit for agency inaction*).

La nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ha creado un recurso que permite a los ciudadanos, tras una reclamación previa en vía administrativa, «pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas» (art. 32).

La Ley es, sin embargo, bastante restrictiva por lo que respecta a la legitimación y las

lógico, los damnificados acudan a la Administración para que ésta adopte las medidas a que la obliga el ordenamiento a fin de evitar los daños ambientales, e incluso le soliciten una indemnización por la *responsabilidad dimanante de su pasividad ante las denuncias y la no adopción de las medidas previstas por el ordenamiento para evitar los daños*<sup>19</sup>.

pretensiones que pueden suscitarse por esta vía, por la voluntad de preservar el ámbito de discrecionalidad de la Administración –evitando posibles intromisiones judiciales– en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el “cuando” de una decisión o de una actuación material», por lo que no faculta a los jueces «para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades» (Exposición de Motivos de la Ley). La nueva normativa introduce en consecuencia notables restricciones en este recurso que desvirtúan en gran medida su efectividad para la tutela de pretensiones ambientales frente a la inactividad de la Administración. Sólo cabe así utilizar esta vía de recurso «Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, *esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas*» y sólo podrán interponer este recurso *quienes tuvieran derecho a dicha prestación* (art. 29).

Una interpretación amplia por la jurisprudencia de los requisitos de legitimación y de las pretensiones que pueden suscitarse mediante este recurso puede contrarrestar, sin embargo, esta limitación de principio y permitir que sustancien por esta vía pretensiones contra la pasividad de la Administración en la tutela del medio ambiente. Y aun sin necesidad de acometer una interpretación «pro actione» de la Ley, hay que destacar que en algunos ámbitos de la protección ambiental, como el de la protección del medio ambiente atmosférico o el de las actividades clasificadas, a la Administración se le imponen obligaciones muy concretas cuyo incumplimiento, además de perjudicar en general al medio ambiente, causa perjuicios directos a una o varias personas (piénsese, por ejemplo, en la no clausura de actividades molestas o insalubres que incumplen las condiciones exigidas en la licencia).

<sup>19</sup> La responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos cubre, en los términos tan amplios en que se configura, los daños producidos por la totalidad de la actuación administrativa, tanto jurídica como material y tanto por acción como por omisión. Entre las últimas sentencias que declaran la responsabilidad de la Administración por su inactividad frente a la actividad lesiva de los particulares, podemos señalar, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, Sala de lo contencioso-administrativo, de 29 octubre 2001, que condena al Ayuntamiento de Cartagena a indemnizar a los demandantes por los ruidos y molestias que les producían las actividades de nueve establecimientos de ocio situados junto a sus viviendas. Tras constar en base a las pruebas periciales practicadas que las molestias, derivadas de los excesivos ruidos de varios establecimientos de ocio, eran una realidad evidente, excediendo el nivel de ruidos en mucho del previsto en la propia ordenanza del Ayuntamiento demandado, contra «la emisión de ruidos y vibraciones»; ordenanza destinada a la «protección del medio ambiente», la sentencia considera probado que el Ayuntamiento tuvo una actitud omisiva y negligente frente a las continuas denuncias de los vecinos pues, a lo sumo, se limitó a imponer sanciones que se califican de «pírricas» en relación con la duración y la intensidad de los daños», y ante la persistencia de las molestias no aplicó, tal y como le permitía la Ordenanza, «la retirada temporal o definitiva de la licencia o autorización, y el cese de la actividad, instalación y obra, en tanto subsistan las causas del efecto perturbador originario».

La sentencia condena al Ayuntamiento de Cartagena «al pago anual, mientras persista la perturbación, de la cantidad de 1.850.000 ptas. a los demandantes» (indemnización ésta que adquiere el tinte de una multa coercitiva al Ayuntamiento para que cumpla con

Además de estas múltiples vías de recurso que ofrece el ordenamiento para la protección de los daños individuales derivados de lesiones medioambientales, existe también, como veremos, la posibilidad de acudir a la protección constitucional que otorga el recurso de amparo a otros derechos que van incorporando una «dimensión ambiental», pero no cabe, en nuestro sistema jurídico-constitucional, la invocación directa por los particulares de la vulneración de un pretendido derecho fundamental reconocido por el artículo 45 de la Constitución.

Hay que destacar, por otro lado, que el que la Constitución configure el medio ambiente –al igual que los demás derechos económicos y sociales– como un bien o interés colectivo informador del ordenamiento jurídico, *no significa en modo alguno que su proclamación en el texto constitucional carezca de operatividad normativa directa*. El valor informador del artículo 45 no constituye una pura «invitación» al legislativo sino que tiene, como todo el texto constitucional, un valor normativo y, por tanto vinculante. Lo único que varía, como pone de relieve certeramente Tomás Ramón FERNÁNDEZ<sup>20</sup>, «son los términos concretos de esa vinculación, que en este campo operan “prima facie” sobre el legislador, a quien nuestra Constitución obliga desde luego, a convertir el deber genérico en obligación exigible, y la mera expectativa de derecho en derecho subjetivo en sentido propio, a través del adecuado desarrollo de dichos principios». En consecuencia, añade este autor, «si la Ley, al llevar a cabo el desarrollo al que la Constitución la obliga, no realiza esa labor de conversión que la propia Constitución también reclama o la realiza de forma que el derecho no termina de alcanzar la operatividad individual y social que le es propia, incurrirá, sin duda, en un vicio de inconstitucionalidad susceptible de ser denunciado ante (y depurado por) la jurisdicción constitucional (...)»<sup>21</sup>. El valor integrador de los principios

sus obligaciones), mas «el pago de una cifra única de un millón de pesetas en concepto de indemnización por daños morales».

En el mismo sentido, podemos señalar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 9 julio 2000, en la que se estima la reclamación de varios vecinos contra el Ayuntamiento de Onteniente,, por su responsabilidad al permitir la apertura de establecimientos que producían excesivo ruido ambiental, y por no adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los reclamantes. La sentencia declara estos hechos contrarios a derecho, los anula y los deja sin efecto, reconociendo el derecho de los actores a ser indemnizados por el Ayuntamiento demandado y haciendo expresa imposición de costas a dicho Ayuntamiento.

<sup>20</sup> «Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor», REDA, núm. 76, 1992, pgs. 511 y ss. (pg. 522).

<sup>21</sup> Esta operatividad normativa directa del artículo 45 de la Constitución ha sido reconocida por el Tribunal Supremo en relación, precisamente, a normas relativas a la protección del medio ambiente. MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, A.: *Los delitos relativos a la protección del medio ambiente*, Madrid, COLEX, 1998, cita en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 noviembre 1990, en la que el Tribunal, llamado a pronunciarse sobre dos disposiciones administrativas que incidían sobre los hechos enjuiciados, al aumentar los límites de tolerabilidad de determinadas emisiones, el Tribunal declara que «en el caso de que la Administración decidiese tramitar normas con rango de ley o adoptar disposiciones de carácter reglamentario en las que se autorizasen inmisiones o vertidos en límites

económicos y sociales obliga además, como ha declarado el Tribunal Constitucional, a tener presentes estos preceptos «en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes» (Sentencia 19/1982, de 5 de mayo).

Procede señalar, por último, que esta configuración del medio ambiente como un derecho de prestación que vincula a los poderes públicos a su desarrollo y concreción pero que no contiene derechos subjetivos invocables directamente por los particulares, es también la que se recoge en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmada y proclamada solemnemente por los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, en nombre de sus Instituciones, el 7 de diciembre de 2000 en Niza, y dotada de momento de un valor jurídico de «inspiración y persuasión» y de interpretación de los derechos que integran el acervo comunitario<sup>22</sup>, pues su artículo 37, que se sitúa en el Capítulo IV atinente a la «Solidaridad», declara que «Las políticas de la Unión integrarán y garanti-

peligrosos e inadmisibles con arreglo a normativas internacionales y de incuestionable rigor científico, *estaría vulnerando el mandato del art. 45 de la Constitución, por lo que la norma devendría inconstitucional*».

En el caso aquí planteado, el Tribunal Supremo no procedió a aplicar directamente esta doctrina general, pues las resoluciones administrativas que elevaban de modo irrazonable los límites máximos admitidos de determinadas emisiones fueron declaradas nulas de pleno derecho por haber sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente, dado que la competencia correspondía al Gobierno. Si no hubiera sido así, hay que reconocer que la inaplicación de las normas administrativas por vulneración del art. 45 CE hubiera resultado problemática, dado que el concepto de «derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» que reconoce el art. 45 deja un margen muy amplio de discrecionalidad al legislador y al Poder Ejecutivo a la hora de dictar normas que lo hagan efectivo, pero no por ello habría resultado imposible, pues el Tribunal, a la hora de cumplir el mandato legal de no aplicar los Reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución (art. 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), hubiera podido fundamentarse en elementos de evaluación de las emisiones máximas tolerables por el hombre, como normas de carácter internacional o estudios científicos relevantes, para constatar que las disposiciones administrativas resultaban contrarias al mandato constitucional.

<sup>22</sup> Vid., ALONSO GARCÍA, R.: «El triple marco de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2002, y, del mismo autor, «La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 209, 2000; FERNÁNDEZ TOMÁS, A.: «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: un nuevo hito en el camino de la protección», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 214, 2001; GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Enrique: «La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea», en la obra colectiva por él dirigida *El Derecho Administrativo Comunitario*, Madrid, Montecorvo, 2001; RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, publicación semestral del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 1, 2º semestre de 2001; UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J. I.: *El Derecho comunitario y el legislador de los derechos fundamentales (un estudio sobre la influencia comunitaria sobre la fundamentalidad de los derechos constitucionales)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2001, pgs. 108 y ss.

zarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad»<sup>23</sup>.

Ningún avance supone este precepto respecto del reconocimiento del derecho al medio ambiente ya incluido en el Tratado de la Comunidad Europea, pues la protección ambiental ha ido ganando fuerza en las sucesivas reformas de los Tratados originarios hasta configurarse como una política comunitaria<sup>24</sup>. En la actualidad, tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam (que entró en vigor el 1 de mayo de 1999), se reconoce como misión de la Comunidad «el logro de un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente», que se añade a la ya consagrada y ahora más enfatizada de promover «un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad» (artículo 2 del Tratado).

2. EL PROCESO DE «ECOLOGIZACIÓN» DE DETERMINADOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH, UNA NUEVA VÍA PARA LA DEFENSA DE LOS CIUDADANOS FRENTE A LAS LESIONES DERIVADAS DE DAÑOS AMBIENTALES. LA DOCTRINA *LÓPEZ OSTRA*; *GUERRA Y OTROS C. ITALIA*; Y *HATTON Y OTROS C. EL REINO UNIDO*.

La protección otorgada por nuestro ordenamiento jurídico-constitucional a los derechos subjetivos eventualmente afectados por daños ambientales, se ve hoy reforzada por *la dimensión ambiental que han adquirido algunos derechos*

<sup>23</sup> Como ha puesto de relieve ALONSO GARCÍA, R. a pesar de su denominación como Carta de «Derechos Fundamentales», en la misma se incorporan un amplio elenco de derechos, libertades y principios, que comprenden los denominados por la doctrina anglosajona «aspirational fundamental rights», muy familiares al jurista español como principios rectores de la política económica y social, que ostentan una naturaleza inspiradora y reaccional frente a la imprescindible concreción legislativa que resulte contraria a sus prescripciones. Vid. «Las cláusulas horizontales de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en el Seminario Internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos «La encrucijada constitucional de la Unión Europea», Madrid, 6, 7 y 8 noviembre 2001, publicado por Civitas, Madrid, 2002.

<sup>24</sup> El *Acta Única Europea* (que entró en vigor el 1 de julio de 1987), incorporó el medio ambiente a los Tratados constitutivos, mediante la inclusión de un Título específico (el Título VII, integrado por los arts. 130 R, 130 S y 130 T), con la rúbrica «Medio Ambiente», en el que se recogieron los objetivos, principios y las condiciones de actuación de la Comunidad en esta materia así como sus competencias en acuerdos internacionales. El *Tratado de la Unión Europea* (firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992 y que, una vez ratificado por todos los Estados, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993), reforzó aún más el reconocimiento en el derecho originario de la política ambiental como una misión propia de las Comunidades, pues la consecución de un desarrollo económico sostenible se reconoce expresamente como uno de los objetivos de la Unión (art. B del Tratado de la Unión Europea) y como uno de los fines de la integración europea (art. 2 del Tratado de la Comunidad Europea, que incluye, entre las misiones que ha de acometer la Comunidad, la promoción de «un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente»), afirmándose en consecuencia como una de las acciones propias de la Comunidad el desarrollo de «una política en el ámbito del medio ambiente» [art. 3 k)].

*fundamentales*, por la vía de la interpretación de que, en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ecológicos pueden poner en peligro la salud o la integridad personal del individuo, y atentar por consiguiente contra *el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral* (artículo 15 CE), o bien lesionar el derecho fundamental de los ciudadanos al respeto de su vida privada y familiar, privándoles del disfrute de su domicilio y vulnerando por esta vía *los derechos a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio* (artículo 18 CE).

Lo protegido en estos casos es, obviamente, el derecho fundamental del sujeto concreto a la vida o a la integridad física, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio, y no un pretendido interés o «derecho ambiental», pero ello no excluye que *la posibilidad de poner en relación estos derechos con determinados daños al medio ambiente abre una nueva vía a los particulares para obtener una tutela constitucional indirecta o refleja de los daños derivados de las agresiones ambientales*.

La «ecologización» («greening» en la expresión anglosajona) de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 15 y 18 de nuestra Constitución y, en concreto, la posibilidad de poner en relación las agresiones al entorno, a fin de conseguir el amparo constitucional, con los derechos a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio del artículo 18 CE, había sido ya apuntada por nuestra doctrina (L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER<sup>25</sup>), y su consagración en la doctrina constitucional ha venido de la mano del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH en adelante).

El TEDH ha seguido un proceso gradual en el reconocimiento de la «ampliación» del ámbito de cobertura de los derechos fundamentales reconocidos en el Convenio de Roma para incorporar las lesiones individuales derivadas de agresiones ambientales, reconociendo la existencia de obligaciones positivas de hacer por parte de los Estados a fin de evitar estos daños. Los

<sup>25</sup> *La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional*, cit. Este autor realizó una amplia y muy rigurosa fundamentación de la posibilidad de ampliar el ámbito de cobertura del art. 18 de la Constitución a las agresiones derivadas del ruido, señalando que «A nuevas modalidades de abuso se reclaman fórmulas de protección puestas al día» y apuntando en este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1984, de 17 febrero, en la que, aunque el supuesto de hecho no se refería a una contaminación por ruidos sino al derribo de un edificio sin expresa autorización judicial, se reconocía expresamente que con la protección del derecho a la inviolabilidad del domicilio del art. 18.2 CE, «no sólo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emancipación de la persona y de esfera de ella. Interpretada en este sentido, la regla de la inviolabilidad del domicilio es de contenido amplio e impone una extensa serie de garantías y de facultades en las que se comprenden las de vedar toda clase de invasiones, incluidas las que puedan realizarse sin penetración directa por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otras análogos». Como señaló premonitoriamente MARTÍN-RETORTILLO, L. desde este razonamiento del Tribunal Constitucional «queda sólo un salto muy pequeño para llegar a afirmar que los ruidos ilegítimos son también una invasión que ataca la inviolabilidad del domicilio y que hiere por ello a la intimidad, que debe ser protegida aunque se lleva a cabo "sin penetración directa"».

primeros pronunciamientos dignos de reseñar que han ido abriendo camino a esta jurisprudencia son:

– En las primeras sentencias, el TEDH comenzó a incorporar las preocupaciones ambientales a través el derecho a un juicio justo reconocido en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH en adelante). Ya en la Sentencia de 13 julio 1983, *caso Zimmerman y Steiner c. Suecia* el Tribunal condenó al Estado sueco por no haber garantizado un proceso sin dilaciones indebidas en relación con los litigios que se promovieron contra las molestias sonoras provocadas por el aeropuerto de Zurich, pero la más relevante en este sentido ha sido la Sentencia de 25 noviembre 1993, *caso Zander contra Suecia*, en la que se imputó responsabilidad al Estado sueco por violación del artículo 6, párrafo 1º del CEDH, en cuanto no habían previsto la posibilidad de recurso judicial para la protección de sus derechos civiles vulnerados como consecuencia de emisiones contaminantes<sup>26</sup>.

– El *asunto Arrondelle c. Reino Unido*, que no llegó a obtener un pronunciamiento del TEDH por haber llegado las partes a un arreglo amistoso pero que fue admitido a trámite por el Tribunal, y en el que la Comisión declaraba ya admisible, al amparo del artículo 8 del CEDH, que garantiza el respeto de la vida privada y familiar, del domicilio y de la correspondencia, la demanda en la que se pedía una indemnización por la vulneración de este derecho fundamental derivado de las graves molestias acústicas producidas por el funcionamiento del aeropuerto internacional de Heathrow.

– La Sentencia de 21 febrero 1990, *caso Powell and Rayner c. Reino Unido*, en la que el TEDH reconoció expresamente que «El ruido de los aviones del aeropuerto de Heathrow ha afectado negativamente la calidad de la vida privada y el disfrute del domicilio de los demandantes», y por consiguiente, «El artículo 8 ha de tenerse en cuenta como derecho aplicable con relación tanto con el señor Powell como con el señor Rayner». El Tribunal estimó sin embargo que, en este caso, los hechos concurrentes «no permiten suscitar una reclamación fundada de lesión del artículo 8 o, en consecuencia, la legitimación para obtener un remedio en base al artículo 13» del CEDH.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal declaró que hay que partir, tanto para establecer si el Estado ha adoptado las medidas necesarias para asegurar los derechos de los recurrentes al respeto a su vida privada y familiar y de su domicilio reconocidos por el párrafo 1 del artículo 8, como para apreciar si se concurren los términos del párrafo 2 de este precepto, que proscribire cual-

<sup>26</sup> Los recurrentes habían solicitado a la autoridad administrativa competente que condicionara a la adopción de medidas correctoras la renovación de la licencia de una industria cercana que había producido incrementos en el nivel de cianuro en el agua subterránea, y, ante la denegación de esta solicitud, sólo habían podido recurrir ante el Gobierno, que volvió a desestimar su solicitud, pero no habían podido acudir a los Tribunales, por considerarse entonces (lo que sería corregido en 1988, pero sin posibilidad de aplicación retroactiva) que se trataba de decisiones que afectaban al interés público, no a intereses civiles individuales y que, por consiguiente, no podían ser objeto de recurso por los particulares.

quier injerencia de una autoridad pública en el ejercicio de esos derechos salvo si dicha injerencia se halla justificada en los términos que precisa ese artículo<sup>27</sup>, de un «justo equilibrio que debe realizarse entre los intereses correspondientes a los individuos y los de la comunidad en su conjunto». En la determinación de ese justo equilibrio, el TEDH reconoce que «El Estado goza de un cierto margen de apreciación para determinar las medidas a adoptar para asegurar el cumplimiento del Convenio» y en el caso de autos, teniendo en cuenta las diversas medidas adoptadas para controlar, reducir y compensar el ruido de los aviones alrededor del aeropuerto de Heathrow, el Tribunal consideró que «el Gobierno del Reino Unido no puede considerarse fundamentalmente que ha excedido el margen de apreciación que ostenta o alterado el justo equilibrio que exige adoptar el artículo 8».

Como el *leading case* en la materia ha de considerarse, sin embargo, el conocido *caso López Ostra*, que fue el primer supuesto en el que se condenó a un Estado por violación del artículo 8 del CEDH basándose en que una degradación del medio ambiente había conculcado los derechos en él reconocidos<sup>28</sup>.

La señora López Ostra había acudido en el Derecho español al proceso de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales (Ley 62/1978, de 26 de diciembre) para obtener amparo de su derecho al respeto a su domicilio y a su integridad psíquica que consideraba vulnerados por los olores, ruido y humos contaminantes de una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos situada a unos pocos metros de su domicilio, en la ciudad de Lorca. La Audiencia Territorial de Murcia denegó el amparo por Sentencia de 31 enero 1988, en la que, aun reconociendo que las molestias causadas por la planta de tratamiento de residuos disminuían la calidad de vida de aquellos que vivían en su entorno, sostuvo que esa disminución, al no constituir un grave riesgo para la salud, no era lo suficientemente grave como para conculcar los derechos fundamentales reconocidos por la Consti-

<sup>27</sup> De acuerdo con este precepto, «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».

<sup>28</sup> Vid. CARRILLO DONATRE, J. A. y GALÁN VIOQUE, R.: «¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado? (Comentario en torno al asunto López Ostra c. España, resuelto por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 diciembre 1994)», *REDA*, núm. 86, 1995; VELASCO CABALLERO, F.: «La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de los derechos humanos (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso López Ostra c. España)», *REDC*, núm. 45, 1995; JIMENA QUESADA, L. y TOMÁS MALLÉN, B. S.: «El derecho al medio ambiente en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Revista General de Derecho*, núm. 618, 1996; RUIZ RICO, G.: *El derecho constitucional al medio ambiente (dimensión jurisdiccional)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, en especial pgs. 106 y ss.; MARÍN LÓPEZ, A.: «La contaminación acústica y la violación de los derechos fundamentales del hombre», *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, enero 2002.

*Blanca Lozano Cutanda*

tución. La recurrente interpuso entonces recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, que fue desestimado, y de amparo ante el Tribunal Constitucional, que lo inadmitió por considerarlo manifiestamente infundado<sup>29</sup>.

El TEDH estimó por el contrario admisible el recurso, desestimando las excepciones preliminares del Gobierno. La sentencia ha tenido la virtualidad fundamental de abrir nuevas perspectivas sobre la dimensión ambiental de algunos derechos fundamentales y sobre las posibilidades de su tutela efectiva en sede constitucional, y desde entonces el Tribunal de Estrasburgo se ha mostrado cada vez más decidido a ampliar esta vía de recurso (así lo demuestra, como veremos, la reciente Sentencia en el *caso Hatton y otros c. Reino Unido*).

Así, frente a la alegación del Gobierno español de que la demandante debía haber agotado los recursos internos, pues el proceso especial para la protección de los derechos fundamentales no es el medio adecuado para plantear cuestiones de legalidad ordinaria o controversias de naturaleza científica sobre los efectos de una planta de residuos, el TEDH sostiene que este proceso constituye un medio «efectivo y apropiado» para obtener amparo de los derechos fundamentales afectados con ocasión de la vulneración de normas y estándares ambientales.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, la sentencia del TEDH vincula la protección del medio ambiente con el respeto a la vida privada y familiar y al domicilio del artículo 8 del Convenio de Roma al declarar que «las vulneraciones graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona e impedirle disfrutar de su vida privada y familiar sin poner, sin embargo, su salud en peligro». En este caso el Tribunal sí procede a declarar la violación de estos Derechos por estimar que, atendiendo a las circunstancias del caso, el Estado demandado «no ha sabido lograr un justo equilibrio entre el interés económico de la ciudad de Lorca –esto es, de disponer de una estación depuradora– y el disfrute efectivo por la demandante del derecho al respeto de su vida privada y familiar», por lo que condena al Estado español por vulneración del artículo 8 del CEDH y en aplicación del artículo 50 del Convenio, a indemnizar los daños y perjuicios sufridos por la demandante y a abonar las costas del proceso.

De esta forma, el TEDH ha ido dando entrada en el ámbito de protección del Convenio al derecho a un medio ambiente adecuado, por la vía mediata

<sup>29</sup> Por Auto de 26 febrero 1990, el Tribunal Constitucional inadmitió el recurso, por entender que la existencia de humos, olores y ruidos no constituía por sí misma una violación del domicilio, ni podía calificarse la inactividad administrativa en relación al cierre completo de la depuradora de trato inhumano o degradante, puesto que ni la vida ni la integridad física de la demandante habían sido puestas en peligro, ni tampoco se había violado su derecho a elegir libremente el domicilio porque ninguna autoridad la había expulsado del mismo. El Tribunal Constitucional rechazó por otra parte, sin entrar en ella, la demanda de amparo en lo relativo al respeto a la vida privada de la demandante (art. 18.1 de la Constitución), ya que este derecho no había sido invocado en la vía judicial previa.

de entender que, aunque no se halla directamente reconocido por sus preceptos, *en la medida en que un ataque al medio ambiente lesiona o limita gravemente el disfrute de determinados derechos si reconocidos, los órganos garantes del Convenio podrán entender de las agresiones ambientales determinantes de su lesión.*

La doctrina del caso López Ostra se ha visto corroborada por la Sentencia del TEDH de 19 febrero 1998 (*caso Guerra y otros c. Italia*), en la que el Tribunal, tras recordar que «los atentados graves al medio ambiente pueden afectar el bienestar de las personas y privarles del disfrute de su domicilio de forma que se vea afectada su vida privada y familiar», estima que en el caso concreto planteado este derecho se ha visto vulnerado por la contaminación con gases que sufrieron los recurrentes, residentes en la localidad italiana de Manfredonia, como consecuencia de las emisiones provenientes de una fábrica química cercana, en especial tras varios accidentes de funcionamiento (sobre todo una explosión accidental de una de sus instalaciones en 1976), declarando en consecuencia al Estado italiano responsable de la violación del artículo 8 del TEDH, por no haber proporcionado a los ciudadanos «informaciones esenciales que les habrían permitido evaluar los riesgos que podrían resultar para ellos y sus allegados del hecho de seguir residiendo en el territorio de Manfredonia, una comunidad tan expuesta al peligro en caso de accidente en las instalaciones de la fábrica»<sup>30</sup>.

Es interesante destacar que, en este supuesto, los recurrentes, secundados por la Comisión, basaban fundamentalmente sus alegaciones en la violación por el Estado italiano del artículo 10 del Tratado Europeo de Derechos Humanos, en el que se reconoce *el derecho a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente informaciones o ideas sin injerencias de las autoridades públicas*. El Tribunal estima, sin embargo, que, según su propia doctrina, este precepto «prohíbe esencialmente a un gobierno que impida a alguien recibir informaciones que otros aspiran o pueden consentir a proporcionárselas», por lo que dicha libertad no comprende la imposición a un Estado, en circunstancias como las concurrentes en el caso planteado, de obligaciones positivas de búsqueda y difusión, «motu proprio», de informaciones a los ciudadanos.

Se excluye de esta forma la posibilidad, planteada por la Comisión y recogida en los fundamentos de la sentencia, de que este precepto pudiera aplicarse también para la defensa indirecta del derecho a un medio ambiente adecuado, imponiendo a los Estados «no únicamente la posibilidad de acceso al público a las informaciones en materia de medio ambiente (...), sino también obligaciones positivas de obtención, elaboración y difusión de aquellas informaciones que, por su propia naturaleza, no podrían llegar de otra forma al conocimiento del público», lo que le hubiera permitido jugar «un papel preventivo respecto a violaciones potenciales del Convenio en

<sup>30</sup> En consecuencia, el TEDH condena al Estado italiano a indemnizar a los recurrentes por los daños morales sufridos (con una cantidad más reducida que la que solicitaron, por estimar el Tribunal que no demostraron la existencia de un daño material resultante de la falta de información).

*Blanca Lozano Cutanda*

caso de atentados graves contra el medio ambiente, pues esta disposición entraría en juego antes incluso de que una lesión directa a otros derechos fundamentales –como el derecho a la vida o el respeto de la vida privada y familiar– se haya producido».

Sobre esta posible ampliación del derecho fundamental a recibir libremente información realizaremos algún comentario en otro lugar de este trabajo, pero vaya por delante que compartimos el criterio de la Comisión, dada la importancia central que reviste la información para la protección efectiva del medio ambiente y la prevención de los daños a las personas derivados de su deterioro<sup>31</sup>.

Los recurrentes alegaban también que la falta de información proporcionada por el Estado italiano había incurrido en una violación del artículo 2 del Tratado, que protege el derecho a la vida, esgrimiendo la muerte de empleados de la fábrica debidas al cáncer, en las que había incidido la exposición a las sustancias tóxicas con las que trabajaban. El TEDH declara, sin embargo, que «teniendo en cuenta la conclusión (precedente) relativa a la violación del artículo 8, la Corte no considera necesario examinar el caso también desde la perspectiva del artículo 2».

El Tribunal circunscribe por consiguiente la violación de los derechos reconocidos por el Tratado a los atinentes al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio que reconoce el artículo 8. Las emanaciones tóxicas de la fábrica habían producido, sin embargo, daños físicos de gravedad a los vecinos de la zona, además de las posibles muertes por causas laborales de los trabajadores, y así, como consecuencia del accidente de 1976, hubieron de ser hospitalizadas 150 personas aquejadas de una intoxicación aguda por arsénico. A pesar de ello, el TEDH no llega a vincular la protección a la salud y a la integridad física al «derecho a la vida» garantizado por el artículo 2 del Tratado, lo que se explica porque este precepto del Convenio de Roma presenta un carácter mucho más restrictivo en su formulación que el artículo 15 de nuestra Constitución, pues no contempla como éste último el derecho a «la integridad física y moral», limitándose a reconocer que «El derecho de toda persona está protegido por la Ley» y que «La muerte no puede ser infligida a nadie intencionadamente», salvo en determinados casos excepcionales que el precepto enumera (aplicación de pena capital prevista por el legislador, defensa propia, imperativos de orden público).

<sup>31</sup> No deja en este sentido de resultar un tanto paradójico en el caso de autos, que, aunque motivada en una infracción del art. 8, la condena del TEDH a Italia se fundamenta en el hecho de que los ciudadanos no recibieran en su debido momento las informaciones esenciales sobre los riesgos ambientales derivados de la fábrica química cercana y no, como ha ocurrido en los demás casos en los que la lesión derivada del daño ambiental se pone en relación con el art. 8 del CEDH (*caso Powell and Rayner c. Reino Unido*, *caso López Ostra*, *caso Hatton* y otros *c. Reino Unido*), en no haber sabido el Estado lograr un justo equilibrio entre el interés económico de la colectividad y el disfrute efectivo del demandante de su derecho al respeto de su vida privada y familiar.

La extensión del derecho a la vida a la protección de las personas no únicamente frente a la muerte sino también frente a toda afección a su integridad física que amenace en mayor o menor medida su existencia no ha sido afirmada hasta ahora por el TEDH. Compartimos por ello la opinión, formulada en su voto particular concurrente a esta sentencia por el P. Jambrek de que «parece llegado el momento a la jurisprudencia del Tribunal consagrada al artículo 2 (derecho a la vida) de evolucionar, de desarrollar los derechos que se deducen implícitamente del mismo, de definir las situaciones que conllevan un riesgo real y grave para la vida o los diferentes aspectos del derecho a la vida», y en este sentido el caso que nos ocupa bien puede considerarse una «ocasión perdida», pues, como añade el citado juez, «el artículo 2 parece pertinente y aplicable al caso, en la medida en que 150 personas han sido hospitalizadas por envenenamiento grave de arsénico».

Es probable, sin embargo, que tal ampliación pueda tener lugar en el futuro, pues el TEDH parece decidido a no detenerse en este proceso de «ecologización» de los derechos tutelados por el Convenio de Roma, y así lo prueba la reciente Sentencia de 2 octubre 2001, *caso Hatton y otros c. Reino Unido*, en la que el Tribunal, en una aparente «vuelta atrás» respecto de lo decidido en el *caso Powell and Rayner c. Reino Unido*, declara que el Estado, «no ha sabido realizar un justo equilibrio entre el bienestar económico del Reino Unido y el disfrute efectivo por parte de los demandantes de su derecho al respeto a su domicilio y a su vida privada y familiar», como consecuencia de las molestias sufridas por los vecinos recurrentes a causa del ruido producido por los aviones del aeropuerto de Heathrow. Es cierto que el TEDH se esfuerza por diferenciar ambos casos, pues aquí se trataba en concreto de los trastornos del sueño ocasionados por la actividad aérea nocturna y por la insuficiencia del sistema de cuotas sonoras a los vuelos nocturnos establecido en 1993 por la Secretaría de Estado de Transportes para reducir el ruido perturbador del sueño<sup>32</sup>.

La argumentación del TEDH se basa en este caso en la insuficiencia de los estudios realizados para establecer el sistema, tanto por lo que respecta al interés económico que revisten para la nación los vuelos nocturnos como

<sup>32</sup> De acuerdo con este sistema, a cada tipo de avión se le asigna un número de puntos de «cuota» de sonido, entre 0.5 QC (para los más silenciosos) y 16 QC (para los más ruidosos), asignando a cada uno de los tres aeropuertos más importantes de Londres un cierto número de puntos de la cuota, de tal forma que los movimientos nocturnos de aeronaves no pueden superarla, pero para ello, en vez de fijarse un número máximo de movimientos individuales de aeronaves, las compañías aeronáuticas podían elegir, dentro de la cuota total de sonido permitido, entre operar un mayor número de aviones silenciosos o un menor número de los ruidosos. El sistema estaba diseñado para incentivar la utilización de aviones más silenciosos, al hacer que los ruidosos utilizaran más porcentaje de la cuota para cada movimiento, pero el resultado no ha sido satisfactorio porque, como ha reconocido el Gobierno británico, mientras la cuota media por movimiento de aeronave es ahora inferior que la media anterior al sistema de 1993, el incremento en el número de movimientos ha conducido a un incremento global de la cuota sonora en relación con la situación del año 1992/1993.

en lo relativo al impacto del posible incremento de los mismos en el descanso de los recurrentes, lo que lleva al Tribunal a afirmar que «en ausencia de un estudio previo y completo dirigido a la búsqueda de la solución menos onerosa en relación a los derechos humanos, no es posible aceptar que al tener en cuenta los efectos negativos en los intereses económicos del país –los cuales en sí mismos no han sido cuantificados– el Gobierno haya logrado el justo equilibrio al establecer el sistema de 1993», y, en consecuencia, declara que se ha producido una violación del artículo 8 del CEDH así como del artículo 13, y condena al Estado inglés a indemnizar a los recurrentes por los daños morales y las costas del proceso.

La violación del artículo 13 se fundamenta por el TEDH en que la revisión que realizaron los Tribunales nacionales se «limitó a los conceptos clásicos del Derecho público inglés, tales como la irracionalidad, la ilegalidad y la manifiesta irracionalidad, sin tomar en consideración si el incremento de los vuelos nocturnos del sistema de 1993 suponían una limitación justificable del derecho al respeto de su vida privada y familiar o del domicilio de quienes viven en el vecindario del aeropuerto de Heathrow», por lo que considera que el alcance de la revisión judicial resultaba insuficiente para cumplir con el artículo 13 del CEDH. Con ello, el Tribunal pone en cuestión el sistema de revisión jurisdiccional inglés, declarándolo incompatible con los principios del TEDH por lo que respecta al alcance de la revisión cuando se trate de posibles violaciones del artículo 8 del Tratado, debiendo en este caso procederse al análisis o ponderación de si existe un justo equilibrio entre el interés protegido y la limitación que el mismo conlleva al derecho fundamental.

Falta en esta sentencia a nuestro entender, la referencia al concepto de la «gravedad» de la lesión o limitación producida en los derechos de los recurrentes como criterio previo y determinante de una posible vulneración del artículo 8 de la CEDH. Es cierto que el Tribunal fundamenta su condena en la ausencia de los elementos de análisis necesarios para haber podido realizar el balance o justo equilibrio entre los intereses y derechos en juego, pero esta misma falta de análisis conlleva la ausencia de una prueba suficiente de la gravedad de las lesiones infligidas a los recurrentes<sup>33</sup>, lo que a nuestro entender *debería operar en cada caso concreto como requisito previo ineludible para proceder al análisis del juicio ponderado realizado por el Estado*. Concorda-

<sup>33</sup> El voto disidente del magistrado sir Brian Kerr señala en este sentido que la sentencia «no ha demostrado que existiera una afcción significativa al derecho de los recurrentes a su vida privada», señalando, como criterio indicativo de que ello podría no ser así en este caso, el hecho de que «la presión en los precios de la propiedad alrededor de Londres es tan elevada que no se ve seriamente afectada por el ruido de los aviones. En estas circunstancias, aquellos que reclaman por alteraciones del sueño producidas por vuelos nocturnos tienen la opción legítima de permanecer en su vivienda o de trasladarse a otro lugar» y, de hecho, «Resulta relevante que ninguno de los recurrentes haya tenido problemas en trasladarse fuera del área» y «ninguno ha alegado que su casa se haya vuelto invendible o haya perdido valor hasta el punto de que no cubra una vivienda equivalente en otro lugar».

mos plenamente en este sentido con la conclusión del magistrado sir Brian Kerr de que, cuando existe una afección al derecho al respeto a la vida privada y familiar y al domicilio «Cada caso debe ser examinado en sus circunstancias concretas. En algunos casos, el argumento del interés económico puede resultar predominante cuando la lesión no sea sustancial; en otros, puede resultar débil, en especial cuando la lesión es considerable. *El caso López Ostra no puede llevar a establecer un principio general en virtud del cual el interés económico nacional es un factor que debe ser siempre desatendido o que debe siempre someterse a la necesidad de proteger el derecho al respeto a la vida privada y familiar, especialmente si la lesión a estos derechos resulta periférica o ilusoria*».

De no seguirse en el futuro el análisis que propone este magistrado, se corre el riesgo de acabar por desvirtuar los procedimientos extraordinarios establecidos para la protección de los derechos fundamentales, tanto en la CEDH como en nuestra propia Constitución, al confundirlos con las meras reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento de sus servicios públicos, acabando por atender por esta vía preferente y sumaria multitud de reclamaciones basadas en «daños ambientales» que con frecuencia no contribuyen a las actuaciones de mejora del bien jurídico ambiental (el «derecho a un medio ambiente adecuado» que proclama nuestra Constitución) realizadas por los poderes públicos<sup>34</sup>, sino que únicamente pretenden una compensación económica por el perjuicio individual que les causa a determinados particulares una actividad establecida en beneficio del conjunto de la Sociedad. Para ello existen cauces adecuados y suficientes, como hemos podido comprobar, en las vías procedimentales dirigidas a resolver las cuestiones de legalidad ordinaria.

### 3. LA RECEPCIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL DE Estrasburgo Y LA CONSIGUIENTE APERTURA DEL RECURSO DE AMPARO PARA LA DEFENSA DE LOS CIUDADANOS FRENTE A DAÑOS AMBIENTALES

En nuestro Derecho interno, la doctrina del TEDH expuesta obliga a dar

<sup>34</sup> Respecto del *caso López Ostra*, en que las molestias ambientales provenían de una estación depuradora, Ruiz Rico, G. puso ya de manifiesto, con gran lucidez, que «sería conveniente puntualizar que la doctrina que se defiende en el fallo del Tribunal Europeo encierra un efecto potencialmente contradictorio con los fines de conservación ambiental. Si se analiza con mayor detenimiento, en el fondo el Tribunal no hace sino defender a toda costa –y diríamos más, a un precio antiecológico a la postre– la típica esfera de autonomía individual frente a la injerencia o intervencionismo público; o, lo que es lo mismo, considera prevalente en todo caso el derecho del particular sobre el interés o beneficio “social” (representado en la construcción de una depuradora)» (ob. cit., pgs. 111 y 112). En realidad, el TEDH no considera prevalente «en todo caso» el interés individual sobre el social, pero sí obliga a lograr un justo equilibrio entre ambos, que puede resolverse con una indemnización o expropiación «a priori» para actuar, y que en caso de conflicto habrá de sustanciarse ante la jurisdicción ordinaria, debiendo quedar el recurso de amparo sólo para los supuestos más graves de «desatención» pública –como en el caso de autos– de los derechos del recurrente.

una nueva interpretación, mucho más amplia y abierta, al derecho fundamental a la intimidad e inviolabilidad del domicilio del artículo 18 de nuestra Norma Fundamental, pues este precepto, como todas las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, ha de ser interpretado, tal como dispone su artículo 10.2, a la luz de los tratados y acuerdos internacionales suscritos por España en la materia, y en el caso del Convenio Europeo de Derechos Humanos, al disponer este Tratado para su interpretación de un mecanismo específico de carácter jurisdiccional como es el TEDH, la doctrina de este Tribunal resulta vinculante a la hora de verificar el sentido y alcance de los derechos y libertades del Título I de la Constitución<sup>35</sup>.

El Tribunal Constitucional ha procedido por vez primera a aplicar la doctrina del TEDH para decidir un recurso de amparo en la Sentencia 119/2001, de 24 de mayo<sup>36</sup>. En este pronunciamiento, el Tribunal conoce de un recurso de amparo en el que se alega la violación, como eje básico de los derechos afectados, del derecho a la vida (artículo 15 CE), y a la intimidad personal e inviolabilidad del domicilio (artículo 18.1 y 18.2 CE), y ello como consecuencia de los daños derivados de la inactividad de un Ayuntamiento y de los Tribunales en la defensa de la recurrente contra el ruido sufrido en su vivienda procedente de varios establecimientos recreativos cercanos.

El caso debatido en el recurso de amparo desemboca en un fallo desestimatorio por considerar el Tribunal Constitucional que carece de respaldo probatorio la existencia de una lesión real y efectiva de los derechos fundamentales aducidos, al no haber «acreditado la recurrente ninguna medición de los ruidos padecidos en su vivienda que permita concluir que, por su carácter prolongado e insoportable, hayan podido afectar al derecho fundamen-

<sup>35</sup> Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, como la Sentencia 303/1993, de 25 de octubre, y la Sentencia 119/2001 que será objeto de análisis a continuación.

<sup>36</sup> El Tribunal Constitucional ya se había hecho eco de la doctrina del TEDH en una Sentencia de 1996 (STC 199/1996, de 3 de diciembre), aunque en forma de «obiter dicta», por no admitirse la alegación por los recurrentes de la vulneración de los derechos fundamentales al respeto a la vida privada y familiar del art. 18 CE después de haber presentado la demanda de amparo, dado que ésta se había fundamentado únicamente en la violación del art. 24.1 de la Constitución.

En los Fundamentos Jurídicos de la sentencia, el Tribunal Constitucional reconoce el carácter ambiental de la cuestión de fondo suscitada y afirma la singular importancia del derecho a un medio ambiente adecuado, señalando que esa importancia «ha sido puesta de relieve también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha declarado que, en determinados casos de especial gravedad, los daños ambientales pueden llegar a vulnerar el derecho de una persona a su vida personal y familiar, declarado por el artículo 8 del Convenio de Roma (SSTEDH *Powell y Rayner c. Reino Unido*, 17 octubre 1986, y *López Ostra c. España*, 9 diciembre 1994). Sin embargo, el Tribunal declara que en el caso de autos no procede entrar a conocer de estos derechos «pues ni fueron invocados en el proceso penal [art. 44.1 c) LOTC], ni es lícito después de haber presentado la demanda de amparo, escrito rector del proceso constitucional, se formulen ampliaciones o se introduzcan nuevas pretensiones».

tal» alegado. Se trata pues de un caso modesto en su alcance práctico, pero de gran interés doctrinal por cuanto el Tribunal procede a incorporar la doctrina del TEDH<sup>37</sup> «como criterio interpretativo de los preceptos constitucionales tuteladores de los derechos fundamentales (...) en el bien entendido que ello no supone una traslación mimética del referido pronunciamiento que ignore las diferencias normativas existentes entre la Constitución Española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (...)», lo que le lleva a realizar una labor exegética de enorme valor sobre el significado y alcance que dicha doctrina adquiere al aplicarla a los derechos fundamentales reconocidos por nuestra Constitución<sup>38</sup>.

Es esa diferencia normativa existente entre la Constitución española y el Convenio de Roma, la que lleva al Tribunal Constitucional a analizar, en primer lugar, si en el caso planteado se ha visto afectado el derecho a la integridad física y moral que afirma nuestra Constitución en el artículo 15, y que carece en cambio, como se ha expuesto, de un reconocimiento expreso en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Declara a este respecto el TC que «cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (artículo 15 CE)».

El Tribunal Constitucional no hace en este párrafo sino reconocer y aplicar a los posibles daños ambientales la dimensión positiva y amplia que abarca el derecho fundamental reconocido por el artículo 15 de nuestra Constitución, que no se limita a garantizar el derecho a no ser privado de la existencia fisiobiológica sino que va más allá y protege el derecho a la «integridad física y moral», esto es, la «integridad personal» que comprende, como ha precisado la doctrina, una pluralidad de derechos: *el derecho a la integridad física*, es decir, el derecho a no ser privado de ningún miembro u órgano corporal; *el derecho a la salud física y mental*, es decir, el derecho de la persona a no ser sometida a enfermedades que eliminen la salud; *el derecho al bienestar corporal y psíquico*, entendido como el derecho de la persona a que no se le hagan padecer sensaciones de dolor o sufrimiento; y *el derecho a la propia*

<sup>37</sup> El Tribunal comienza por recordar en los Fundamentos Jurídicos de la sentencia la doctrina del TEDH en virtud de la cual «en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra el respeto de su vida privada y familiar, privándola del disfrute de su domicilio en los términos del art. 8.1 del Convenio de Roma (SSTEDH de 9 diciembre 1994, núm. 51, y de 19 febrero 1998, núm. 60)», y declara que dicha doctrina debe servir, conforme proclama el art. 10.2 CE, «como criterio interpretativo de los preceptos fundamentales tuteladores de los derechos fundamentales».

<sup>38</sup> El Magistrado don F. Garrido Falla, en su voto particular concurrente, destaca la importancia que reviste esta sentencia en los siguientes términos: «Creo que el caso debatido en nuestro recurso de amparo, modesto en su alcance práctico al desembocar en un fallo desestimatorio, nos depara empero la ocasión para establecer una doctrina constitucional sobre los preceptos invocados que responda al tipo de sociedad tecnológica que nos toca vivir (...)».

*Blanca Lozano Cutanda*

*apariciencia personal*, esto es, el derecho de la persona a no ser desfigurada en su imagen externa<sup>39</sup>.

El Tribunal Constitucional ha reiterado en este sentido, como recuerda la sentencia que nos ocupa, que el artículo 15 de la Constitución, «protege *la inviolabilidad de la persona*, no sólo contra ataques dirigidos a lesionar su cuerpo o espíritu, sino también contra toda clase de intervención sobre esos bienes que carezca de consentimiento de su titular» (SSTC 120/1990, de 27 de junio, F. 8º; 215/1994, de 14 de julio, F. 4º; 35/1996, de 11 de marzo, F. 3º, y 207/1996, de 15 de diciembre, F. 2º).

El contenido del derecho fundamental a la vida amparado por el artículo 15 de nuestra Constitución es por consiguiente mucho más amplio que el tutelado por el artículo 2 de la Convención Europea de Derechos Humanos en la interpretación que hasta el presente le ha otorgado el Tribunal de Estrasburgo, y *le otorga un enorme potencial futuro para la protección por la vía de amparo de los daños, físicos y morales, sufridos como consecuencia de ataques al medio ambiente*. Téngase en cuenta, en este sentido, que la dimensión positiva del «derecho a la vida y a la integridad física y moral» que garantiza el artículo 15 de la Constitución puede permitir alegar este derecho cuando las emisiones, vertidos, radiaciones, ruidos, vibraciones, o cualquier otro atentado contra el medio ambiente pongan en *grave peligro* la salud, física o psíquica, de la persona<sup>40</sup>, *aunque los daños no afecten al derecho a la intimidad personal y familiar del afectado*, pues existen multitud de daños ambientales que, sin incidir en el ámbito domiciliario pueden también afectar gravemente la calidad de vida (pensemos, por ejemplo, en ruidos o emisiones contaminantes de la atmósfera externos al domicilio pero imperantes en el área vital del ciudadano, en daños derivados del baño continuado en aguas contaminadas sin la información ni adopción de medidas oportunas por las autoridades públicas, en posibles afecciones futuras derivadas de la ingesta de alimentos modificados genéticamente...).

El artículo 15 de nuestra Constitución, debido a la dimensión positiva vinculada al libre desarrollo de la personalidad que ostenta en nuestro derecho constitucional, amplía por tanto «geográficamente» la protección por la vía del recurso de amparo de las lesiones derivadas de daños ambientales que afecten gravemente a la salud, física o psíquica, de la persona, más allá de

<sup>39</sup> Vid. RODRÍGUEZ MOURULLO, G.: «Comentario al artículo 15 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, (dir. ALZAGA, O.), Coedición de las Cortes Generales y EDESA, 1997, t. II, pgs. 267 y ss.

<sup>40</sup> Por lo que respecta, en concreto, al ruido, la posibilidad de que la contaminación acústica actúe como elemento patógeno afectando a la salud aparece expresamente reconocida en nuestra legislación, como señala en su voto particular concurrente con la sentencia el magistrado F. Garrido Falla, en la Ley 38/1999, de ordenación de la Edificación. El art. 3 de esta Ley establece, entre los «Requisitos básicos de la edificación» dirigidos a «garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente», la «Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido *no ponga en peligro la salud de las personas* y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades» [art. 3.1 c).2].

la que supone la protección a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario.

En aquellos supuestos en los que no se ponga en peligro grave e inmediato la salud (entendida en ese sentido amplio que da cobertura a cualquier afección a la integridad «física o moral»), los daños ambientales, si revisten especial gravedad, podrán atentar, según la doctrina del TEDH expuesta, contra el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario. En esta sentencia, el Tribunal acota en los siguientes términos los requisitos que deben cumplir los daños ocasionados por las molestias sonoras para ser merecedoras de amparo constitucional por aplicación del artículo 18 de la Constitución: «(...) una *exposición prolongada* a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como *evitables e insoportables*, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que *impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad*, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida».

En su voto particular concurrente a la sentencia, el magistrado don M. Jiménez de Parga considera «excesivos los requisitos exigidos para apreciar la lesión de los derechos fundamentales», en concreto el derecho a la integridad física y moral de las personas del artículo 15 de la Constitución<sup>41</sup>. En igual sentido se ha pronunciado en la doctrina A. Betancor, que lleva el argumento aún más lejos al afirmar que, para estimar conculcados los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 15 y 18.1 de la Constitución, el Tribunal Constitucional debería limitarse a constatar el incumplimiento de la legislación ambiental y, singularmente en este caso, los valores límite de emisión<sup>42</sup>.

El criterio de la gravedad que sirve para separar las cuestiones de constitucionalidad de los asuntos de legalidad ordinaria conlleva ciertamente, como señala el profesor Betancor, un alto grado de subjetivismo del Tribunal a la hora de establecer cuándo se produce la afectación cualificada de los derechos. La utilización de este criterio parece sin embargo inevitable, no ya porque sea el que hasta la Sentencia del caso *Hatton y otros c. Reino Unido* ha utilizado el TEDH cuya jurisprudencia recoge esta sentencia, sino porque, dado que la tutela jurídica del medio ambiente pivota sobre multitud de

<sup>41</sup> Afirma este magistrado, actual Presidente del Tribunal Constitucional, que la lesión de este derecho fundamental «no requiere que el ruido sea de un nivel intenso y que ponga en grave peligro la salud de las personas», por considerar que, de acuerdo con la reciente evolución de la legislación europea, la reacción de los poderes públicos frente al ruido solamente ha de tener en cuenta que los efectos sean nocivos «desde el momento en que asume que la salud humana, como la entiende la Organización Mundial de la Salud (OMS), es el “estado de absoluto bienestar físico, mental y social”».

<sup>42</sup> «El ruido: normas de emisión, contenido ambiental de los derechos fundamentales afectados y responsabilidad patrimonial de la Administración», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, enero de 2002, pgs. 12 y ss.

leyes y reglamentos de fuentes diversas (comunitaria, nacional, autonómica, local) y sobre la aplicación efectiva de los instrumentos administrativos arbitrados para su protección<sup>43</sup>, y debido a la imprecisión que reviste, como hemos expuesto, el concepto «medio ambiente», susceptible hoy de abarcar prácticamente todos los aspectos de la actividad humana, resultaría claramente excesivo abrir el recurso de amparo a la infracción de cualquier norma con un contenido ambiental, lo que desvirtuaría el procedimiento de protección especial de derechos fundamentales, al confundirlo, como ya hemos puesto de relieve, con una mera exigencia de responsabilidades a la Administración por el funcionamiento normal o anormal de un servicio público, perfectamente sustanciable por las vías ordinarias establecidas en nuestro ordenamiento (singularmente la prevista en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

El criterio de la gravedad es utilizado por otra parte por los Tribunales defensores de los derechos fundamentales para determinar la concurrencia o no de una lesión a un derecho fundamental cuando resulta, como en este caso, un criterio insustituible, y el propio TEDH lo emplea, además de en los casos relativos al artículo 8 citados, para discriminar las posibles vulneraciones al Tratado de Roma en un ámbito tan sensible como es el de la prohibición de ser sometido a tortura o a penas o tratos inhumanos o degradantes (artículo 3), en el que varias sentencias del TEDH han declarado que «para entrar en el ámbito de aplicación del artículo 3, un maltrato *tiene que alcanzar un mínimo de gravedad*. La apreciación de este mínimo resulta relativa por naturaleza (...)»<sup>44</sup>.

El mismo criterio de la gravedad es además el que se utiliza en el Derecho regulador de los ilícitos ambientales para separar los delitos de las simples infracciones administrativas<sup>45</sup>. En relación a esta utilización del concepto de

<sup>43</sup> En el caso de autos, por ejemplo, la demandante esgrimía fundamentalmente, en defensa de su pretensión indemnizatoria por la inactividad municipal, el incumplimiento de los niveles máximos de emisión de ruidos fijados en la Ordenanza municipal de ruidos y vibraciones de la ciudad de Valencia, de 27 diciembre 1996.

En materia de control del ruido como fuente de contaminación, la regulación hasta ahora acometida se ha realizado, salvo cuando ha sido preciso transponer mediante una norma de aplicación general, normalmente un Real Decreto, una Directiva comunitaria relativa a una fuente concreta de contaminación acústica (homologación de vehículos, motocompresores, aparatos electrodomésticos, cortadoras de césped etc.), bien mediante Decretos autonómicos o bien, a falta de norma general autonómica, a través de Ordenanzas municipales, con la única excepción de la Ley de Galicia 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica, lo que no deja de plantear, como señala certeramente BETANCOR, A. (ob. cit., pg. 14), serias dudas de constitucionalidad, en cuanto mediante normas reglamentarias se establecen limitaciones al derecho a la libertad de empresa reconocido por el art. 38 de la Constitución, en contra de la reserva de ley que establece su art. 53.1.

<sup>44</sup> Sentencias del TEDH, entre otras, de 18 enero 1978, *caso Irlanda c. Reino Unido*, de 25 abril 1978, *caso Tyrer c. Reino Unido*, de 7 julio 1989, *caso Soering c. Reino Unido*.

<sup>45</sup> Ante una conducta susceptible de constituir una infracción penal o administrativa (un vertido no autorizado susceptible de deteriorar la calidad de las aguas, por ejemplo), el único criterio que establece el Código Penal para marcar la frontera entre la infracción

la gravedad del riesgo o del perjuicio ambiental causado como criterio de separación del ilícito penal del administrativo, el Tribunal Supremo ha reconocido que «En sentido semántico, *grave* es aquello que produce o puede producir importantes consecuencias nocivas. Ello implica un juicio de valor, y por lo mismo, es eminentemente circunstancial»<sup>46</sup>, pero los Tribunales han atemperado el subjetivismo de este juicio teniendo en cuenta para decidir al respecto los resultados probatorios y, en especial, los dictámenes periciales<sup>47</sup>.

La posible lesión por los daños ambientales de estos derechos fundamentales reconocida en estos términos por el Tribunal Constitucional, abre así a los particulares la posibilidad de recurrir ante los Tribunales ordinarios por la vía de la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la

penal y la administrativa es el de la gravedad (que las agresiones al medio ambiente puedan «perjudicar *gravemente* el equilibrio de los sistemas naturales» o «la salud de las personas» –art. 325–; que «puedan perjudicar *gravemente* el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas» –art. 328–; que dañen «gravemente» los elementos de un espacio natural protegido –art. 330–; que se destruya o altere «gravemente» el hábitat de alguna especie o subespecie de flora amenazada –art. 332–).

<sup>46</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Segunda) de 11 marzo 1992.

<sup>47</sup> La jurisprudencia del Tribunal Supremo establece que el concepto de gravedad del riesgo deberá ser apreciado por los Tribunales en base a la prueba pericial (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Segunda, de 30 noviembre 1990, de 11 marzo 1992, y de 26 septiembre 1994). Este criterio ha sido seguido de forma mayoritaria en la Jurisprudencia menor dictada por Juzgados Penales y Salas de las Audiencias Provinciales. Vid. PÉREZ DE GREGORIO CAPELLA, J. J.: *El proceso penal medioambiental*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pgs. 38 y ss.

Como ejemplo de la aplicación de este criterio cita este autor, entre otros, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Segunda, de 26 septiembre 1994, que (recogiendo y confirmando la de instancia de la Audiencia Provincial de Barcelona en un supuesto de vertidos tóxicos en un espacio natural protegido), declara que «el *grave peligro* quedó descrito a través de la prueba pericial practicada en el acto del juicio oral, así como de la documental, que se ratificó y se dio por reproducida en el mismo (...)». El criterio de la gravedad para determinar la condena penal se ha aplicado también a los daños producidos por ruidos. En este sentido podemos citar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Palencia, Sala de lo Penal, de 9 noviembre 2000, ya citada (vid. «supra» nota núm. 23), en la que la condena penal por el hecho de que los continuos incumplimientos de los límites máximos de emisiones sonoras establecidos por las normas aplicables condujo a los afectados a una situación de «grave riesgo para la salud», se toma «con base en las declaraciones del señor Médico Forense y el Perito señor LL. que depuso a instancia de la acusación particular, así como también de un testigo médico psiquiatra, manifestaciones que no fueron contradichas, además de en los partes médicos de atención a que se ha hecho referencia, en la declaración de hechos probados».

Existe también una Circular de la Fiscalía General del Estado de 1990 en la que se señala que, para poder apreciar la gravedad (ya requerida en el anterior Código Penal para apreciar la concurrencia de un delito ambiental), se debe ponderar «el grado de contaminación producida por las emisiones o vertidos; el alto valor contaminante del producto; la mayor o menor dificultad en el posterior restablecimiento del equilibrio ecológico destruido, e incluso la actitud contumaz del infractor ante los requerimientos de las autoridades administrativas» (Circular núm. 1/1990 sobre la contribución del Ministerio Fiscal a la investigación y persecución de los delitos contra el medio ambiente).

persona, caracterizada por los principios de preferencia y sumariedad, y, sobre todo, la vía fundamental de la interposición de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 53.2 CE). Hay que señalar que, en principio, esta vía de la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional operaría únicamente, de acuerdo con el artículo 41.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley 2/1979, de 3 de octubre), *frente a las lesiones a los derechos fundamentales ocasionadas por los poderes públicos*. La tutela otorgada por el Tribunal Constitucional, al igual que la otorgada por el Tribunal de Estrasburgo, utiliza sin embargo el artificio de que el amparo se fundamenta no en la lesión del derecho fundamental por el particular sino en la indebida denegación de su protección por el Estado, las Administraciones públicas o los tribunales ordinarios, para decidirse en numerosas sentencias por el reconocimiento y protección de los efectos entre particulares de los derechos fundamentales<sup>48</sup>. De esta forma, los derechos fundamentales alcanzan un cierto grado de aplicación, al menos con eficacia indirecta, en las relaciones entre particulares<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Así resume esta doctrina nuestro Tribunal Constitucional: «La atribución a los Tribunales de Justicia de la tutela general de los derechos fundamentales (arts. 41.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 7.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y el propósito de asegurar, frente a eventuales vulneraciones, la efectividad de los medios de reacción puestos por el ordenamiento a disposición de sus titulares, han conducido a este Tribunal, a través de una interpretación sistemática del art. 44.1 de su Ley Orgánica, a considerar abierta la vía de amparo constitucional para quienes no hayan obtenido de los órganos de la jurisdicción ordinaria la tutela de sus derechos fundamentales frente a lesiones padecidas en el ámbito de relaciones jurídicas constituidas en los distintos órdenes de la vida social (...), como si fuese la resolución judicial la que incurriese en la vulneración de aquéllos» (S. 129/1989, de 17 de julio).

<sup>49</sup> La extensión de los efectos de los derechos fundamentales a las relaciones entre particulares – *Drittwirkung der Grundrechte* en la extendida expresión germánica– se realiza por lo general, en este como en otros ámbitos, con gran prudencia, pues su aplicación absoluta e indiscriminada podría acabar por tener efectos contrarios a los deseados, al restringir el ámbito de la autonomía de la voluntad, «libertad natural» en el seno de la sociedad que el liberalismo se preocupó por proteger y garantizar a todos los ciudadanos (Vid. TOMÁS Y VALIENTE, F.: *Códigos y Constituciones, 1808-1978*, Madrid, Alianza Universidad, 1989, pgs. 154 y ss.), y tiene lugar especialmente respecto de aquellos derechos en los que presenta especial relevancia el componente institucional u objetivo, como ocurre en el caso de las libertades públicas (como son, la libertad ideológica y religiosa, la libertad de expresión, el derecho de reunión y asociación, o la libertad de residencia y circulación), orientadas de modo directo a la defensa de valores vitales en una sociedad democrática, o en el que aquí nos ocupa de la protección del medio ambiente, bien colectivo de cuya preservación y defensa depende «in extremis» la propia supervivencia de la humanidad y, en todo caso, la calidad de vida, y el libre desarrollo de la personalidad que constituye, como afirma el art. 10.1 de la Constitución, uno de los fundamentos del orden político y de la paz social.

La aplicación de los derechos fundamentales a las relaciones entre particulares ha servido, como señala EMBID IRUJO, A. para «llenar bibliotecas enteras de literatura, fundamentalmente en Alemania e Italia», citando este autor abundante bibliografía sobre la cuestión («El Tribunal Constitucional y la protección de las libertades públicas en el ámbito privado», *REDA*, núm. 25, 1980). Entre las obras más recientes sobre la materia puede citarse, entre otras, BILBAO UBILLOS, J.: *La eficacia de los Derechos fundamentales frente a particulares (análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)*, Madrid, CEPC-BOE,

En la sentencia del Tribunal Constitucional objeto de análisis, aunque comienza por afirmar que «nos hallamos ante un recurso de amparo mixto, esto es, planteado tanto frente al Ayuntamiento de Valencia como frente a la Sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana», se echa en falta, como señala el magistrado F. Garrido Falla en su voto particular concurrente, una mayor argumentación de hasta qué punto la Administración pública requerida estaba obligada a dispensar la protección solicitada e incumplió dicho deber, lo que constituye «el presupuesto que ha de tenerse en cuenta para admitir o negar la existencia de nexo causal entre la inactividad administrativa y la lesión del derecho fundamental alegado», argumentación que en este caso resultaba fácil de realizar, dadas las obligaciones que el ordenamiento jurídico impone a los Ayuntamientos de impedir que las actuaciones de los particulares, sujetas a autorización o licencia administrativa, perturben los derechos fundamentales aquí invocados<sup>50</sup>.

Resulta interesante analizar, por último, en qué medida determinadas agresiones ambientales pueden producir daños a los individuos susceptibles de afectar otros derechos fundamentales recurribles en amparo, como sería el caso, planteado ante el TEDH, del derecho, reconocido en el artículo 10 del Convenio, «a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente informaciones o ideas sin injerencias de las autoridades públicas», que se correspondería en nuestra Constitución con el derecho del artículo 20.1 d) «A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión».

Es evidente que esta manifestación del derecho a la libertad de expresión

1997, y en relación, concretamente, a las Sentencias del TEDH, vid., SPIELMANN, D.: *L'Effet potentiel de la CEDH entre personnes privées*, Bruselas, Ed. Bruylant, 1995.

<sup>50</sup> Con carácter general, la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986, de 25 de abril), establece que «los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas» asumen como responsabilidad mínima en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios, el «Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones».

Por lo que respecta, en concreto, a las actividades clasificadas sometidas a la obtención de licencia, el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (reguladas con carácter general por el Reglamento aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre), con el otorgamiento de la licencia no finaliza sino que más bien se inicia la relación entre el titular de la actividad autorizada y la Administración, pues ésta ostenta amplios poderes de intervención para garantizar que el desarrollo de la actividad se ajuste en todo momento a las exigencias del interés público ambiental (lo que se manifiesta ya en la denominación de estas autorizaciones por el Reglamento —disposición adicional 5ª— como licencias «de instalación, apertura y funcionamiento»). Una vez puesta en marcha la actividad, podrá en cualquier momento girarse una visita de inspección para comprobar el cumplimiento de dichas condiciones, y, en caso de que se constaten deficiencias, el Alcalde otorgará un plazo para su corrección. Transcurrido este plazo se realizará una nueva visita de inspección, y si se constata que no han sido corregidas las deficiencias observadas, el Alcalde podrá proceder a la imposición de sanciones que van desde la multa a la retirada temporal o definitiva de la licencia concedida y consiguiente cese o clausura de la actividad (arts. 35 y 38).

se incorporó a nuestro Texto Constitucional como una libertad *frente al Estado*, tal y como queda claramente expresado en el artículo 10 del Convenio de Roma. En la actualidad, sin embargo, los derechos fundamentales, y en especial aquellos derechos en los que presenta especial relevancia el componente institucional u objetivo en cuanto constituyen el fundamento del orden político y de la paz social, ya no se conciben sólo como derechos para la protección de un ámbito de libertad individual y social frente al Estado, sino que se configuran como normas de principio con un *efecto de irradiación* en todos los ámbitos del Derecho, acuñándolos e influyéndolos<sup>51</sup>.

Es posible, por tanto, que en un futuro pueda producirse una ampliación del derecho a «recibir libremente informaciones o ideas» que incorpore un *contenido positivo* para los poderes públicos, lo que tendría la virtualidad fundamental de reforzar la protección jurídico-constitucional del medio ambiente al introducir un elemento de prevención importante. Podría así interpretarse que el artículo 10 del Convenio de Roma o el artículo 20.1 d) de nuestra Constitución, incorporan el derecho de aquellas personas que pertenecen a poblaciones que se han visto o pueden verse afectadas por una actividad industrial, o de otro tipo, peligrosa para la salud y el medio ambiente de ser informadas por los poderes públicos del riesgo medioambiental concurrente<sup>52</sup>.

El proceso de «ecologización» de los derechos fundamentales, con todas las incertidumbres y riesgos que plantea, resulta hoy, como hemos podido apreciar, imparable, lo que responde a la necesidad de ampliar el ámbito de cobertura de las libertades concretas reconocidas en la CEDH y nuestra Constitución para dar cabida a los nuevos derechos emergentes en nuestra Sociedad, cada vez más preocupada por afirmar, frente a la creciente tecnificación industrial y a las normas del mercado globalizado de la sociedad de

<sup>51</sup> Vid. BÖCKENFÖRDE, E. W.: «Sobre la situación de la dogmática de los derechos fundamentales tras 40 años de Ley Fundamental» en *Escritos sobre Derechos Fundamentales* (trad. Requejo Pagés, J. L. y Villaverde Menéndez, I.), Baden-Baden, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, pgs. 109 y ss.

<sup>52</sup> Esta ampliación del derecho a «recibir libremente informaciones o ideas» a la difusión activa por parte de los poderes públicos de los datos necesarios para prevenir una amenaza para la salud o el medio ambiente va a encontrar, además, una apoyatura jurídica expresa próximamente en el Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/ONU) sobre «El acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales», adoptado el 25 de junio de 1998 (el Convenio fue adoptado en la Conferencia Ministerial «Medio ambiente para Europa» que se celebró en Aarhus, Dinamarca, y es conocido por ello como «Convenio de Aarhus»), que ha sido ya firmado por la Comunidad Europea y por todos los Estados miembros de la Unión Europea, así como por otros Estados Europeos, y cuya ratificación por todas las Partes se prevé para el 2003, pues su art. 5 c) dispone que las Partes procurarán que «en caso de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente, ya sea imputable a actividades humanas o debida a causas naturales, todas las informaciones susceptibles de permitir al público tomar medidas para prevenir o limitar los daños eventuales que estén en posesión de una autoridad pública se difundan inmediatamente y sin demora a las personas que puedan resultar afectadas».

*Jurisprudencia*

consumo que condiciona la vida de los individuos y de las naciones, la existencia de ciertos derechos inviolables vinculados a la calidad de vida y al pleno desarrollo de la personalidad, cuya expresión más sobresaliente estriba, sin duda, en el derecho a la calidad ambiental.