

# Derecho y medioambiente. Régimen jurídico de la evaluación del impacto ambiental y del tratamiento de residuos bajo la perspectiva del ordenamiento jurídico italiano: “del medioambiente sostenible a la defensa de los derechos humanos”

## Resumen

El presente trabajo tiene por objeto formular algunas reflexiones acerca de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que resuelve el caso «*Giacomelli contra Italia*», de 2 de noviembre de 2006. A tal objeto, de un lado, se estudia la normativa ambiental italiana que, carente de un explícito y estructurado referente constitucional, e inspirada en las directrices comunitarias, regula los dos relevantes temas aquí inmersos: la evaluación de impacto ambiental y el tratamiento de residuos. Y, de otro lado, se analiza y valora la línea jurisprudencial, seguida por el Tribunal, de protección del ambiente a través de la técnica de eficacia cruzada, subsumiéndolo en el ámbito del derecho al respeto de la vida privada y del domicilio (art. 8.1 CEDH).

**María Matilde Ceballos Martín**

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería. Universidad Oberta de Cataluña.

**Raúl Pérez Guerra**

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería. Universidad Oberta de Cataluña.

## 1. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto la formulación de algunas reflexiones que nos ha suscitado la lectura de la sentencia que resuelve el caso «*Giacomelli contra Italia*», dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), 3ª Sección, el 2 de noviembre de 2006. En ella el Tribunal de Estrasburgo confirma la línea jurisprudencial, abierta desde hace algunos años, de protección del derecho al disfrute del ambiente<sup>1</sup> a través de otros derechos fundamentales, concretamente, en el presente caso, del derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio.

<sup>1</sup> Utilizamos el término *ambiente*, en lugar de *medio ambiente*, este último ciertamente más extendido en nuestro país, por considerar, con Martín Mateo, que resulta redundante esta última expresión (MARTÍN MATEO, R. (1991), *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Trivium, Madrid, pág. 80). Por lo demás, en otros sistemas normativos, entre los que se incluye precisamente el italiano, al que intentaremos aproximarnos en estas páginas, se emplea únicamente el vocablo *ambiente*, o su traducción en otros idiomas (*environment*, en inglés; *umwelt*, en alemán; o *environnement*, en francés) (SERRANO MORENO, J. L. (1992), *Ecología y Derecho, 1: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*, Comares, Ecorama, Granada, 2ª ed., p. 24).

El análisis de esta sentencia (cuyos antecedentes esbozamos en el Apartado 2 de este artículo) nos va a servir de punto de partida para emprender un estudio de algunos de los aspectos que presenta la regulación ambiental en Italia; concretamente, una vez delimitado el marco constitucional italiano desde el que gravita la normativa sobre tutela del ambiente, nos centraremos en el análisis normativo de las dos temáticas administrativas implicadas en el asunto en autos: la evaluación del impacto ambiental (en adelante, EIA) y el tratamiento de residuos (Apartado 3). Tras un breve repaso del papel desempeñado por el sistema de Estrasburgo en la defensa de los derechos humanos, en general, y del derecho al ambiente, en particular (Apartado 4), pasamos a abordar la argumentación jurídica sostenida por el TEDH para la resolución de este caso, cuestión que enjuiciamos en dos apartados: en primer lugar, muy brevemente, reseñamos la decisión de admisión del caso por rechazar el Tribunal la objeción procesal de falta de agotamiento de los recursos internos, alegada por el Gobierno italiano (Apartado 5). El Apartado 6 lo dedicaremos a profundizar en el análisis de la vía utilizada por el TEDH para proteger el derecho al ambiente: la denominada eficacia cruzada de este derecho a través del derecho a la vida privada y familiar y al domicilio (art. 8 CEDH). Veremos el razonamiento del Tribunal que le conduce a apreciar que no ha habido un equilibrio justo entre este derecho individual y los intereses colectivos (equilibrio asimilable al esquema del *desarrollo sostenible*) que podrían servir de límite al mismo, por lo que considera ilegítima la injerencia en este derecho; para concluir examinando el fallo de la sentencia y su ejecución y efectos internos en el ordenamiento italiano.

## 2. Antecedentes

El caso es planteado por una ciudadana italiana: Piera Giacomelli. La demandante vive desde 1950 en una casa situada a las afueras de la localidad italiana de Brescia, a 30 metros de una planta para el depósito y tratamiento de residuos. Una sociedad por acciones, *Ecoservizi*, empezó a operar en la planta en 1982. El 4 de abril de 1989 el Consejo Regional de Lombardía concedió a *Ecoservizi* una licencia para operar en la planta durante un periodo de cinco años; los diferentes tipos de tratamiento de residuos cubiertos por la licencia incluían la desintoxicación de residuos peligrosos. El Consejo Regional autorizó a *Ecoservizi* a incrementar la cantidad anual de residuos tratada en la planta el 30 de octubre de 1991; y el 5 de agosto de 1993 aprobó un número de reformas que implicaban mejoras tecnológicas en la instalación, sin aumentar la cantidad de

residuos tratados. Dicho Consejo renovó la licencia para operar para un periodo de cinco años más (decisión de 11 de abril de 1994), bajo la condición de que *Ecoservizi* firmara un *memorándum* de compromiso con las autoridades locales en orden a limitar el impacto ambiental de la planta, condición que quedó cumplida el 18 de noviembre de 1994; y el 13 de diciembre de 1994 tomó nota de la firma del *memorándum* y confirmó el 30 de abril de 1999 como fecha de vencimiento de la licencia para operar.

## 2.1. Procesos contenciosos

Las actividades realizadas por *Ecoservizi* dieron lugar a tres grupos de procesos contenciosos:

- a) En un primer grupo se encuentran tres demandas interpuestas a la Corte Administrativa Regional de Lombardía, sometiendo a revisión judicial las decisiones adoptadas por el Consejo Regional el 5 de agosto de 1993 y el 11 de abril y 13 de diciembre de 1994<sup>2</sup>. La Corte concedió su solicitud (18 de noviembre de 1994), principalmente porque el *memorándum* de compromiso aún no había sido firmado, y suspendió la decisión del Consejo. *Ecoservizi* recurrió esta decisión judicial. El Consejo de Estado anuló la orden judicial de la Corte Administrativa Regional (7 de abril de 1995), sosteniendo que la firma del *memorándum* había disipado el riesgo de daños irreparables.

En sentencia de 13 de abril de 1996 la Corte Administrativa Regional de Lombardía desestimó las demandas de la solicitante, cuyas reclamaciones se sustentaban en la necesidad de que el Consejo Regional efectuara un nuevo procedimiento de licencia. La Corte Regional consideraba que el tamaño de la instalación y su volumen de actividad habían sido determinados en las decisiones del Consejo Regional de 1989 y 1991, no cuestionadas por la demandante; mientras que las alteraciones aprobadas por las decisiones impugnadas de 1993 y de 1994 no suponían un incremento del volumen de actividad de la planta ni un cambio en los tipos de residuos tratados, por lo que no resultaba nece-

<sup>2</sup> La demandante, que cuestionaba la renovación de la licencia para seguir operando *Ecoservizi* y, alegando una infracción de la Ley 441/1987, sostuvo que las alteraciones aprobadas por el Consejo Regional implicaban tal incremento de las actividades que resultaba necesaria una nueva licencia para actuar, incluyendo una EIA de la planta, y solicitó una suspensión de la decisión de renovar la licencia.

sario que el Consejo Regional realizara un nuevo procedimiento de licencia. El Consejo de Estado desestimó el recurso interpuesto por la demandante (6 de noviembre de 1998).

- b) El segundo conjunto de procesos contenciosos arranca de tres decisiones adoptadas por el Consejo Regional de Lombardía en el año 1999: la de 29 de abril, mediante la cual este órgano renovaba la licencia para operar a *Ecoservizi* por un periodo de cinco años, decisión revocable a la luz de las conclusiones a que se llegaran en el procedimiento de EIA; la de 12 de abril, en la que autorizaba a *Ecoservizi* a hacer alteraciones en la instalación para el proceso de residuos de aceites; y la de 15 de octubre, en que este Consejo hizo notar que *Ecoservizi* había decidido no actuar bajo la autorización concedida el 12 de abril de 1999, y confirmó la renovación de la licencia para seguir operando. La demandante solicitó la revisión judicial de estas decisiones.

El 18 de febrero de 2000 la Corte Administrativa Regional concedió la solicitud de suspensión de la demandante, argumentando que el procedimiento de EIA aún estaba pendiente. El 11 de abril de 2000, el Consejo de Estado estimó la apelación de *Ecoservizi*, con base en que las últimas inspecciones a la planta demostraban su observancia a los límites establecidos por las regulaciones vigentes.

En sentencia de 29 de abril de 2003, la Corte Administrativa Regional de Lombardía concedió a la demandante sus solicitudes y declaró en suspenso las tres decisiones impugnadas. La Corte sostuvo que las alteraciones autorizadas por el Consejo Regional el 12 de abril de 1999, permitiendo el procedimiento de residuos de aceites, deberían haberse clasificado como sustanciales; y, consecuentemente, de acuerdo con el Decreto núm. 22/1997, el Consejo Regional debería haber suspendido las operaciones de *Ecoservizi* y ordenado los necesarios controles con carácter previo a la renovación de la licencia para poder continuar la instalación con sus actividades. Por tanto, la Corte encontró ilegal la decisión del Consejo Regional de 29 de abril de 1999; y ordenó la suspensión de las actividades de *Ecoservizi*, en espera de los resultados finales a que se llegara con el procedimiento de EIA. *Ecoservizi* apeló al Consejo de Estado, que desestimó su recurso (sentencia de 25 de mayo de 2004), confirmando el criterio de la Corte de Lombardía.

- c) Por último, el tercer grupo de procesos contenciosos se inicia con la impugnación de la decisión de 23 de abril de 2004 adoptada por el Consejo Regional de Lombardía, mediante la cual renovaba la licencia para que operara la planta durante un periodo de cinco años, permaneciendo fuera del ámbito de la licencia los residuos industriales que se pretendía fueran desintoxicados, hasta la conclusión del procedimiento de EIA realizado por el Ministerio de Ambiente. Con carácter previo a la concesión de la licencia, se había celebrado, el 31 de marzo de 2004, una reunión de consulta entre las autoridades locales (*conferenza di servizi*)<sup>3</sup>, en la que los Consejos Regional, Provincial y de Distrito afectados expresaron su opinión favorable a la renovación de la licencia.

La demandante solicitó a la Corte Administrativa Regional de Lombardía la revisión judicial de esa decisión así como la suspensión de su cumplimiento. La Corte Regional, el 30 de abril de 2004, habiendo tomado nota del Decreto de EIA de 28 de abril de 2004 aprobando el tratamiento por *Ecoservizi* de todos tipos de residuos, confirmó la decisión de renovar la operación de licencia provisional para desintoxicar residuos industriales, válida hasta el 22 de junio de 2004, quedando en espera de la finalización de todo el procedimiento de licencia.

El 28 de junio de 2004 el Consejo Regional extendió la licencia hasta el 31 de diciembre de 2004, al objeto de permitir a *Ecoservizi* someter sus planes de adaptación de la planta para poder cumplir con los requisitos dispuestos en el Decreto de EIA. La Corte Administrativa Regional de Lombardía desestimó el 23 de julio de 2004 una solicitud de la demandante de suspensión, sosteniendo que la decisión de 23 de abril de 2004 se había concedido de acuerdo con la opinión favorable de las autoridades locales y que había tenido en cuenta todos los factores constitutivos de un riesgo potencial a las propiedades vecinas a la planta, y subrayando que la decisión cuestionada había establecido un número de requerimientos dirigidos a eliminar las molestias sufridas por la demandante.

Al momento de dictar la sentencia que comentamos, el proceso en autos estaba aún pendiente ante la Corte Administrativa Regional de Lombardía. Por otra parte, hay que hacer mención a los procedimientos de EIA realizados por el Ministerio de Ambiente.

<sup>3</sup> La *conferenza di servizi* «constituye la fórmula procedimental ordinaria para el examen contextual de varios intereses públicos implicados en un procedimiento administrativo» [PAULI, L. D. (2001), «L'interesse ambientale nel procedimento», en *Jus. RSG*, 2-3, (maggio-dicembre, 2001), p. 337].

## 2.2. Procedimientos de evaluación del impacto ambiental

Por decisión de 13 de diciembre de 1996 el Consejo Regional de Lombardía ordenó a *Ecoservizi* iniciar un procedimiento de EIA en relación a las actividades de desintoxicación de la planta. El 11 de mayo de 1998 la compañía sometió su instalación al Ministerio de Ambiente, de acuerdo con la Ley 349/1986 (art. 6).

El 24 de mayo de 2000 el Ministerio de Ambiente dictó un Decreto de EIA, señalando que la planta había sido construida en tierra agrícola, cerca del río Garza y de una cantera de arena. A causa de la permeabilidad del terreno existía un riesgo significativo de que los residuos químicos tóxicos generados por las operaciones de desintoxicación en la planta pudieran contaminar el agua del terreno, una fuente de agua potable para los habitantes de los pueblos vecinos. El Ministerio consideró que las operaciones de la planta eran incompatibles con las regulaciones ambientales, aunque permitía a *Ecoservizi* continuar con sus actividades hasta la expiración, el 29 de abril de 2004, de la más reciente licencia para operar, concedida por el Consejo Regional, estipulando que cumpliera con ciertos requerimientos. Tras haber estimado la Corte Administrativa Regional del Lazio (31 de agosto de 2000) la revisión judicial de la decisión y su suspensión, solicitada por *Ecoservizi*, el Ministerio expidió un ulterior Decreto de EIA (30 de abril de 2001) confirmando que las operaciones de la planta eran incompatibles con las regulaciones ambientales. *Ecoservizi* solicitó a la Corte Administrativa Regional del Lazio la revisión judicial de este nuevo Decreto. La Corte concedió dicha solicitud y ordenó al Ministerio realizar una nueva EIA (11 de julio de 2001)<sup>4</sup>.

El 28 de abril de 2004 el nuevo procedimiento de EIA se completó y el Ministerio de Ambiente dictó un nuevo Decreto de EIA, señalando que *Ecoservizi* procesaba un 27% de los residuos generados en el norte de Italia y un 23% a escala

<sup>4</sup> En el periodo que transcurre entre esta resolución judicial y el tercer Decreto ministerial de EIA, el Consejo Regional de Lombardía (decisión de 4 de noviembre de 2002) notificó a *Ecoservizi* las condiciones para operar la planta, como habían sido determinadas en los Decretos dictados por el Ministerio de Ambiente. El 4 de octubre de 2002 *Ecoservizi* suscribió un plan para modificar la instalación, que preveía una serie de obras y mejoras tendentes a controlar y evitar la emisión de vertidos, ruidos y emisiones peligrosas. El 17 de octubre de 2003 las autoridades sanitarias locales (*azienda sanitaria locale*) expusieron su opinión al Consejo Regional de Lombardía acerca de la compatibilidad de las actividades de *Ecoservizi* con la normativa ambiental, señalando que, de acuerdo con los resultados de análisis técnicos efectuados entre 2000 y 2003, que evidenciaban la presencia de concentraciones anormales de ciertas sustancias orgánicas en la atmósfera, la continuidad de las actividades de la planta podía causar problemas de salud a quienes vivían cerca, y expresaron que las precauciones previstas por *Ecoservizi* para proteger la salud pública no eran suficientes. A pesar de esto, el Consejo Regional de Lombardía aprobó (7 de noviembre de 2003) la continuidad de las actividades de la planta, estipulando que la compañía cumpliría una serie de requerimientos, cuya ejecución debería ser verificada cuando llegara el momento de renovar su licencia para operar, que expiraba el 30 de abril de 2004.

nacional. Consiguientemente, exponía que los requisitos establecidos por el Consejo Regional deberían mejorar significativamente las condiciones para operar y controlar la planta, y expresó su opinión favorable a la continuación de las operaciones de la planta de *Ecoservizi*, procurando que cumpliera con aquellos requerimientos.

La demandante solicitó a la Corte Administrativa Regional del Lazio la revisión judicial del Decreto de EIA y su suspensión, siéndole denegado por la Corte (24 de julio de 2004), por razón de que la demandante no había notificado al Ministerio de Ambiente su solicitud.

### 2.3. Quejas contra las actividades de *Ecoservizi* e inspecciones de las autoridades competentes

Habiéndose sucedido numerosas reclamaciones por la demandante y otros habitantes del área cercana a la planta, las autoridades competentes elaboraron una serie de informes acerca de las actividades de *Ecoservizi*.

- a) Expertos de la *azienda sanitaria locale* elaboraron, en 1993, un informe que reflejaba que en las emisiones producidas en la planta se excedían los límites legales para ciertas sustancias, e informaron a las autoridades judiciales de los resultados de los análisis. También inspeccionaron la planta en 1995, advirtiendo ciertos hechos que podían implicar efectos contaminantes; en el informe se consignaba que la *azienda sanitaria locale* interponía una reclamación ante las autoridades judiciales competentes.
- b) En un informe emitido en 1997, la NAS (división especial de los *carabinieri* destinada a asuntos de salud) comunicó al Consejo Provincial de Brescia que se había interpuesto una reclamación contra el representante legal de *Ecoservizi* por incumplimiento de las condiciones presentadas en las licencias para operar la planta.
- c) En varias ocasiones entre 1999 y 2003 el Consejo del Distrito de Brescia pidió al Consejo Regional de Lombardía que interviniera para trasladar la instalación a un lugar más seguro y mejor situado para las necesidades crecientes de producción. Y en diciembre de 2002 el Consejo del Distrito de Brescia realojó temporalmente a la familia Giacomelli, sin

cargos, hasta el resultado de la disputa judicial con *Ecoservizi* a fin de paliar las molestias ocasionadas a la demandante por la planta.

- d) En mayo de 2002 la Agencia Regional de Protección Ambiental dictó un informe técnico sobre *Ecoservizi* tras una solicitud de la demandante y de sus vecinos de una urgente inspección del lugar. Los expertos detectaron un elevado nivel de amoníaco en la atmósfera, lo que indicaba un error en el proceso de desintoxicación. Advirtieron que la compañía había omitido activar los necesarios dispositivos para asegurar que los residuos a desintoxicar fueran compatibles con las especificaciones de la instalación. Además, percibieron deficiencias estructurales en el lugar que podían haber conducido, potencialmente, a fallas en la actividad generadoras de emisiones de humos y gases.

### 3. Normativa interna aplicable al caso: la tutela ambiental en el ordenamiento italiano

#### 3.1. La tutela ambiental en el sistema constitucional italiano

Cronológicamente, la primacía en el reconocimiento constitucional expreso de derechos relacionados con el ambiente, o del deber del Estado de proteger la naturaleza, corresponde a regímenes situados al margen del Estado de Derecho: antiguos Estados comunistas (Constituciones de Hungría, 1949 y 1972; Polonia, 1952 y 1976; Checoslovaquia, 1960; Bulgaria, 1971; Yugoslavia, 1974; República Democrática Alemana, 1974). Tales enunciados sólo llegan al constitucionalismo liberal-democrático, junto con otros derechos o principios que trascienden la esfera de lo estrictamente individual<sup>5</sup>, en la década de los setenta, al calor del movimiento de ideas impulsado por la Conferencia de Estocolmo (1972) y de la conciencia sobre el carácter limitado de los recursos naturales manifestada por la crisis del petróleo (1973) (Constitución de la Confederación Helvética, tras reforma de 1971; Grecia, 1975; Portugal, 1976; o España, 1978), siendo, sin duda, en América Latina donde se detecta una mayor receptividad en cuanto a introducir esta problemática en las Constituciones nacionales<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> LÓPEZ MENUJO, F. (1991), «El derecho a la protección del medio ambiente», *RCEC*, núm. 10 (septiembre-diciembre), pág. 165.

<sup>6</sup> LÓPEZ RAMÓN, F. (1997), «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», en *REDA*, núm. 95 (julio-septiembre, 1997), pp. 349-350; MARTÍN MATEO, R. (2002), *Manual de Derecho Ambiental*, Aranzadi, Pamplona, 3ª edic., pp. 59-60.

En cambio, los textos del constitucionalismo democrático liberal promulgados tras la Segunda Guerra Mundial, contexto histórico en que no estaba definida la percepción de la problemática ambiental, apenas contienen una alusión al ambiente como derecho, principio o mera atribución competencial de naturaleza constitucional. Tal sucede con la Constitución italiana, aprobada el 22 de diciembre de 1947, en cuyo articulado no encontramos una disciplina orgánica sobre el tema ambiental. Se ha suscitado, así, una laguna que ha sido preciso colmar haciendo referencia, por vía interpretativa, a los artículos 2 («La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, ora como individuo, ora en el seno de las formaciones sociales donde aquel desarrolla su personalidad»), 9 («La República [...] salvaguardará el paisaje»), 32 («La República protegerá la salud como derecho fundamental del individuo e interés básico de la colectividad»); y, en menor medida, a los artículos 3 (dignidad, y deber de los poderes públicos de lograr la igualdad y libertad efectivas, pleno desarrollo de la personalidad y participación efectiva de los trabajadores); 41-44 (límites a la iniciativa económica privada y a la propiedad privada); 24 y 113 (tutela judicial); y 117<sup>7</sup> y 118 (ámbito competencial del Estado, las Regiones y los Municipios), todos de la Constitución<sup>8</sup>.

La ausencia de un claro marco constitucional donde encuadrar con cierta precisión la cuestión ambiental es una de las causas que explica el retraso del legislador italiano en ofrecer una regulación normativa destinada a la tutela ambiental, así como la confusión interpretativa y falta de pericia técnico-jurídica que caracterizaban las primeras leyes dictadas en la materia<sup>9</sup>. No será sino a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta cuando tanto en el plano legislativo como jurisprudencial se consolide la orientación hacia una concepción unitaria del bien ambiental<sup>10</sup>. Surge así una legislación destinada a unificar el fenómeno ambiental, que abandona la anterior tendencia legislativa calificada de «indirecta»<sup>11</sup>, consistente en tomar prestadas normas relativas a otras materias<sup>12</sup> (urbanística, sanidad, bienes culturales, agricultura, etc.) que sólo

<sup>7</sup> En este precepto se contiene la única alusión al «ambiente» en la Constitución italiana, en virtud de la reforma operada a este artículo por Ley Constitucional núm. 3, de 18 de octubre de 2001 (*Gazzetta Ufficiale* [en adelante, *G.U.*] núm. 248, de 24 de octubre de 2001), considerándolo una materia cuya competencia exclusiva corresponde al Estado (párr. 2, s).

<sup>8</sup> Vid. CARAVITA, Beniamino, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Serie di diritto, Bologna, 1990, pp. 13-18; y MANTINI, P. (1991), *Lezioni di Diritto Pubblico dell'Ambiente*, Cedam, Padova, pp. 33-36.

<sup>9</sup> CARAVITA, B., *Diritto pubblico...*, op. cit., pp. 19-20.

<sup>10</sup> MANTINI, P., *Lezioni di Diritto Pubblico...*, op. cit., pág. 43.

<sup>11</sup> RUIZ-RICO RUIZ, G. (2000), *El derecho constitucional al medio ambiente. Dimensión jurisdiccional*, Tirant lo Blanch, Monografías, 162, Valencia, pág. 21.

<sup>12</sup> En esta línea señalaba GIANNINI: «una normativa que desea disciplinar los problemas del ambiente no puede ser sino sectorial» (GIANNINI, M. S. (1973), «Ambiente: Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici», en *RTDP*, 1, pág. 22).

transversalmente contenían referencias a la materia ambiental, para terminar confirmando a la política ambiental una posición central. Un proceso de unificación y clarificación en el que ha desempeñado un notable papel la Corte Constitucional, cuya jurisprudencia, aunque discontinua, ha estado guiada por el propósito de evitar que se generase un escenario en el cual la ausencia de una norma constitucional explícita pudiese dar curso al desarrollo de una política ambiental al margen de una referencia constitucional, y en la cual el legislador ordinario procediese de un modo incierto y aislado al enfrentar los nuevos problemas continuamente planteados por la cuestión ambiental a las instituciones<sup>13</sup>.

Dentro del cuadro constitucional que hemos esbozado, se encuadran los dos bloques normativos que fueron de aplicación en el supuesto fáctico arriba descrito, incardinados dentro de las normas del Derecho Administrativo que disciplinan la cuestión ambiental: el procedimiento de EIA y el tratamiento de residuos. Ambas cuestiones se encuentran actualmente reguladas, en el ordenamiento italiano, por el Decreto Legislativo de 3 de abril de 2006, núm. 152, Normas en Materia Ambiental (*G.U.* núm. 88, de 14 de abril de 2006, *Suppl. Ord.* núm. 96). Ahora bien, en el transcurso de los procedimientos que concluyeron con la sentencia objeto de nuestro estudio, eran otras las disposiciones vigentes en estas materias. Por este motivo, en los dos siguientes subapartados procederemos a repasar la actual normativa reguladora de estas cuestiones haciendo referencia también a las disposiciones que estaban en vigor en el momento en que se sucedieron los hechos repasados en el apartado anterior.

Señalemos antes que el Decreto Legislativo 152/2006 fue dictado siguiendo lo estipulado por la Ley de 3 de mayo de 2004, núm. 308<sup>14</sup>, que delegaba al Gobierno, en el plazo de dieciocho meses desde su entrada en vigor, la ordenación, coordinación e integración de las disposiciones legislativas en determinados sectores ambientales. Y así, el ámbito material de este Decreto Legislativo coincide con el que le señalaba la Ley 308/2004, viniendo a disciplinar: el procedimiento para la evaluación ambiental estratégica, para la EIA y para la autorización ambiental integrada (Parte Segunda); la defensa del suelo y la tutela del agua (Parte Tercera); la gestión de los residuos y el saneamiento de los lugares contaminados (Parte Cuarta); la tutela del aire y la reducción de las emisiones

<sup>13</sup> D'IGNAZIO, G. (2000), «La tutela del ambiente y la protección de las áreas naturales en Italia», en RUIZ-RICO RUIZ, G. (Coord.), *Derecho Comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos*, Comares, Col. Ecorama, 13, Granada, pp. 152-153, 161-162, 171 y 199.

<sup>14</sup> Ley que «Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione» (*G.U.* núm. 302, de 27 de diciembre de 2004; *Suppl. Ord.* núm. 187).

atmosféricas (Parte Quinta), y la tutela por resarcimiento por los daños al ambiente (Parte Séptima) (art. 1 Decreto Legislativo 152/2006 en relación al art. 1.1 Ley 308/2004).

Habida cuenta la inevitable sectorialización que caracteriza al Derecho ambiental, dada su condición horizontal o transversal, aparte de otros síntomas que en el ordenamiento italiano evidenciaban la necesaria racionalización y sistematización de la normativa ambiental, juzgamos loable la promulgación de este texto normativo<sup>15</sup>, que ha sido calificado de «texto unificado» en materia ambiental<sup>16</sup>, como esfuerzo por elaborar una normativa en esta materia con la necesaria dosis de integración<sup>17</sup>.

Como ha expuesto FONDERICO al respecto: «L'unità del diritto ambientale (...) non è imposta solamente dall'unità del sistema sociale, ma prima ancora dall'unità del sistema ambientale (ecosistema), che ben poco tollera le odierne 'settorializzazioni'»<sup>18</sup>. De este modo, se consigue nivelar la cláusula de integración y el principio de transversalidad, dos facetas inherentes a una política ambiental eficiente<sup>19</sup>.

El objetivo fundamental de este Decreto Legislativo es la promoción de los niveles de calidad de vida humana, a realizar a través de la salvaguarda y del mejoramiento de las condiciones del ambiente y de la utilización prudente y racional de los recursos naturales (art. 2.1). Para dar cumplimiento a dicha finalidad, esta disposición regula las materias objeto de la misma conforme a los principios y criterios establecidos por la Ley 308/2004 (en el aptdo. 8 de su art. 1), y en el respeto al ordenamiento comunitario y a las atribuciones de las regiones y de los entes locales (art. 2). Pasemos, sin más, al análisis de las dos temáticas de Derecho Ambiental que aparecen reflejadas en la sentencia del caso «*Giacomelli contra Italia*».

<sup>15</sup> Nuestra doctrina también formuló tempranamente propuestas de una Ley general que sirviera de '*quilla ordenadora*' para articular eficazmente el abigarrado y variopinto conjunto normativo ambiental. Vid. PÉREZ MORENO, A.; ESCRIBANO COLLADO, P.; y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. (1984), «Desarrollo legislativo de la Constitución en materia de protección del medio ambiente», *RAP*, núm. 103 (enero-abril), pp. 361 y sigs.

<sup>16</sup> Pues, de hecho, «è il frutto della mera 'unificazione' –fatta ex post e per ocasionale convenienza– dei vari schemi di decreti che avrebbero dovuto separatamente riordinare i singoli settori oggetto della delega»; descartándose que tenga naturaleza de código ni de texto único. Vid. FONDERICO, F. (2006), «La 'codificazione' del Diritto dell'Ambiente in Italia: modelli e questioni», *RTDP*, 3, especialmente, pp. 615-617 y 630-635.

<sup>17</sup> En esta línea, BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. (2002), «Criterios de una nueva reglamentación ambiental. A propósito de la regulación económica y el medio ambiente», en *RDUMA*, núm. 198 (diciembre), pág. 125.

<sup>18</sup> FONDERICO, F., «La 'codificazione' del Diritto...», *op. cit.*, p. 637.

<sup>19</sup> Cfr. MONTORO CHINER, M. J. (2000), «El estado ambiental de Derecho. Bases constitucionales», en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, T. III*, Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 3456.

### 3.2. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental

El desarrollo social y económico, y los efectos perjudiciales que provoca en el ambiente, obligan a valorar de modo prioritario el factor ambiental en todas las actividades que requieran ser aprobadas por una autoridad pública. Ello ha motivado el desarrollo de nuevos instrumentos administrativos, específicamente ambientales, adaptados a esta nueva exigencia social<sup>20</sup>, entre los que se situaría el procedimiento de EIA. Se desprende de lo dicho que una de las técnicas de mayor trascendencia en el Derecho Ambiental sea la referente a los procesos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de obras, actividades, planes y programas, que puedan tener repercusiones en el ambiente<sup>21</sup>.

El precedente normativo de esta técnica, o, mejor dicho, proceso<sup>22</sup>, se sitúa en el Derecho norteamericano: en la *National Environmental Policy Act*, de 1969, promulgada el 1 de enero de 1970. En este ordenamiento, la declaración de impacto ambiental se consolidó muy rápidamente como una obligación procedimental en la toma de decisiones públicas de relevancia ambiental. Este proceso se ha extendido, partiendo de la experiencia norteamericana, a otros países, sea por vía legislativa o por simple decisión administrativa (Australia, 1974; Canadá, 1973; República Federal de Alemania e Inglaterra, 1975; o Francia, Irlanda y Holanda, 1976)<sup>23</sup>.

También siguiendo el modelo norteamericano se implanta el procedimiento de EIA en el Derecho Comunitario. Fue a través de la Directiva del Consejo 85/337, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (*DOCE L 175/40*, de 5 de julio de 1985). La aprobación de esta Directiva –que ha sido

<sup>20</sup> SORO MATEO, Blanca; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel; ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago y GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio, «El Derecho Administrativo y la protección del medio ambiente», en VICENTE GIMÉNEZ, T. (Coord.) (2002), *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Trotta, Col. Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Madrid, pág. 204.

<sup>21</sup> Así lo reconoce la doctrina; por todos, ROSA MORENO, J. (2000), «Las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones estratégicas en la nueva normativa comunitaria», en *NUE*, núm. 190 (noviembre), pág. 133; o LÓPEZ RAMÓN, F. (2001), «Problemas viejos y actuales tras el nuevo régimen de la evaluación de impacto ambiental», en *RAAP*, núm. 43 (julio-septiembre), pág. 11.

<sup>22</sup> Nos hacemos eco de la precisión formulada por Allende de Landa, que rechaza la denominación de «técnica» por equivoca, dado que, en puridad, nos encontramos ante un proceso de toma de decisión política; ALLENDE DE LANDA, J. (1990), «La Evaluación de Impacto Ambiental. Marco de referencia y aspectos relevantes a debatir», en *CyT*, núm. 83-1 (Invierno), pp. 54 y 61. O, propiamente, como señala Alonso García, estamos ante una norma adjetiva o procedimental que impone las correcciones en el juicio de oportunidad que conlleva toda decisión administrativa de carácter discrecional; ALONSO GARCÍA, E. (1993), *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. Vol. I*, Fundación Universidad-Empresa, Col. Cuadernos de Estudios Europeos, Madrid, pp. 118-119.

<sup>23</sup> Vid. ALLENDE DE LANDA, J., «La Evaluación de Impacto Ambiental...», *op. cit.*, pp. 46-51.

modificada por las Directivas 97/11, de 3 de marzo de 1997 (DOCE L 73/5, de 14 de marzo de 1997) y 2001/42, de 27 de junio de 2001 (DOCE L 197/30, de 21 de julio de 2001)—, se produjo en el marco del III Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente (en adelante, PACMA), 1982-1986<sup>24</sup>. Si bien tales Programas no son de naturaleza normativa, por lo que carecen de carácter obligatorio, siendo así caracterizados como «Derecho Comunitario complementario»<sup>25</sup>, su virtualidad no sólo reside en suministrar a la Comunidad, y a los Estados miembros, un marco para la definición y la puesta en práctica de su política ambiental<sup>26</sup>, sino que también sirven de soporte para la interpretación de la normativa ambiental europea<sup>27</sup>.

El III PACMA se caracterizó por hacer énfasis en la necesidad de adoptar un enfoque eminentemente preventivo, que ya apareciera establecido desde el I (1973-1977)<sup>28</sup> y II PACMA (1977-1981)<sup>29</sup>, integrándose la política ambiental en el contexto del resto de actividades y políticas de la Comunidad. Esta idea se materializaría con la aprobación de la Directiva 85/337<sup>30</sup>, que ve la luz tras un largo proceso de formación: supuso cerca de cinco años de discusión desde que se formulara, en 1980, el texto de la Propuesta por parte de la Comisión. La Directiva resultaba ineludible para homogeneizar las diversas legislaciones internas nacionales sobre la EIA y armonizar el control del desarrollo y estándares ambientales, a fin de que la diversidad en el tratamiento de dichas iniciativas no significase una distorsión en el funcionamiento del mercado común<sup>31</sup>.

Así pues, el principio director que subyace a la técnica de la EIA es el de acción preventiva. Según se dijo, ya los primeros PACMAS habían venido destacando el carácter preferente que es preciso otorgar a las políticas dirigidas a

<sup>24</sup> Aprobado como Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 7 de febrero de 1983 (DOCE C 46/1, de 17 de febrero de 1983).

<sup>25</sup> ALLI ARANGUREN, J. C. (2001), «La Evaluación de Impacto Ambiental en el Derecho Comunitario», en *RDUMA*, núm. 190 (diciembre), pág. 144.

<sup>26</sup> RUBIO FERNÁNDEZ, E. M., «Expansión de la legislación ambiental: su dimensión internacional», en VICENTE GIMÉNEZ, Teresa (coord.), *Justicia ecológica...*, op. cit., p. 123.

<sup>27</sup> TRUJILLO SEGURA, J (2006), «El Derecho Europeo y el medio ambiente», en CARMONA LARA, M. C. y HERNÁNDEZ MEZA, L. (coords.), *Temas selectos de Derecho Ambiental*, UNAM-Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, 360, México D.F., pp. 368-369.

<sup>28</sup> Aprobado como Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 22 de noviembre de 1973 (DOCE C 112, de 20 de diciembre de 1973).

<sup>29</sup> Aprobado como Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 17 de mayo de 1977 (DOCE C 139, de 13 de junio de 1977).

<sup>30</sup> GARCÍA URETA, A. (1994), *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: El contexto comunitario y estatal*, IVAP, Col. Tesis Doctorales, Bilbao, pág. 50.

<sup>31</sup> ALLENDE DE LANDA, J., «La Evaluación de Impacto Ambiental...», op. cit., p. 53.

evitar, desde el origen, la creación de contaminaciones o daños, sobre aquéllas cuyo objeto es combatir, posteriormente, sus efectos negativos. Sin embargo, fue a través de la aprobación del Acta Única Europea (1986)<sup>32</sup> como se introduce en el Tratado de Roma, en el Título VII de la Tercera Parte (art. 130 R.2) el principio de acción preventiva como una de las exigencias básicas del comportamiento de la Comunidad en materia ambiental. Desde entonces, este principio se erige en el principio jurídico sustantivo que disciplina la acción tanto de la Comunidad como de los Estados miembros para la protección ambiental<sup>33</sup>.

En el orden jurídico comunitario, el principio de acción preventiva poseerá, desde entonces, un carácter prioritario (frente a los otros principios recogidos en el art. 130 R.2 del Tratado: los de corrección de ataques al ambiente, preferentemente en la fuente misma, y el principio de «quien contamina, paga») y sustantivo (pues significa una clara opción en la ordenación jurídica ambiental) para la protección del ambiente, funcionalizando al mismo tiempo las políticas sectoriales de la Comunidad que puedan afectar a los objetivos de la calidad del ambiente, la salud de las personas y los recursos naturales<sup>34</sup>.

Este principio, decíamos, resulta de aplicación en el Derecho interno de los Estados miembros, incluyéndolo la doctrina *iusadministrativista* dentro del catálogo de «principios funcionales» del Derecho Ambiental, que son aquellos principios jurídicos que orientan la regulación jurídica del ambiente. En este marco, constituye un axioma que la evitación de riesgos es preferible al remedio del mal causado; lo cual, en el ámbito de la salvaguardia ambiental es, si cabe, aún más cierto, ya que los daños ambientales en ocasiones son irreversibles y, cuando menos, dejan importantes secuelas. No es de extrañar, por tanto, que el prin-

<sup>32</sup> Pese a que los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas (EURATOM, CECA y CEE) incluían algunas referencias a aspectos sectoriales ambientales, fue el Acta Única Europea la que, una vez adquirida la conciencia acerca del calado que entrañaba la problemática ambiental para los intereses comunitarios, expresamente declaró la competencia comunitaria en estos temas, permitiendo así la intervención directa de la Comunidad en la realización de una política común del ambiente. Ahora bien, su consideración expresa, y con mayor grado de concreción como política comunitaria tuvo que esperar al Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht, 1992): fue de esta forma, y dada su naturaleza intrínseca, como el ambiente se diseñó como una política que habría de estar presente en la configuración y desarrollo de las restantes políticas comunitarias, al tiempo que venía a innovar notablemente en el ámbito ambiental, como corrobora la inclusión entre los principios comunitarios, junto al desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas, el de un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el ambiente. PÉREZ SOLA, N. (1994), «Instrumentos Jurídicos y Programas de la Política Comunitaria de Medio Ambiente», en *RAAP*, núm. 20 (octubre-diciembre), pp. 76-81; y RUBIO FERNÁNDEZ, E. M., «Expansión de la legislación ambiental...», *op. cit.*, pp. 123-124.

<sup>33</sup> LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. (1990), «El Régimen Jurídico de la evaluación de impacto ambiental», en *RAAP*, núm. 4 (octubre-diciembre), p. 62.

<sup>34</sup> Cfr. LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., «El Régimen Jurídico de la evaluación...», *op. cit.*, pp. 62-63.

cipio de prevención se considere la regla de oro del Derecho ambiental<sup>35</sup>. Las dos ideas-fuerza en que se basa son: podemos conocer el riesgo<sup>36</sup> de daño ambiental<sup>37</sup> y podemos adoptar medidas para neutralizarlo<sup>38</sup>.

Pues bien, como señalábamos, el principio de prevención inspira el procedimiento de EIA<sup>39</sup>, cuyo objetivo fundamental es, precisamente, predecir con antelación suficiente, dentro del enfoque preventivo al que nos venimos refiriendo, las implicaciones e impactos sobre el ambiente humano y físico natural de obras, proyectos y actuaciones susceptibles de generar *a priori* efectos considerables sobre el entorno; del resultado de dicha evaluación, reflejada en la Declaración de Impacto Ambiental, podrán derivarse exigencias u obligaciones para el proyecto que, hipotéticamente, pueden llegar hasta su no realización<sup>40</sup>.

De lo anterior podemos deducir la siguiente definición del procedimiento de EIA que nos propone Martín Mateo: «un procedimiento participativo para la ponderación anticipada de las consecuencias ambientales de una prevista decisión de Derecho público». Partiendo de esta definición, repasemos los caracteres que, teóricamente, debería tener este procedimiento<sup>41</sup>:

<sup>35</sup> ALENZA GARCÍA, J. F. (2001), *Manual de Derecho ambiental*, UPN, Col. Aspectos Jurídicos, 4, Pamplona, pág. 44; MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental...*, *op. cit.*, p. 48.

<sup>36</sup> Estimamos más apropiado aquí el uso del término «riesgo» que el de «peligro», pues mientras que este último tiene un origen natural (peligro natural), aquél tiene un origen tecnológico, y, por consiguiente, no hay intervención humana en el origen del peligro, pero sí en el del riesgo, por lo que somos responsables de éste. ESTEVE PARDO, J. (2006), «El Derecho del medio ambiente como Derecho de decisión y gestión de riesgos», en *REDUR*, núm. 4, pág. 8.

<sup>37</sup> Aquí radica la diferencia del principio de prevención con otro principio funcional de Derecho Ambiental: el de precaución o cautela -principio que aconseja no tomar decisiones arriesgadas cuando no se conozcan científicamente con certeza las posibles consecuencias; ALENZA GARCÍA, J. F., *Manual de Derecho ambiental...*, *op. cit.*, p. 45-, con el que se encuentra estrechamente vinculado, pues este último, en su formulación más radical se basa en las siguientes ideas: el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no podemos conocer materialmente los efectos a medio y largo plazo de una acción. JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA, P. (2003), «Análisis del principio de precaución en Derecho internacional público: perspectiva universal y perspectiva regional europea», en *PS*, vol. 40, núm. 3, pág. 16.

<sup>38</sup> «La acción preventiva anticipa 'a priori' los posibles daños que puedan resultar y las medidas que 'a posteriori' se deban tomar para reparar el perjuicio»; TRUJILLO SEGURA, J., «El Derecho Europeo...», *op. cit.*, p. 379.

<sup>39</sup> El Preámbulo de la Directiva 85/337 enfatiza el papel capital reservado al principio de prevención en la regulación de este procedimiento, cuando afirma: «la mejor política de medio ambiente consiste en evitar, desde el principio, la creación de contaminaciones o daños, más que combatir posteriormente sus efectos y afirmar la necesidad de tener en cuenta, lo antes posible, las repercusiones sobre el medio ambiente de todos los procesos técnicos de planificación y decisión».

<sup>40</sup> ALLENDE DE LANDA, J., «La Evaluación de Impacto Ambiental...», *op. cit.*, pág. 46.

<sup>41</sup> MARTÍN MATEO, R., *Tratado...*, vol. I..., *op. cit.*, pp. 303-304.

- a) En primer lugar, y como ya sabemos, el énfasis preventivo: en línea con la estrategia más fiable para la protección ambiental, se trata de identificar los elementos de riesgo para eliminarlos, paliar su incidencia o, en su caso, aconsejar el desistimiento de la acción.
- b) Ponderación<sup>42</sup>: la EIA constituye un procedimiento de análisis de los resultados, ambientalmente anticipables, de una decisión contemplada; en este sentido, las técnicas aplicables están íntimamente relacionadas con las que sopesan los factores de riesgo-beneficio.
- c) Integración: en la realización de este tipo de valoraciones deberán concurrir expertos de todas las disciplinas implicadas (interdisciplinariedad), ponderándose los distintos efectos que las acciones previstas habrán de tener en los respectivos ámbitos y sus interacciones (sistemático).
- d) Participación: se pone especial acento en la garantía de que, a lo largo de todo este procedimiento, serán oídos los afectados por la decisión final, tanto particulares (sujetos interesados<sup>43</sup>, grupos y comunidades) como organismos con competencias concurrentes.
- e) El contexto de Derecho Público: el procedimiento de EIA tiene como rasgo definitorio básico la imperatividad de su adopción en cuanto que su seguimiento se impone con carácter previo a la adopción de determinadas resoluciones contempladas en la ley.

En todo caso, al tratarse de una institución jurídica, una EIA tendrá el alcance y el contenido que establezca el legislador<sup>44</sup>. Lo cual nos lleva a examinar el texto de la mencionada Directiva 85/337, modificada en este punto por la Directiva 97/11,

<sup>42</sup> «L'impostazione si ispira alla filosofia comunitaria della prevenzione, e comporta l'integrazione dell'interesse ambientale con gli altri interessi oggetto di ponderazione nell'ambito delle procedure autorizzatorie di determinati impianti ed opere». PAULI, Luca De, «L'interesse ambientale...», *op. cit.*, p. 353.

<sup>43</sup> Hay que tener presente aquí la precisión formulada por la Directiva 2003/35 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 (DOCE L 156/17, de 25 de junio de 2003), por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y al acceso a la justicia, las Directivas 85/337 y 96/61 del Consejo (de la Directiva 96/61 destacamos que establece un sistema *integrado* de control y prevención de la contaminación industrial; vid. CHINCHILLA MARÍN, Carmen, «La autorización ambiental integrada: la Ley 16/2002, de 1 de Julio, de prevención y control integrados de la contaminación», en *RAAP*, 47 (julio-septiembre, 2002), pp. 45-46), al ofrecer estas definiciones: «'el público': una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos; 'el público interesado': el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales (...), o que tenga un interés en el mismo; a efectos de la presente definición, se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional» (art. 3.1).

<sup>44</sup> MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental...*, *op. cit.*, pp. 91-92.

cuando señala (art. 3): «La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11, los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los factores siguientes:

- el ser humano, la fauna y la flora,
- el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje,
- los bienes materiales y el patrimonio cultural,
- la interacción entre los factores mencionados en los guiones primero, segundo y tercero».

La Directiva obligaba a los Estados a adoptar las medidas necesarias para cumplir lo estipulado por la misma en un plazo de tres años a partir de su notificación (art. 12.1); habiendo sido notificados el 3 de julio de 1985. Exceptuando ciertas formas embrionarias de EIA presentes de forma dispersa en su legislación sectorial<sup>45</sup>, fue la Ley 349/1986, de 8 de julio (*G.U.* núm. 162, de 15 de julio de 1986), la encargada de diseñar las grandes líneas del procedimiento de EIA, de forma transitoria<sup>46</sup>, en el ordenamiento italiano, dando cumplimiento así, aunque con notables imperfecciones<sup>47</sup>, a la Directiva sobre EIA. Así mismo, esta Ley creaba el Ministerio del Ambiente, y dictaba normas en materia de daño ambiental.

El artículo 6 de dicha Ley, precepto que regulaba esta materia, ha sido derogado por el Decreto Legislativo 152/2006 (art. 48.1.a), que se ocupa de esta cuestión en su Segunda Parte. Extraemos de aquí la siguiente definición legal del Procedimiento de EIA:

<sup>45</sup> MANTINI, P., *Lezioni di Diritto Pubblico...*, *op. cit.*, pág. 177.

<sup>46</sup> La propia Ley estipulaba que en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, el Gobierno presentaría al Parlamento un proyecto de ley relativo a la ejecución de la Directiva comunitaria en materia de impacto ambiental (art. 6.1), pues esta Ley se limitaba a diseñar las grandes líneas de este procedimiento. Es lo que la doctrina califica de técnica de '*promesa de ley*'; CARAVITA, B., *Diritto pubblico...*, *op. cit.*, pág. 331.

<sup>47</sup> «Un esempio di riduzionismo (...) è quello costituito dalla ricezione, nel nostro ordinamento, dell'istituto della valutazione di impatto ambientale adottato dalla direttiva n. 337/1985, ma completamente stravolto dal legislatore italiano»; BENVENUTI, L. (2000), «Il diritto dell'ambiente nella prospettiva dell'etica applicata», en *Jus. RSG*, 3 (settembre-dicembre), pág. 473. En 1992 la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción contra el Estado italiano y en 1993 le solicitó la adopción de los trámites necesarios para someter a procedimiento de EIA los proyectos de obra enumerados en el Anexo II de la Directiva; incluso la Comisión planteó un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea por este motivo. PAULI, Luca De, «L'interesse ambientale...», *op. cit.*, p. 354. Con todo, hay que recordar que en el Informe presentado en 1991 por la Comisión al Parlamento Europeo acerca de la aplicación del Derecho Comunitario en 1990, se indicaba que diez Estados miembros no habían implementado la Directiva correctamente; vid. GARCÍA URETA, A., *Marco jurídico del procedimiento...*, *op. cit.*, pp. 150-151. No en vano la Directiva 85/337 ha sido calificada como la Directiva cuya puesta en práctica ha causado mayores problemas; ROSA MORENO, J., «Las evaluaciones...», *op. cit.*, pág. 133.

«La elaboración de un estudio relativo al impacto sobre el ambiente<sup>48</sup> que puede derivar de la realización y del ejercicio de una obra, cuyo proyecto se somete a aprobación o autorización, el desarrollo de consultas, la evaluación del estudio ambiental y de los resultados de las consultas en el iter decisorio de las aprobaciones o autorizaciones del proyecto de la obra y la puesta a disposición de las informaciones sobre la decisión» (art. 5.1.b).

Respecto al ámbito material de la Directiva, se distinguen dos grupos de proyectos: aquellos, listados en el Anexo I, cuyas repercusiones deben ser sometidas obligatoriamente a EIA, y los que sólo serán sometidos a EIA si un Estado signatario considera que las características del proyecto así lo exigen, y que se enumeran en el Anexo II de la Directiva (art. 4). Entre los primeros, el Decreto núm. 377/1988, de 10 de agosto, de desarrollo de la Ley 349/1986 (*G.U.* núm. 204, de 31 de agosto de 1986), al desplegar el listado contenido en el Anexo II de la Directiva, comprendía las instalaciones para el tratamiento de residuos tóxicos y peligros mediante tratamiento químico (art. 1), tales como *Ecoserviz*<sup>49</sup>.

De forma esquemática, las fases en que se divide el procedimiento de EIA (*procedura di valutazione di impatto ambientale*), según la normativa italiana aplicable al presente caso, serían las siguientes:

1. La fase de iniciativa, articulada en torno al proyecto de obra sujeto a evaluación, el cual debe ser presentado al Ministerio del Ambiente, al Ministerio para los Bienes Culturales y Ambientales y a las Regiones territorialmente interesadas. La comunicación contendrá, además de la solicitud de compatibilidad ambiental y del proyecto de obra, un estudio de impacto ambiental referente a las cuestiones que, resumidamente exponemos: a) la indicación de la localización, con referencia a la incidencia espacial y territorial de la intervención; b) la especificación de los sumideros hídricos; c) residuos sólidos; d) emisiones en la atmósfera de sustancias contaminantes; e) emisiones sonoras y técnicas reductivas de los ruidos previstos; f) la descripción de los dispositivos de eliminación y resarcimiento de los daños al ambiente con referencia a la selección de proyectos, a las mejoras técnicas disponibles y a los aspectos

<sup>48</sup> Entendiendo por «impacto ambiental» la alteración cualitativa y/o cuantitativa del ambiente, concebido como sistema de relaciones entre factores antropológicos, físicos, químicos, naturales, climáticos, paisajísticos, arquitectónicos, culturales y económicos, como consecuencia de la actuación sobre el territorio de planes o programas o de la realización de proyectos relativos a determinadas instalaciones, obras o intervenciones públicas o privadas, así como de la puesta en ejercicio de las actividades correspondientes (art. 5.1.c).

<sup>49</sup> El actual elenco de proyectos sometidos al procedimiento de EIA se encuentra recogido en el Anexo III a la Parte Segunda del Decreto Legislativo 152/2006, en relación con su art. 23.1.

- técnico-económicos; g) los planes de prevención de daños al ambiente; h) los planes de control ambiental; i) un resumen no técnico de todo lo previsto en los apartados anteriores. Y ello, especificando, además, tales cuestiones con referencia a las exigencias de la normativa vigente<sup>50</sup> (art. 2.3 Decreto 377/1988, en desarrollo del art. 6.3 Ley 349/1986)<sup>51</sup>.
2. El anuncio conteniendo la indicación de la obra, de su localización y una sumaria descripción del proyecto, debe ser publicado en el diario de mayor difusión en la región territorialmente interesada, así como en un diario de difusión nacional; al mismo tiempo, ha de depositarse copia del proyecto y de los escritos de la comunicación en las Oficinas del órgano competente de la región o provincia interesada, para facilitar su consulta por el público<sup>52</sup> (art. 5 Decreto 377/1988 en relación al art. 14.3 Ley 349/1986)<sup>53</sup>.
  3. El ejercicio del derecho de acceso a la información que se posibilita con lo expuesto en el párrafo anterior, resulta esencial, a su vez, para garantizar la participación ciudadana en las cuestiones ambientales. En este sentido, se prevé que cualquier ciudadano puede presentar, en forma escrita, al Ministerio del Ambiente, al Ministerio para los bienes culturales y ambientales y a la región interesada solicitudes, observaciones o pareceres sobre la obra sujeta a EIA, en el plazo de treinta días desde el anuncio de la comunicación del proyecto<sup>54</sup> (art. 6.9 Ley 349/1986)<sup>55</sup>. En este punto, toca destacar el énfasis que pone la Comunidad en la participación ciudadana, como uno de los objetivos básicos de su política ambiental<sup>56</sup>. Concretamente, en este procedimiento, como reconoce la

<sup>50</sup> Vid. art. 5.5 y Anexo IV Directiva 85/337, modificados por Directiva 97/11; y art. 5.1 y Anexo I Directiva 2001/42.

<sup>51</sup> Esta fase inicial del procedimiento, de presentación de la solicitud a la autoridad competente, acompañada del proyecto, del estudio de impacto ambiental y de un resumen no técnico, está actualmente regulada en el art. 26 del Decreto Legislativo 152/2006, viniendo regulado el contenido del estudio de impacto ambiental en el art. 27.

<sup>52</sup> Partiendo de que los datos que afectan a la biosfera son de interés común, resulta una consecuencia evidente contar con la publicidad de los datos de actividades, públicas o privadas, con posibles repercusiones ambientales. «Sin ese conocimiento no se puede ejercer derecho alguno, ni como ciudadano tener una opinión fundada que oriente sus decisiones en las vías de participación democrática». LOPERENA ROTA, Demetrio, *Los principios del Derecho Ambiental*, Civitas-IVAP, Madrid, 1998, p. 69.

<sup>53</sup> Las actuales medidas de publicidad que han de seguirse en Italia, en art. 28 Decreto Legislativo 152/2006.

<sup>54</sup> En el caso que nos ocupa, el Consejo del Distrito de Brescia y la demandante tomaron parte en el procedimiento, junto con las autoridades locales de Borgosatollo y Castenedolo, dos pueblos situados a varios cientos metros de la planta.

<sup>55</sup> La vigente regulación de la participación en el procedimiento de las personas interesadas, en art. 29 Decreto Legislativo 152/2006.

doctrina de forma unánime<sup>57</sup>, la información y participación públicas constituyen uno de sus elementos esenciales y, por tanto, uno de sus trámites más significativos, que deben propiciarse y facilitarse al máximo con el fin de democratizar y agilizar el mismo<sup>58</sup>.

4. La fase de instrucción prevé la acción de una Comisión técnico-consultiva, especial para la EIA (art. 6 Decreto 377/1988). Dicha Comisión revisará el proyecto y está facultada para solicitar la opinión de los entes y administraciones públicas y de los órganos de consulta técnico-científica del Estado. Al término del examen, esta Comisión científica emite su parecer de forma motivada, evaluando las consecuencias, directas e indirectas, de la obra sobre el ambiente. Puede, así mismo, identificar eventuales prescripciones dirigidas a la compatibilidad ambiental del proyecto<sup>59</sup>.
5. El Ministro del Ambiente<sup>60</sup>, oída la región interesada, de acuerdo con el Ministro para los bienes culturales y ambientales, se pronuncia sobre la compatibilidad ambiental en los siguientes noventa días desde la publicación del anuncio de la obra (art. 6.4 Ley 349/1986)<sup>61</sup>.
6. Para concluir el procedimiento, los resultados del estudio y de los pareceres obtenidos, son transmitidos a la autoridad llamada, por tener competencia sustantiva para ello, a autorizar el proyecto, pues, como toda claridad señala la Directiva 97/11: «la evaluación [de los proyectos] debería llevarse a cabo antes de que se haya otorgado dicha autorización» (5º Considerando)<sup>62</sup>. La Ley de 1986 preveía que si el Ministro

<sup>56</sup> Vid. art. 3.4 Directiva 2003/35, de reforma al art. 6 Directiva 85/337.

<sup>57</sup> Por todos, ALLI ARANGUREN, J.-C., «La Evaluación de Impacto Ambiental...», *op. cit.*, pág. 180.

<sup>58</sup> ALLENDE DE LANDA, J., «La Evaluación de Impacto Ambiental...», *op. cit.*, pág. 62.

<sup>59</sup> Vid. arts. 30, 37 y 38 Decreto Legislativo 152/2006.

<sup>60</sup> Se criticó a esa normativa su sentido '*centralistico*'; MANTINI, Pierluigi, *Lezioni di Diritto Pubblico...*, *op. cit.*, pp. 182-183. El vigente Decreto Legislativo 152/2006, en cambio, al regular la materia de EIA en el Tít. III de su Segunda Parte, distingue, junto a una serie de disposiciones comunes (Cap. I), las disposiciones específicas en sede estatal (Cap. II) y en sede regional o provincial (Cap. III).

<sup>61</sup> Vid. art. 31 Decreto Legislativo 152/2006.

<sup>62</sup> Y en su articulado ordena: «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (...), se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos» (art. 1.1 Directiva 97/11, por el que se modifica art. 1.2 Directiva 85/337). De ahí que se haya dicho que el procedimiento de EIA «pese a su gran importancia, está configurado como un procedimiento subordinado o accesorio del procedimiento principal, que es el correspondiente a la toma de decisión administrativa sobre el proyecto sujeto a evaluación»; LÓPEZ RAMÓN, F., «Problemas viejos y actuales...», *op. cit.*, pág. 35. Desde esta perspectiva, este mismo autor recuerda que la técnica evaluatoria conecta con el carácter bifronte de la protección del ambiente, pues, por una parte,

competente para realizar la obra no estuviera conforme con la evaluación de Ministro del Ambiente, la cuestión sería remitida al Consejo de Ministros (art. 6.5)<sup>63</sup>.

7. La disposición final concerniente a las obras sometidas a EIA será publicada, juntamente con el resumen de la EIA, en la Gaceta Oficial y en un diario de difusión nacional.
8. Finalmente, se prevé desde la fecha de la publicación en la Gaceta Oficial un término para eventuales impugnaciones en sede judicial por parte de los sujetos interesados<sup>64</sup>.

En todo caso, está prevista igualmente la posibilidad de suspensión de las actividades, remitiéndose la cuestión al Consejo de Ministros, cuando, a resultas de los controles administrativos oportunos, se apreciaran comportamientos contrarios a la declaración sobre compatibilidad ambiental efectuada por el Ministro de Ambiente, o cuando, de cualquier forma, se comprometieran las exigencias fundamentales de equilibrio ecológico y ambiental (arts. 6.6 Ley 349/1986 y 41 Decreto Legislativo 152/2006).

---

la tutela ambiental constituye el objeto de una específica política pública: la política ambiental, y, por otra, la protección del ambiente es un objetivo general para todas las políticas públicas; este segundo sentido de la protección ambiental es asegurado mediante las denominadas «técnicas horizontales», como la EIA, que se configura, por tanto, como una importante vía de transformación de los sectores; LÓPEZ RAMÓN, F. (2003), «Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos del Estado», en *RAP*, núm. 160 (enero-abril, 2003), pp. 12-13. Carácter bifronte que se manifiesta, lógicamente, en la necesaria intervención de dos tipos de órganos: por un lado, el órgano sustantivo material, que es aquél que tiene finalmente que autorizar la realización de la actividad pretendida; y, por otro, el órgano ambiental, que es aquél que tiene encomendada la competencia para evaluar ambientalmente la pretendida actuación; ARANA GARCÍA, E. (1998), «Aspectos competenciales de la Evaluación de Impacto Ambiental. Comentario a la STC 13/1998, de 22 de enero de 1998», en *RDUMA*, núm. 162 (junio), pág. 154.

<sup>63</sup> Vid. arts. 31.3 y 36.9 Decreto Legislativo 152/2006.

<sup>64</sup> «Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado: a) que tengan un interés suficiente, o subsidiariamente; b) que sostengan el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo, tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva» (art. 3.7 Directiva 2003/35).

### 3.3. El tratamiento de residuos

La intensificación y diversificación de la actividad industrial que ha tenido lugar en las últimas décadas ha traído consigo un peligroso cambio cualitativo y cuantitativo en la composición y características de los residuos que se generan<sup>65</sup>. La temática de los residuos constituye el factor limitante más serio de nuestro modelo de crecimiento. Los límites del hipotético crecimiento indefinido no son sólo el agotamiento progresivo o disminución de la disponibilidad de los recursos, sino la capacidad de la biosfera para aceptar los residuos<sup>66</sup>. Pero junto a la preocupación por una gestión idónea de los recursos naturales y la energía, y por el valor ambiental, que considera el impacto que los residuos pueden tener sobre el paisaje, la fauna y flora, la atmósfera, suelo y agua, se suma también el problema sanitario que conlleva la inadecuada gestión de los residuos<sup>67</sup>.

Dada la enorme trascendencia de esta cuestión, se entiende que los legisladores supranacionales y nacionales le hayan prestado una especial atención. Y así, desde comienzos de los años setenta, la mayoría de los Estados miembros de la Comunidad Europea, comenzaron a dotarse de una legislación enfocada a garantizar una organización y un control de la gestión de los residuos. Aparece así un mosaico de reglamentaciones, que presentaba numerosos inconvenientes tanto para el mercado único, en la medida en que su disparidad amenazaba con crear unas condiciones de competencia desleal<sup>68</sup>, como por obstaculizar una adecuada tutela ambiental<sup>69</sup>.

Para prevenir esta doble eventualidad, las autoridades comunitarias adoptaron, el 15 de julio de 1975, una Directiva marco relativa a los residuos: la Directiva del Consejo 75/442 (DOCE L 194, de 25 de julio de 1975), que, siguiendo las líneas maestras de la nueva política comunitaria sobre residuos plasmada en la

<sup>65</sup> CUBEL SÁNCHEZ, P. (1998), «La caracterización de los residuos peligrosos en el ordenamiento jurídico español tras la Ley 10/1988, de 21 de abril, de Residuos», en *RDUMA*, núm. 166 (diciembre), pp.163-164; y RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Juan J., «Los residuos peligrosos», en RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J. J. e IRABIEN GULÍAS, Á. (Eds.) (1999), *Los residuos peligrosos. Caracterización, tratamiento y gestión*, Síntesis, Madrid, 1999, p. 13.

<sup>66</sup> DEL VAL, A. (2001), «La prevención, objeto final de toda gestión ecológicamente avanzada de los residuos», en ROMANO, Dolores y BARRENECHEA, P. (coords.), *Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos*, Bakeaz-Fundación Ecología y Desarrollo, Zaragoza, pág. 12.

<sup>67</sup> SERRANO LOZANO, R. (2000), «Régimen jurídico español de los residuos», en ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Lecciones de Derecho de Medio Ambiente*, Lex Nova, Valladolid, 2ª ed, pág. 340.

<sup>68</sup> IBÁÑEZ MENDIZÁBAL, R. e IRABIEN GULÍAS, Á., «Identificación y caracterización de residuos peligrosos», en RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J. J. e IRABIEN GULÍAS, Á. (eds.), *Los residuos peligrosos...*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>69</sup> Vid. *infra*, nota a pie de pág. núm. 72.

Estrategia Comunitaria sobre residuos<sup>70</sup>, sería modificada por la Directiva del Consejo de 18 de marzo de 1991 (Directiva 91/156; DOCE L 78, de 26 de marzo de 1991), también denominada *Directiva marco* sobre residuos por ser aplicable en defecto de normativa especial y por contener las reglas generales que serían de aplicación a todo tipo de residuos, reglas generales que fueron posteriormente completadas por Directivas específicas que regulan aspectos concretos aplicables a determinados recursos.

De acuerdo con la Directiva 91/156 se entiende por *residuo* «cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse»; estipulándose, así mismo, que la Comisión elaboraría una lista, abierta, que sería revisada periódicamente, de residuos pertenecientes a las categorías enumeradas en el Anexo I<sup>71</sup>. Con esta definición se trataban de superar tanto la vaguedad y ambigüedad (denunciada en varias sentencias del TJCE) como la enorme disparidad de criterios, y los problemas que ello podía suscitar<sup>72</sup>, a que daba lugar la anterior conceptualización de *residuo* existente en la Directiva 75/442: «cualquier sustancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor»<sup>73</sup> (art. 1).

Cifñéndonos a la normativa italiana aplicada en el supuesto en examen, el Decreto Legislativo de 5 de febrero de 1997, núm. 22<sup>74</sup>, por el que se traspone, tardíamente<sup>75</sup>, las Directivas 91/156, 91/689<sup>76</sup> y 94/62<sup>77</sup>, en clara consonancia con

<sup>70</sup> Aprobada mediante Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1990 (DOCE C 122, de 18 de mayo de 1990).

<sup>71</sup> Lista que sería aprobada por Decisión de la Comisión 94/3/CEE, de 20 de diciembre (DOCE L 5, de 7 de enero de 1994), bajo la denominación de «Catálogo Europeo de Residuos», sustituida por Decisión 2000/532/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2000 (DOCE L 226, de 6 de septiembre de 2000), que a su vez ha sido modificada por Decisiones de la Comisión 2001/118/CE, de 16 de enero y 2001/119/CE, de 22 de enero (ambas, en DOCE L 47, de 16 de febrero de 2001).

<sup>72</sup> Problemas reflejados en la Exposición de Motivos de la Directiva 91/156, donde leemos: «Considerando [...] que una disparidad entre las legislaciones de los Estados miembros en lo relativo a la eliminación y la valorización de los residuos puede afectar a la calidad del medio ambiente y al buen funcionamiento del mercado interior».

<sup>73</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>74</sup> G.U. núm. 38, de 15 de febrero de 1997; también denominado «Decreto Ronchi», en honor a su artífice.

<sup>75</sup> La Directiva 91/156 imponía como fecha límite a los Estados miembros para adoptar las decisiones precisas para dar cumplimiento a lo establecido en su texto el 1 de abril de 1993 (art. 2); a los mismos efectos, el plazo máximo establecido por la Directiva 91/689 era el 12 de diciembre de 1993 (art. 10.1); y el 30 de junio de 1996 para transponer la Directiva 94/62.

<sup>76</sup> Directiva de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DOCE L 377, de 31 de diciembre de 1991).

<sup>77</sup> Directiva de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DOCE L 365, de 31 de diciembre de 1994).

lo previsto en la Directiva 91/156, definía el residuo como cualquier sustancia u objeto que se encuentre mencionado dentro de las categorías referidas en el Anexo A y de las cuales su poseedor se desprenda o haya decidido o tenga la obligación de desprenderse (art. 6.1)<sup>78</sup>. El actual Decreto Legislativo 152/2006, que deroga al de 1997 (art. 264.1), mantiene la misma definición, remitiéndose al Anexo A de la Cuarta Parte del Decreto para determinar tales sustancias (art. 183.1.a).

Las Directivas mencionadas reflejan las estrategias que la Comunidad Europea marca en lo referente a la gestión de residuos<sup>79</sup>, estrategias que han sido recogidas en el vigente Decreto Legislativo 152/2006. Las principales directrices son<sup>80</sup>:

1. Jerarquía de actuación<sup>81</sup>.- Una de las pautas claves en la política europea sobre residuos es el objetivo de reducir el número de residuos generados. Así pues, una regla clara de actuación consiste en que en los planes de gestión se confiera prioridad a la prevención de residuos: esto es, máxima reducción de residuos así como de sus propiedades peligrosas; prioridad que ha sido recogida en la normativa italiana, que obliga a las administraciones públicas a procurar iniciativas directas para favorecer, prioritariamente, la prevención y la reducción de la producción y de la nocividad de los residuos mediante la adopción de ciertas medidas<sup>82</sup> (art. 179 Decreto Legislativo 22/1997, siguiendo lo preceptuado por art. 3.1 Directiva 75/442, modificado por Directiva 91/156). Al mismo tiempo, se insiste en la necesidad de fomentar la valorización de residuos a fin de reducir al mínimo posible la cantidad de los

<sup>78</sup> Algunas consideraciones críticas acerca de las definiciones de «residuo» contempladas en la normativa comunitaria y en la italiana, en JIMÉNEZ PLAZA, C. (2004), «Una nueva clave interpretativa del concepto residuo en el Derecho italiano: ¿Un paso más hacia la diversidad conceptual comunitaria?», *RDUMA*, núm. 207 (enero-febrero), pp. 151-192.

<sup>79</sup> Vid. Resoluciones del Consejo Europeo de 7 de mayo de 1990, sobre la política en materia de residuos (*DOCE C 122*, de 18 de mayo de 1990), y de 24 de febrero de 1997, sobre una estrategia comunitaria de gestión de residuos (*DOCE C 76*, de 11 de marzo de 1997).

<sup>80</sup> Al respecto nos remitimos a ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. Vol. II...*, *op. cit.*, pp. 159-162; y a SERRANO LOZANO, R., «Régimen jurídico español...», *op. cit.*, pp. 351-359.

<sup>81</sup> «Considerando que para alcanzar un alto nivel de protección del medio ambiente, es necesario que los Estados miembros, además de garantizar la eliminación y la valorización responsables de los residuos, adopten medidas encaminadas a limitar la producción de residuos» (Exposición de Motivos de la Directiva 91/156).

<sup>82</sup> El desarrollo de tecnologías puras, que permitan un uso más racional y un mayor ahorro de recursos naturales; la puesta a punto técnica y la introducción en el mercado de productos diseñados de tal modo que no contribuyan, o contribuyan lo menos posible, a incrementar la cantidad o la nocividad de residuos y de riesgos de contaminación; y el desarrollo de técnicas apropiadas para eliminar sustancias peligrosas contenida en los residuos. Vid. igualmente art. 180 Decreto Legislativo 152/2006 y lo que al respecto prevenía el art. 3 Decreto Legislativo 22/1997.

residuos destinada a la eliminación, economizando recursos naturales<sup>83</sup>; criterio igualmente plasmado en los Decretos Legislativos 152/2006 (art. 181<sup>84</sup>) y 22/1997 (art. 4).

2. Prácticas correctas en la gestión de los residuos.- Se establece que los residuos han de ser recuperados o eliminados sin peligro para la salud humana y sin usar procedimientos o métodos que puedan causar perjuicio al ambiente, y, en particular: a) sin ocasionar riesgos para el agua, el aire, el suelo, ni para la fauna y la flora; b) sin provocar incomodidades por el ruido o los olores; y c) sin atentar contra el paisaje y los lugares de particular interés (art. 178.2 Decreto Legislativo 152/2006, siguiendo lo preceptuado por art. 4 Directiva 75/442, según redacción dada por Directiva 91/156; y, en términos similares, art. 2.2 antiguo Decreto Legislativo 22/1997).
3. Principios de autosuficiencia comunitaria en la eliminación de residuos, de adecuación y de proximidad.- La normativa comunitaria obliga a los Estados miembros, de forma independiente o en cooperación con otros Estados miembros, a establecer una red de instalaciones de eliminación que se ajusten a la mejor tecnología disponible sin que suponga excesivo coste económico y que permita la eliminación de los residuos en una de las instalaciones más adecuadas para garantizar un nivel elevado de protección del ambiente y de la salud pública, y más próximas; y ello con el propósito de que tanto la Comunidad en su conjunto como cada uno de los Estados miembros puedan ser autosuficientes en materia de eliminación de residuos (Resolución de 7 de mayo de 1990 y Directiva 91/156<sup>85</sup>).

<sup>83</sup> La Directiva 91/156 (al modificar el art. 3.1 Directiva 75/442) obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas adecuadas para fomentar, en primer lugar, la prevención o la reducción de la producción de los residuos y de su nocividad; y en segundo lugar: la valorización de los residuos mediante reciclado, nuevo uso, recuperación o cualquier otra acción destinada a obtener materias primas secundarias, o bien, la utilización de los residuos como fuente de energía.

<sup>84</sup> Que previene que a los fines de una correcta gestión de residuos las administraciones públicas favorecerán la reducción de la eliminación final de residuos a través de: a) la reutilización, la recuperación y el reciclado; b) las otras formas de recuperación para obtener materia prima secundaria de los residuos; c) la adopción de medidas económicas y la previsión de condiciones de concesión que prescriban el uso de materiales recuperados de residuos; y d) la utilización de residuos como medio para producir energía.

<sup>85</sup> Vid. al respecto el tenor dado al art. 5 Directiva 75/442 por la Directiva 91/156.

4. Planes de gestión de residuos.- Una planificación integral de los residuos exige que los Estados miembros elaboren uno o más planes de gestión en los que consten: los tipos, cantidades y origen de los residuos que han de valorizarse o eliminarse; las prescripciones técnicas generales; las disposiciones especiales relativas a residuos particulares; y los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación; y, de forma facultativa, las personas físicas o jurídicas facultadas para gestionar los residuos; la estimación de los costes de las operaciones de valorización y eliminación; y las medidas apropiadas para fomentar la racionalización de la recogida, la clasificación y el tratamiento de los residuos (art. 7.1 Directiva 75/442, reformado por Directiva 91/156). Siguiendo estos lineamientos, en Italia se institucionalizó, en 1988, el *Catasto dei rifiuti*, que asegura un cuadro cognoscitivo completo y constantemente actualizado, a los fines de la planificación de la actividad de gestión de residuos, de los datos recogidos siguiendo las obligaciones marcadas por la Ley de 25 de enero de 1994, núm. 70<sup>86</sup> (G.U. núm. 24, de 31 de enero de 1994).
  
5. El control de los residuos.- Por último, la Directiva 91/156 fue más detallada que su predecesora (Directiva 75/42) en cuanto a los procedimientos administrativos de control de residuos, imponiendo distintas técnicas de control en función de la operación realizada. Partiendo de la prohibición de abandono, vertido y eliminación incontrolada de residuos<sup>87</sup> (art. 4 *in fine*), se impone a los Estados miembros la adopción de las medidas pertinentes para que todo poseedor de residuos los remita a un recolector privado o público o a una empresa que efectúe las operaciones de eliminación o de valorización, o bien que se ocupe él mismo de realizar tales operaciones (art. 8)<sup>88</sup>. Además, se impone la necesidad de contar con la oportuna autorización administrativa a las empresas o establecimientos que realicen operaciones de eliminación (art. 9) y de valorización (art. 10).

<sup>86</sup> Vid. arts. 11 Decreto Legislativo 22/1997 (modificado por Decreto Legislativo 389/1997, de 8 de noviembre) y 189 actual Decreto Legislativo 152/2006.

<sup>87</sup> «1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. 2. E' altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee» (arts. 14 Decreto Legislativo 22/1997 y 192 vigente Decreto Legislativo 152/2006).

<sup>88</sup> Vid. arts. 10 Decreto Legislativo 22/1997 y 188 vigente Decreto Legislativo 152/2006.

La normativa interna aplicada al caso que nos ocupa exigía a los sujetos interesados en realizar nuevas instalaciones de eliminación o de recuperación de residuos, incluidos los peligrosos<sup>89</sup>, la obligación de presentar una solicitud al efecto a la región competente por el territorio. Si la instalación debía ser sometida al procedimiento estatal de EIA, junto con la solicitud se presentaría también la comunicación del proyecto a la autoridad competente, suspendiéndose el procedimiento hasta que se adquiriera el oportuno pronunciamiento, emitido por el Ministro del Ambiente, sobre la compatibilidad ambiental, siguiendo el procedimiento previsto por el artículo 6.4 de la Ley 349/1986. Recibida la solicitud la región nombra un responsable del procedimiento y convoca una Conferencia en la que participan los responsables de las Oficinas regionales competentes y los representantes de los entes locales interesados; en el plazo de treinta días desde el recibimiento de las conclusiones de la Conferencia, y sobre la base de los resultados emitidos por la misma, la Junta regional, en caso de evaluación positiva, aprueba el proyecto y autoriza la realización de la instalación. En caso de concederse dicha autorización, por un periodo de cinco años y renovable, en la misma la Junta Regional especifica las condiciones y prescripciones que la empresa habrá de respetar a fin de salvaguardar los fines de salvaguarda del ambiente, y en especial los relativos al tratamiento de residuos, que se explicitan en el Decreto Legislativo (arts. 27 y 28 Decreto Legislativo 22/1997). El nuevo Decreto Legislativo 152/2006 ha venido a mantener, en esencia, si bien con algunas diferencias (p.ej., el periodo de la licencia se amplía a diez años), este procedimiento administrativo (art. 208).

Por lo demás, cuando, a resultas de los controles sucesivos a la instalación, de las inspecciones resulta el incumplimiento de los términos o de las condiciones y requerimientos exigidos por la autorización, se suspenderán las actividades, previo requerimiento, por un periodo máximo de doce meses. Transcurrido este término sin que el titular se haya dispuesto a someterse a lo señalado en la autorización, ésta será revocada (arts. 28.4 Decreto Legislativo 22/1997 y 208.13 Decreto Legislativo 152/2006).

<sup>89</sup> Vid. art. 1.4 Directiva 91/689 donde, a fin de superar los problema de divergencias entre las listas de residuos peligrosos en las normativas nacionales que había generado la anterior Directiva 78/319 (derogada por art. 11 Directiva 91/689), ofrece una definición precisa y uniforme de tales residuos, basada en un sistema de lista, si bien no es una lista cerrada, dado el margen de apertura dejado a los Estados al respecto; siguiendo esta conceptualización, vid. arts. 7.4 Decreto Legislativo 22/1997 y 184.5 actual Decreto Legislativo 152/2006.

#### 4. La protección internacional del ambiente: el relevante papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El Derecho internacional del ambiente ha conocido, en los últimos cuarenta años, un importante esfuerzo por elaborar una ingente cantidad de documentos que diesen respuesta a los grandes retos planteados por la problemática ambiental. No obstante, el núcleo mayoritario de normas que lo integran se caracterizan por ser flexibles, de formulación ambigua y altamente general, esto es, lo que se denomina *soft law*. El imperio, como regla general, del Derecho blando o suave viene motivado por las reticencias de los Estados a adoptar normas demasiado explícitas que impongan obligaciones expresas. De ahí las dificultades de configurar un sistema de ejecución y verificación del cumplimiento efectivo de la normativa adoptada, cuando las normas asumidas carecen de carácter vinculante. Con todo, se constatan significativos avances en las tareas de aplicación, fiscalización y reacción al incumplimiento de la normativa ambiental por parte de ciertos organismos internacionales. Entre ellos se encuentran, en el ámbito regional europeo, la Comunidad Europea y el Consejo de Europa<sup>90</sup>. Por la temática en estudio, nosotros nos vamos a centrar en este último.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales (en adelante, CEDH) se encuadra dentro del proceso institucional para la unificación europea en el intento de dotar a los Estados europeos de una carta común de derechos y libertades (liberal-democráticos) que resumiese los valores políticos y culturales de las democracias occidentales. El Convenio fue elaborado en el periodo de la segunda posguerra, etapa en la que aparecen en Europa occidental una serie de organizaciones cuyo objetivo se cifraba en la unión europea. Todos ellos formaron en 1948 el Comité Internacional de Movimientos para la Unidad Europea, que convocó el Congreso de Europa, celebrado en La Haya, en mayo de 1948. La resolución final de dicho Congreso (el denominado «Mensaje a los europeos») contenía dos importantes indicaciones: la redacción de una Carta de Derechos Humanos y el establecimiento de un sistema jurisdiccional<sup>91</sup> que velase por su cumplimiento. Finalmente, el CEDH sería firmado el 4 de noviembre de 1950, entrando en vigor el 3 de septiembre de 1953<sup>92</sup> para los diez países que ratificaron el Convenio, entre los que se encuentra Italia.

<sup>90</sup> Vid. RUBIO FERNÁNDEZ, E. M., «Expansión de la legislación ambiental...», *op. cit.*, pp. 143-157.

<sup>91</sup> Inicialmente representado por la Comisión y el Tribunal, y, tras la firma, en Viena, del Protocolo núm. 11 (11 de mayo de 1994), en vigor desde noviembre de 1998, por el nuevo TEDH.

<sup>92</sup> Vid. ORTEGA, L.I., «El proceso de formación del Convenio Europeo», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Coord.) (1983), *El sistema europeo de protección de los derechos humanos. Estudio de la Convención y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Civitas, Monografías, Madrid, 2ª ed., pp. 61-69.

El CEDH, lejos de implicar una mera declaración de intenciones y buenos propósitos de los Estados signatarios, supone un importante y eficaz instrumento dentro del sistema institucional europeo de protección ofrecido a los Estados y a los sujetos privados, titulares de los derechos que en él se declaran, al haberse articulado unos órganos internacionales encargados de velar por su efectiva aplicación<sup>93</sup>, lo cual explica su éxito. En efecto, más que razones de Derecho sustantivo, es el haber podido alcanzar gracias a su sistema de control un amplio y eficiente desarrollo en la protección de los derechos humanos en el marco europeo, lo que le ha hecho justamente acreedor de un unánime reconocimiento por parte de la doctrina<sup>94</sup>.

Pues bien, el derecho al ambiente no se ha llegado a recoger en el elenco de derechos protegidos por el CEDH, aunque en varias ocasiones el Consejo de Europa ha sometido a estudio esta posibilidad desde 1970 (p.ej., propuesta del Gobierno alemán, 1973).

Dejando aparte el contexto histórico en que surge el Convenio, en que eran otros los problemas que se encontraban en primer plano y cuando aún no estaba arraigada la sensibilidad ambiental, esta ausencia resulta comprensible a la luz de la teoría tradicional de los derechos subjetivos<sup>95</sup>, de un lado, y de las dificultades que conllevan alcanzar un acuerdo en este complejo asunto en el seno de un organismo internacional, de otro. Respecto al primer orden de razones, la positivización del derecho al ambiente, incluso en el ámbito interno, a nivel constitucional, plantea serias dificultades, tales como la propia precisión del concepto de «ambiente», término difícil de definir y de carácter transversal; el alcance que debe tener el sistema de garantías que ha de acompañar el reconocimiento de este derecho; o cuestiones como la titularidad del derecho, la legitimación para exigir su respeto o las vías de recurso abiertas para ello<sup>96</sup>.

<sup>93</sup> GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (1999), «El reconocimiento de los derechos humanos en las Convenciones Internacionales y su proyección jurisprudencial», en *VVAA, XXI Jornadas de Estudio (9 a 11 de junio). Hacia una Justicia Internacional*, Ministerio de Justicia-BSCH, Civitas, Madrid, 2000, pp. 47-48; AGUDO ZAMORA, M. J. (2001), *El Tribunal Constitucional y el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Universidad de Córdoba, Córdoba, pág. 25.

<sup>94</sup> Así, por todos, Rodríguez, que señala que el de la Convención es el sistema internacional de protección de derechos fundamentales que mejor ha funcionado, situándose claramente por encima de cualquier otro sistema, tanto de alcance universal como regional. RODRÍGUEZ, Á. (2001), *Integración europea y derechos fundamentales*, Civitas, Madrid, pp. 99-100.

<sup>95</sup> Al respecto, vid. SERRANO MORENO, J. L., *Ecología y Derecho*,..., *op. cit.*, pp. 100-126.

<sup>96</sup> HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «Derechos Humanos y protección de medio ambiente: nuevos desarrollos en el plano internacional», en *VVAA, XXI Jornadas de Estudio*,..., *op. cit.*, p. 72.

Por otra parte, y avocándonos al CEDH, entre las razones que la doctrina señala para explicar que ninguna de las propuestas presentadas para incorporar este derecho al Convenio, sobresalen el temor de acabar difuminando el CEDH a través de nuevas incorporaciones de derechos humanos, la creencia de que el derecho al ambiente carece de justiciabilidad o que los costes de la misma implicarían un coste elevado, o el hecho de que la mayoría de los Estados miembros posean graves problemas ambientales (pensemos, p. ej., en el rezago que padecen los países procedentes de Europa del Este) que podrían suponer importantes demandas de incorporarse este derecho<sup>97</sup>.

A nuestro modo de ver, los acuciantes problemas ecológicos que, desde hace décadas, se ciernen sobre nosotros, de una gravedad creciente, reclaman un esfuerzo por incorporar el derecho al ambiente, con entidad propia, dentro del catálogo de derechos protegidos por el sistema de Estrasburgo. Insistiremos en esta idea más adelante<sup>98</sup>.

En cualquier caso, el TEDH viene salvando esta laguna mediante el ejercicio de su conocida interpretación dinámica, y amplia, de los derechos humanos contenidos en la Convención (inspirada en el principio de efectividad), a la que concibe como «instrumento vivo» (*living instrument*). Y así, mediante el ejercicio de una meritoria labor pretoriana de ampliación del ámbito de protección de los derechos del CEDH, este Tribunal ha venido protegiendo el derecho al disfrute al ambiente a través de dos técnicas:

- a) Reconociendo los bienes ambientales dentro de los límites a determinados derechos, como a la propiedad<sup>99</sup> (art. 1 Protocolo 1, 1952), o al derecho al respeto a la vida privada y familiar y al domicilio (art. 8.2 CEDH)<sup>100</sup>.
- b) E integrando, a través de una interpretación extensiva de los derechos (efecto útil), los intereses ambientales en el ámbito de algunos de los derechos fundamentales (eficacia cruzada o refleja), tales como la propiedad, la libertad de pensamiento y de conciencia (art. 9 CEDH), la

<sup>97</sup> VERCHER NOGUERA, A. (1998), «Derechos Humanos y medio ambiente», en *Claves*, núm. 84 (julio-agosto), pág. 18; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (2006), «La defensa cruzada de derechos: La protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *REDA*, núm. 132 (octubre-diciembre), pp. 734-735.

<sup>98</sup> Vid. *infra*, apartado VI, inciso A.

<sup>99</sup> Vid., p.ej., S TEDH casos «*Fredin c. Suecia*», de 18 de febrero de 1991; «*Pine Valley Developments LTD. y otros c. Irlanda*», de 29 de noviembre de 1991; o «*Saliba c. Malta*», de 8 de noviembre de 2005.

<sup>100</sup> Vid., p.ej., STEDH caso «*Coster c. Reino Unido*», de 18 de enero de 2001.

asociación, en su vertiente negativa (art. 11 CEDH), o el principio de no discriminación (art. 14 CEDH)<sup>101</sup>; el derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH)<sup>102</sup>, la libertad de expresión (art. 10 CEDH)<sup>103</sup>; o, y ésta es la vía más frecuentemente empleada y de mayor relieve, dentro del derecho al respeto a la vida privada y familiar y al domicilio (art. 8.1 CEDH), siendo ésta última la técnica utilizada para resolver el presente caso, según veremos seguidamente al analizar la *ratio decidendi* de esta sentencia.

## 5. Cuestión procesal previa: la falta de agotamiento de los recursos internos

Como sabemos, es necesario agotar las vías judiciales internas, encarnación en el plano procedimental del principio de subsidiariedad del mecanismo de garantía que instaura el CEDH, como requisito previo para poder solicitar al TEDH la tutela de los derechos protegidos por el Convenio<sup>104</sup>.

Antes de entrar en el fondo del asunto, el Tribunal responde, negativamente, a la objeción procesal previa que sostiene el Gobierno italiano en base a que aún estaba pendiente de resolución, ante la Corte Regional Administrativa, el último procedimiento interpuesto por la demandante. La demandante se opuso a este razonamiento del Gobierno italiano señalando que desde el año 1994 ella ha solicitado a las Cortes Administrativas en varias ocasiones que se interrumpieran las actividades de la planta industrial, sin que nunca se le concediera dicha petición. El Tribunal confirma la decisión adoptada en su momento por la Cuarta Sección (Decisión de 15 de marzo de 2005) que señalaba que esta cuestión preliminar debería ser considerada a la luz de la sustancia del caso. Habiendo observado el asunto planteado por la demanda, se confirma la anterior resolución.

Tan sólo dos ideas queremos expresar en este punto. La primera, que estamos, nuevamente, ante una manifestación de la tendencia jurisprudencial operada por el Tribunal Europeo que, partiendo de una posición muy restrictiva, ha ido relativizando de forma progresiva la rigidez de la regla procesal del previo

<sup>101</sup> Los tres fueron alegados en la STEDH caso «*Chassagnou c. Francia*», de 29 de abril de 1999.

<sup>102</sup> Vid., p.ej., STEDH caso «*Zander c. Suecia*», de 25 de noviembre de 1993.

<sup>103</sup> Vid., p.ej., STEDH caso «*Vides Aizsardzibas Club c. Letonia*», de 27 de mayo de 2004.

<sup>104</sup> «Al Tribunal no podrá recurrirse sino después de agotar las vías de recurso internas, tal como se entiende según los principios de derecho internacional generalmente reconocidos y en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la resolución interna definitiva» (art. 35.1 CEDH).

agotamiento de los recursos internos<sup>105</sup>. De tal modo que se condiciona el cumplimiento de esta regla a lo que se denomina un «uso normal de un recurso efectivo», considerándose efectivo aquel recurso que cumple los siguientes requisitos: 1) que sea accesible directamente al demandante; 2) que tenga eficacia para remediar la violación alegada, es decir, que la autoridad ante quien se ejerza disponga de poder real para corregir o paralizar la lesión del derecho; 3) que el recurso no esté desprovisto de toda posibilidad de prosperar; y 4) la exclusión de la obligación de solicitar medidas de gracia o de interponer recursos de carácter extraordinario<sup>106</sup>.

En otro orden de ideas, nos hacemos eco de aquellas propuestas que echan en falta en países como Italia un mecanismo de protección reforzada de los derechos fundamentales ante los órganos de justicia constitucional –semejante a nuestro «recurso de amparo», o, en cierto modo, a la «reclamación constitucional alemana» (*Verfassungsbeschwerde*), por violación de derechos fundamentales ante el Tribunal Constitucional– como mecanismo que sirva, de un lado, para aliviar la sobrecarga de trabajo del TEDH<sup>107</sup>, que corre el riesgo de «morir de éxito»; y, de otro lado, para brindar un mecanismo adicional de garantía interna de los «derechos fundamentales»<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> Vid., p.ej., SSTEDH casos «Guzzardi c. Italia», de 6 de noviembre de 1980, § 72; y «López Ostra c. España», de 9 de diciembre de 1994, § 38.

<sup>106</sup> CARRILLO DONAIRE, J. A. y GALÁN VIOQUE, R. (1995), «¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado? (Comentario en torno al asunto López Ostra contra España, resuelto por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994)», en REDA, núm. 86 (abril-junio), pp. 275-276.

<sup>107</sup> PASTOR RIDRUEJO, José Antonio, «El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la reforma de la reforma», en AJR, núm. 6-7 (2000-2001), pp. 438-439.

<sup>108</sup> No desconocemos las similitudes que guardan el juicio de constitucionalidad de la ley por vía incidental, en el sistema italiano, con nuestro recurso de amparo, que han permitido que, en la práctica, la Corte Constitucional italiana pueda proveer a la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos a través del juicio incidental de la constitucionalidad de la ley (en este sentido, PIZZORUSSO, Alessandro, «El Tribunal Constitucional italiano», en FAVOREU, Louis, et al., *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Col. Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pp. 238 y 262-263; algunos ejemplos de la defensa de los derechos fundamentales a través de este mecanismo, en STURLESE, Laura, «Tribunal Constitucional y sistema institucional italiano», en VVAA, *Justicia Constitucional Comparada*, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, México D.F., 1993, pp. 172-174); pero no ignoramos, tampoco, que el origen de ambas figuras, su objeto, y la función que desarrollan en uno y otro sistema, son divergentes. Sobre este tema, vid. VOLPE, Giuseppe, «Sviluppi del giudizio incidentale sulle leggi in italia: verso un processo di 'amparo'?», en FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (Ed.), *La Constitución Española en el contexto constitucional europeo*, Dykinson, Madrid, 2003, especialmente pp. 1.211-1.215.

Paso previo sería, obviamente, el decidido reconocimiento constitucional del derecho fundamental al ambiente en la normativa interna (ámbito natural y básico de protección de los derechos humanos<sup>109</sup>, en general, y del derecho al ambiente<sup>110</sup>, en particular), sin perjuicio de su ineludible<sup>111</sup>, pero subsidiaria, protección internacional<sup>112</sup>, como verdadero derecho subjetivo.

## 6. La *ratio decidendi* en el caso «Giacomelli contra Italia»

### 6.1. La eficacia cruzada de los Derechos Humanos operada por el TEDH: la tutela ambiental a través del derecho al respeto a la intimidad personal y familiar y al domicilio. Consideraciones críticas

Entrando ya en el fondo del asunto, la demandante alega que los persistentes ruidos y emisiones nocivas de la planta, situada a sólo treinta metros de su vivienda, y cuyas actividades han ido en aumento desde el año 1991, le ocasionan graves molestias a su ambiente, así como un permanente riesgo a su salud y bienestar así como a su hogar, lo cual generara una violación del artículo 8.1 CEDH, que previene: «Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia».

<sup>109</sup> Vid. DE VEGA GARCÍA, Pedro, *Mundialización y Derecho Constitucional: para una palingenesis de la realidad constitucional*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita-Universidad Externado de Colombia, Temas de Derecho Público, 50, Bogotá, 1998, p. 14.

<sup>110</sup> La falta de mecanismos rápidos y suficientes de reacción contra las agresiones ambientales de que aún adolecen los instrumentos convencionales internacionales (dejando aparte la política ambiental de la Unión Europea), no permite menospreciar el papel del Estado como eficaz tutelador ambiental. EMBID IRUJO, Antonio, «El papel del Estado en el medio ambiente, ¿vigilante o gestor?», en SOSA WAGNER, Francisco (coord.), *El Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 3.477.

<sup>111</sup> La realidad ecológica «exige una percepción global que luego pueda traducirse en efectivas acciones locales»; pensamiento que se ha consagrado en el célebre adagio de política ambiental «pensar globalmente, actuar localmente»; LOPERENA ROTA, Demetrio, *Los principios...*, op. cit., p. 28. Este adagio ha sido criticado por la ética de la sustentabilidad (vid. *infra*, apartado VI, B), paradigma que exige que las estrategias y acciones contemplen siempre la interacción global-local, lo que se traduce en el diseño y ejecución de acciones desde el marco de los principios éticos universales para su aplicación en los ámbitos y por los poderes territoriales regionales, nacionales y locales; ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, «Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente», en *RDUMA*, núm. 226 (junio, 2006), p. 209.

<sup>112</sup> Como dice MEZZETTI, el problema de la acción para la conservación y la protección del ambiente continúa siendo, ante todo y en origen, sustancialmente un problema nacional, y sólo en segundo lugar, un problema internacional. Pero, con todo, la política del ambiente es depende, hoy día, cada vez más, por lo que se refiere a la consecución de fines propios y de resultados concretos, de las posibilidades efectivas de una cooperación internacional. MEZZETTI, Luca, «Comparación y armonización internacional en el Derecho del medio ambiente», en *RVAP*, núm. 18 (mayo-agosto, 1987), pp. 213-214.

El Gobierno italiano, por su parte, arguye que no se ha provocado tal violación por cuanto las intromisiones producidas encuentran justificación por constituir limitaciones al derecho al respeto de la vida privada y al domicilio que se encuentran amparadas por la ley y constituyen medidas de protección de la salud pública y del bienestar económico de las Regiones, tal como previene el segundo párrafo del artículo 8 CEDH<sup>113</sup>. El Gobierno de Italia enfatizó la necesidad de hallar el justo equilibrio entre los intereses en conflicto, individuales y de la comunidad, y que había un claro conjunto de casos en los que el TEDH había permitido a los Estados un amplio margen de apreciación en temas ambientales.

Veamos a continuación cuál fue el razonamiento seguido por el Tribunal para concluir, finalmente, estimando el recurso. Adelantemos que en el desarrollo del mismo, el TEDH va a seguir las tres fases en que se desenvuelve, de forma escalonada, su metodología para el análisis de los límites de los derechos fundamentales reconocidos en el CEDH, según el esquema de regla-excepción<sup>114</sup>: en primer lugar, el Tribunal procede a examinar el encaje del asunto *sub iudice* (contaminación ambiental que perturba el disfrute del bienestar personal y del hogar de los individuos) en el ámbito normativo de protección del derecho fundamental al respeto a la vida personal y familiar y al domicilio; en segundo lugar, constata que ha habido una interferencia en este orden normativo que ha provocado molestias a la demandante; y, en tercer lugar, analiza la legitimidad de tal injerencia, siendo finalmente rechazada, por cuanto el examen de las actuaciones adoptadas por las autoridades italianas competentes evidencia que no tomaron las medidas oportunas de tutela ambiental exigidas por la legislación en vigor, por lo que las intromisiones en el derecho al respeto a la vida personal y familiar y al domicilio de la demandante fueron ilegítimas.

Comenzando por la primera de las fases referidas, la fundamentación jurídica da inicio recordando el sentido del término «domicilio» al que alude el artículo 8 CEDH: usualmente será el lugar, el área materialmente definida, donde se desenvuelve la vida privada y familiar<sup>115</sup>. Las personas tienen un derecho al respeto de su domicilio, en el sentido no sólo de un derecho al área física en sí, sino

<sup>113</sup> «No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho salvo cuando esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de terceros».

<sup>114</sup> Vid. BRAGE CAMAZANO, J. (2005), «Aproximación a una teoría general de los derechos fundamentales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos», en *REDC*, núm. 74 (mayo-agosto), pp. 121–135.

<sup>115</sup> Sobre el concepto de domicilio, vid. GALLARDO CASTILLO, M<sup>a</sup> J. (2007), *El Derecho de bienes de las Entidades Locales*, La Ley, El Consultor, Madrid, pp. 580 y sigs.

también al disfrute tranquilo de ese área. Así pues, las injerencias al derecho al respeto del domicilio no se reducen a infracciones corporales o materiales (como puede ser la entrada sin autorización a la casa de una persona), sino que también incluyen ataques inmateriales como los ruidos<sup>116</sup>, emisiones, olores u otras formas de interferencia. Un serio incumplimiento de este derecho puede resultar si se priva al sujeto del disfrute de lo placentero de su hogar (§ 76).

Se mantiene así, la misma línea jurisprudencial que, desde hace algunos años<sup>117</sup>, viene destacando que, a pesar de que no se reconoce de forma explícita en la Convención Europea el derecho a un ambiente limpio y tranquilo, se entenderá violado el artículo 8 CEDH cuando una persona se vea directa y seriamente afectada por agentes contaminantes<sup>118</sup> como los arriba señalados, pues los mismos menoscaban el bienestar de los individuos y les impiden el disfrute de sus domicilios de tal modo que ven conculcado su derecho al respeto de su vida privada y familiar<sup>119</sup>, sin que se haya llegado a producir, sin embargo, un daño serio para su salud<sup>120</sup>. Acoge de este modo en su seno el Tribunal la tesis francesa de domicilio, rehuendo de la británica, que tiene una configuración más restrictiva del mismo; y, por consiguiente, se acepta pacíficamente la relación entre vida privada y domicilio<sup>121</sup>.

<sup>116</sup> Pues, en efecto, como ha sido reconocido en los últimos años en distintos ordenamientos nacionales e internacionales, la contaminación sonora constituye un elemento más de la degradación ambiental, que provoca graves efectos nocivos en las personas de orden fisiológico, psicosociológico y en las actividades humanas (sueño, comunicación, actividades intelectuales); GARCÍA SIMÓN, V. (1998), «La contaminación sonora: su importancia, regulación jurídica y distribución territorial de competencias», en *RFUDG*, 2ª época, núm. 16 (2º semestre), pp. 277-281. Sobre esta problemática, y el tratamiento jurídico dada a la misma en el ordenamiento español, vid. PÉREZ MARTOS, J. (2003), *Ordenación jurídica del ruido*, Montecorvo, Madrid; un estudio comparado con el ordenamiento alemán, en MARTÍN VIDA, M. Á. (2007), *Protección jurídico-civil frente el ruido en España y en Alemania*, Tirant lo Blanch, Col. Privado, 83, Valencia.

<sup>117</sup> Superando los iniciales pronunciamientos en que descarta la protección ambiental; así, p.ej., la Comisión, en 1976, inadmitió la demanda presentada por una asociación ecologista denunciando las prácticas militares realizadas en una zona pantanosa, en el asunto «X. e Y. c. República Federal de Alemania».

<sup>118</sup> En este sentido, p.ej., SSTEDH casos «Powell y Rayner c. Reino Unido», de 21 de febrero de 1990, en la que el Tribunal señaló que la calidad de vida privada de los demandantes y el ámbito de disfrute de lo placentero de su hogar se habían visto afectados de forma adversa por el ruido generado por los aviones en el aeropuerto de Heathrow, viéndose así violado el art. 8 CEDH (§ 40); «Guerra y otros c. Italia», de 19 de febrero de 1998, subrayando que el «efecto directo de las emisiones tóxicas sobre el derecho de los demandantes al respeto de su vida privada y familiar significa que el artículo 8 es aplicable» al caso (§ 57); «Hatton y otros c. Reino Unido», de 8 de julio de 2003, § 96; o «Moreno Gómez c. España», de 16 de noviembre de 2004, § 53.

<sup>119</sup> SSTEDH casos «Guerra y otros c. Italia», cit., § 60; y «Surugiu c. Rumanía», de 20 de abril de 2004, § 68.

<sup>120</sup> SSTEDH casos «López Ostra c. España», cit., § 51; y «Taşkın y otros c. Turquía», de 10 de noviembre de 2004, § 113.

<sup>121</sup> PUEBLA, C. (2001), «Intimidad domiciliar y medio ambiente acústico», en NEBRERA, Montserrat (coord.), *Intimidad y seguridad*, Asociación de Directivos de Seguridad Integral-Instituto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad, Barcelona, pág. 148.

Estamos ante la denominada *técnica cruzada o refleja* (*protection par ricochet*) de protección del derecho al ambiente, de un derecho, pues, que no se encuentra expresamente reconocido en el CEDH, a través de su encaje dentro del ámbito de tutela de otro derecho que sí se halla explícitamente protegido por el CEDH, en este caso, el derecho al respeto de la vida privada y familiar y al domicilio (art. 8 CEDH). La jurisprudencia del TEDH así dictada, que se inicia de forma clara y explícita con la Sentencia «Powell y Rayner c. Reino Unido» (21 de febrero de 1990)<sup>122</sup>, viene trazando unos estándares y unas líneas que deben ser respetadas por los poderes públicos nacionales en la esfera de sus competencias<sup>123</sup>.

A nuestro modo de ver, resulta loable que el Tribunal de Estrasburgo haya mostrado su decidida voluntad de proteger el ambiente mediante esta técnica hermenéutica, ofreciendo así –al menos en lo que se refiere a los supuestos descritos, en que un agente contaminante de forma constante origina una seria molestia a los vecinos del lugar–, en una doctrina jurisprudencial que ya puede considerarse consagrada, la cobertura de un derecho consagrado en el CEDH (en su art. 8), en ausencia de una consagración explícita en el mismo del derecho ambiental. Como notorio es el esfuerzo operado por los Tribunales nacionales por seguir la estela del TEDH en esta materia, en su afán por intensificar en el ámbito interno la tutela del ambiente, al que, como hemos visto, en muchos casos el poder constituyente no confirió el estatuto de derecho subjetivo de los ciudadanos, sino de principio rector, aunque, naturalmente, vinculante para los poderes públicos.

Sentado esto, creemos, no obstante, que la «eficacia cruzada» del derecho al ambiente a través del artículo 8 CEDH, constituye una técnica judicial a la que cabe formular algunas objeciones.

a) Para empezar, con este exceso interpretativo<sup>124</sup>, se corre el riesgo de distorsionar la dogmática del derecho a la inviolabilidad domiciliaria, menciona-

<sup>122</sup> En realidad, los primeros pasos dados en Estrasburgo para el reconocimiento de la vulneración del art. 8 CEDH por contaminación (acústica, motivada por los ruidos de dos aeropuertos británicos: Gatwick y Heathrow) se producen en dos casos muy tempranos, pero no trascendieron más allá de la Comisión por lograrse un acuerdo amistoso entre el Gobierno británico y los afectados. Nos referimos a los casos «Arrondelle» y «Baggs», ambos contra Reino Unido (Decisiones de la Comisión de 15 de julio de 1980 y de 16 de octubre de 1985, respectivamente). BOUAZZA ARIÑO, Omar, «Respeto a la vida privada y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *RAP*, núm. 160 (enero-abril, 2003), p. 172.

<sup>123</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «La defensa cruzada...», *op. cit.*, p. 745.

<sup>124</sup> Que ha conseguido mudar el derecho a la inviolabilidad en el domicilio en un «derecho a la libertad en el domicilio»; VELASCO CABALLERO, F. (1995), «La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso 'López Ostra contra España')», en *REDC*, núm. 45 (septiembre-diciembre), pp. 310-311.

do de forma conjunta con el derecho a la intimidad, al desvirtuar su naturaleza y contenido propios; se podría llegar así a resultados absurdos<sup>125</sup>, protegiendo situaciones que, en puridad, caen fuera de la órbita de protección consustancial a este derecho; pues la idea inspiradora de éste ha de ser la *privacidad*<sup>126</sup>, que no estimamos vulnerada en tales supuestos<sup>127</sup>.

b) En segundo lugar, con esta técnica (fragmentaria) no logra dibujarse adecuadamente los contornos de un «derecho a disfrutar de un ambiente adecuado», de forma que el sistema regional de Estrasburgo queda imposibilitado para proteger una serie de eventos, entre los que podemos imaginar incluso graves catástrofes ecológicas (p.ej., serios atentados contra ecosistemas donde no residan particulares), así como infracciones a importantes aspectos ambientales distintos del disfrute de los bienes ambientales<sup>128</sup> (p.ej., denegación de acceso a información pública de alcance ambiental), imposibilitados de ampararse bajo el paraguas del artículo 8.1 y de otros preceptos del CEDH, por no tener cabida en los ámbitos protegidos por los mismos.

<sup>125</sup> En este sentido se pronuncian MARTÍN MORALES, R., en «Los derechos fundamentales y 'la movida'», en REQUENA LÓPEZ, Tomás; MARTÍN MORALES, Ricardo; y GUILLÉN LÓPEZ, E., *El régimen constitucional de 'la movida'*, Grupo Editorial Universitario, Línea Jurídica, Biblioteca de Derechos Fundamentales, Granada, 2001, pp. 26, 29 y 30; el mismo autor, en «Aspectos constitucionales de la Ley del Ruido: derechos, fuentes y competencias», en ARANA GARCÍA, E. y TORRES LÓPEZ, M. A. (Coords.) (2004), *Régimen jurídico del ruido: una perspectiva integral y comparada*, Comares, Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, Granada, pp. 164-165; o MACÍAS CASTILLO, A. (2004), *El daño causado por el ruido y otras inmisiones*, La Ley, Madrid, 2004, pp. 395-397.

<sup>126</sup> La vinculación de la inviolabilidad del domicilio con el derecho a la intimidad personal y familiar procede de la incardinación de estos derechos «en la tutela de la dignidad y libertad de las personas, representada en este caso por el respeto de su vida privada, como un principio de carácter general que habrá de cumplir tanto un papel interpretativo como integrador en la resolución de los conflictos que puedan presentarse»; cfr. SEMPERE RODRÍGUEZ, C. (1997), «Artículo 18. Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen», en ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978, T. II*, Edersa-Cortes Generales, Madrid, pág. 427. En igual sentido, NEBRERA, al concebir el derecho subjetivo a la intimidad como la capacidad del sujeto individual de exigir de los poderes públicos y del resto de las persona que respeten el ámbito de privacidad que consideramos imprescindible para garantizar la dignidad de la vida humana; NEBRERA, M., «Intimidad y seguridad: dos conceptos y un conflicto», en NEBRERA, M. (Coord.), *Intimidad y seguridad...*, op. cit., p. 14.

<sup>127</sup> Compartimos la opinión de Velasco Caballero de que las inmisiones pueden hacer desagradable o dañina la vida en un determinado espacio, pero no por ello se vulnera la privacidad de cada uno; VELASCO CABALLERO, F., «La protección del medio ambiente...», op. cit., p. 312.

<sup>128</sup> Algunos autores han realizado considerables intentos por trazar el contenido del derecho al medio ambiente. Vid., v.gr., LOPERENA ROTA, D. (1996), *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas-IVAP, Madrid, pp. 69-92; BELLVER CAPELLA, V. (2000), «El contenido del derecho al medio ambiente», en ACFS, núm. 34, pp. 199-219; o ALENZA GARCÍA, J. F., *Manual de Derecho ambiental...*, op. cit., pp. 94-106.

Dicho en otros términos, estamos con el sector doctrinal que niega que podamos afirmar que existe, en el sistema europeo de Derechos Humanos, un verdadero derecho subjetivo al disfrute de un ambiente adecuado<sup>129</sup>. Lo que se viene reconociendo, a través de la técnica de eficacia cruzada es que determinados derechos (señaladamente el derecho a la inviolabilidad del domicilio), expresamente reconocidos en el CEDH, pueden verse afectados por una injerencia sobre el ambiente; es lo que se ha venido a denominar la «ecologización» (*greening*) de esos otros derechos fundamentales del CEDH<sup>130</sup>. Prueba de lo anterior es que no se puede acudir al Tribunal de Estrasburgo, por incompatibilidad *ratio materiae*, esgrimiendo directamente una violación del derecho a un ambiente adecuado, pues este derecho no se encuentra recogido expresamente en el Convenio.

c) En tercer lugar, y en estrecha conexión con lo anterior, la técnica empleada, con ser, insistimos, un medio útil de cobertura de intereses ambientales, no deja de tener ciertos tintes antropocéntricos, pues quedan fuera del margen de protección de este sistema de derechos, otros bienes, objeto de tutela ambiental (p.ej., graves agresiones a flora y fauna), cuando se ven transgredidos en un entorno sin incidir de manera directa en el disfrute de las personas a un ambiente adecuado como o hacen las inmisiones vecinales.

d) Se ha señalado también que esta jurisprudencia encierra un efecto potencialmente contradictorio con los fines de conservación ambiental, desde el momento en que con este razonamiento el Tribunal está defendiendo la típica esfera de autonomía individual frente a la injerencia o intervencionismo público; esto es, estaríamos ante un planteamiento excesivamente individualista que considera prevalente el derecho del particular sobre el interés o beneficio social, lo que resulta contrario a la lógica insita a la protección ambiental<sup>131</sup>.

<sup>129</sup> Y ello aunque incluso ya en algunos pronunciamientos se haya aludido a la existencia de este derecho en el sistema europeo. Sirvan de muestra las palabras de los Jueces COSTA, RESS, TÜRMEN, ZUPANĚIĚ y STEINER contenidas en su Voto Particular a la STEDH caso «Hatton y otros c. Reino Unido», *cit.*:

«En el campo de los derechos humanos del ambiente, que era prácticamente desconocido en 1950, la Comisión y el Tribunal han adoptado de forma creciente el planteamiento de que el artículo 8 incluye el derecho a un ambiente saludable, y por consiguiente la protección contra la contaminación y molestias causadas por sustancias química nocivas, olores desagradables, agentes que ocasionan problemas respiratorios, ruidos, etc.» (párr. 2).

<sup>130</sup> En este sentido, por todos, SAN MARTÍN SEGURA, D. (2005), «La 'ecologización' de los derechos fundamentales en el marco del Convenio Europeo de los Derechos Humanos», en *REDUR*, núm. 3, pp. 255-256.

<sup>131</sup> RUIZ-RICO RUIZ, G., *El derecho constitucional...*, *op. cit.*, pp. 111-112.

Por lo demás, esta serie de objeciones a la técnica de la eficacia cruzada de los intereses ambientales a través del derecho al respeto del domicilio (art. 8 CEDH) serían predicables también de las sentencias dictadas por los órganos judiciales nacionales<sup>132</sup>, por mor de la recepción de la jurisprudencia del TEDH en los sistemas internos.

Hay quienes, dadas estas observaciones críticas hacia esta jurisprudencia del TEDH, se inclinan por acudir a la eficacia cruzada del derecho al ambiente mediante la interpretación extensiva del artículo 3 CEDH, que prohíbe las torturas y los tratos inhumanos y degradantes. Se alega que la aplicación a estos casos de dicho precepto (matizaríamos nosotros: si se interrelaciona con el artículo 2 CEDH) puede estar más justificada que la del artículo 8 CEDH si se parte el argumento de que protege el derecho a la vida *digna*, esto es, no una concepción meramente física de la vida y la integridad, sino que, a través de su complemento con el valor dignidad, la interdicción de los tratos degradantes entendida extensivamente abarcaría también un mínimo de calidad en las condiciones, ambientales, de vida<sup>133</sup>.

Compartimos nosotros la idea de que tan plausible, o más, sería la interpretación extensiva del artículo 3 del Convenio –entendemos que si se vincula con el artículo 2 CEDH<sup>134</sup>, que protege el derecho a la vida (*digna*, cabría interpretar), pues de la lectura sistemática de ambos preceptos del Convenio podría deducirse el derecho a la integridad física y psíquica, derecho que no se encuentra reconocido explícitamente y que creemos que podría ser aplicado aquí–, que la del artículo 8 para la protección de las situaciones de las que nos venimos ocupando. Mas la interpretación que el TEDH viene dando del artículo 3 CEDH es mucho más restrictiva; de tal modo que la interpretación que da a los supuestos

<sup>132</sup> Sirvan de muestra, en nuestro país, SSTC 119/2001, de 24 de mayo y 16/2004, de 23 de febrero; STSJ Comunidad Valenciana, 7 de marzo de 1997; SAP Murcia, 24 de mayo de 1997; SAP Toledo, 11 de marzo de 1999; SAP Segovia, 22 de diciembre de 1999; SAP Madrid, 20 de noviembre de 2000; SSTC de 2 de febrero de 2001 y de 29 de abril de 2003; SAP Murcia, 13 de febrero de 2001; o SAP Burgos, 29 de noviembre de 2001; o SAP Córdoba, 19 de noviembre de 2002.

<sup>133</sup> Vid. VELASCO CABALLERO, F., «La protección del medio ambiente...», *op. cit.*, pp. 314-315; y, aplicando este planteamiento al sistema constitucional español (esto es, refiriéndose al derecho a la integridad psíquica», del art. 15 CE) –que nosotros entendemos trasladable al sistema de Estrasburgo, MARTÍN MORALES, R., «Los derechos fundamentales...», *op. cit.*, pp. 19-23 y 29.-

<sup>134</sup> Incluso se ha defendido la aplicabilidad directamente del art. 2 CEDH para dar cobertura a situaciones de falta de información acerca de los previsibles riesgos para la salud y la integridad psíquica que conllevaba la actividad contaminante de una fábrica; en este sentido se pronunció el Juez Jambrek en su voto particular en la STEDH caso «Guerra y otros c. Italia», cit.: «La protección de la salud y de la integridad psíquica está [...] tan estrechamente vinculada con el «derecho a la vida» que con el «respeto a la vida privada y familiar». [...] Por lo tanto, parece que ha llegado el momento para la jurisprudencia del Tribunal dictada sobre el artículo 2 (el derecho a la vida) de empezar a evolucionar, de desarrollar los derechos que se deducen del mismo, de definir las situaciones que conllevan un riesgo real y serio para la vida, o los diferentes aspectos del derecho a la vida» (párrs. 2 y 3).

de «tortura» y de «tratos inhumanos» y «degradantes», para cuya apreciación se exige que la conducta denunciada supere cierto umbral de gravedad en el sufrimiento padecido<sup>135</sup> (actitudes especialmente ignomiosas, caso de la tortura; graves sufrimientos, físicos o mentales, en los tratos inhumanos; o conductas de humillación que fuerzan a la víctima a actuar en contra de su voluntad o conciencia, en los tratos degradantes)<sup>136</sup>, dista mucho de poder incluir los supuestos de contaminación ambiental. Y así, en algunos supuestos el TEDH ha brindado, a través del artículo 8 una cobertura a situaciones que van más allá del artículo 3, por no tener la magnitud requerida por éste<sup>137</sup>. Pero, precisamente, ha dejado abierta esta línea de protección para los atentados ambientales, desde el momento en que, cuando la ha rechazado ha sido por entender que la el grado de lesión del supuesto en cuestión no comportaba la gravedad suficiente<sup>138</sup>.

En todo caso, sin desmerecer un ápice esta sugestiva propuesta doctrinal, que creemos que debiera ser la seguida por el TEDH en ausencia del reconocimiento expreso del derecho al ambiente en el sistema normativo del Convenio Europeo, a nuestro juicio, esta propuesta incurriría en alguna de las otras observaciones críticas que nosotros percibimos con el empleo por el TEDH de la técnica del efecto reflejo de los derechos (exceptuando la primera, pues esta otra técnica no quiebra en absoluto la dogmática del derecho a la integridad física y psíquica): cobertura de un mínimo ambiental, visión antropocéntrica e individualista, desdibujamiento de lo que debiera ser el contenido sustancial del «derecho al ambiente» al hallar protección bajo el paraguas de otros derechos en una amalgama difusa y enrevesada, y consecuente desprotección de graves atentados ambientales que no conllevan un daño directo a ningún ser humano. Por otra parte, no está de más apelar a la cautela y a la autolimitación del TEDH para que

<sup>135</sup> Trasladando las observaciones vertidas hacia la jurisprudencia de nuestro TC en torno al artículo 15 CE, se exigiría que los niveles de contaminación rebasaran el umbral a partir del cual se ponga en peligro, de forma grave e inmediata, la salud. Al respecto, vid. MARTÍN MORALES, R., en «Aspectos constitucionales...», *op. cit.*, pp. 161-162.; o PÉREZ MARTOS, J., quien apunta que este tipo de restricciones interpretativas operadas por el TC para apreciar la conculcación de derechos fundamentales (contenidos en los arts. 15 y 18 CE) por agresiones ambientales, «relativiza valores y principios constitucionales tan importantes como la calidad de vida, la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad», en «La protección jurisdiccional frente al ruido (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 24 de mayo)», en *REAL*, núm. 288 (enero-abril, 2002), p. 243.

<sup>136</sup> Vid. SANTAMARÍAARINAS, René, «Artículo 3. Prohibición de la tortura», en LASAGABASTER HERRARTE, I. (dir.) (2004), *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Gobierno Vasco, Civitas, Madrid, pp. 53-72.

<sup>137</sup> STEDH caso «Raninen c. Finlandia», de 16 de diciembre de 1997, § 63. ARZOZ SANTISTEBAN, X., «Artículo 8. Derecho al respeto de la vida privada y familiar», en LASAGABASTER HERRARTE, I. (dir.), *Convenio Europeo...*, *op. cit.*, pp. 269-270.

<sup>138</sup> P.ej., en STEDH caso «López Ostra c. España», *cit.*, donde afirma el Tribunal: «Las condiciones en las que la demandante y su familia vivieron durante años fueron ciertamente muy difíciles, pero no significan un trato degradante dentro de los términos del artículo 3» (§ 60).

su, en principio, estimable labor de interpretación extensiva de los derechos del Convenio no llegue, sin embargo, a excederse del marco normativo diseñado por la voluntad política de los Estados miembros.

Por tal motivo, e insistiendo en el loable empeño del TEDH por proteger, mediante la técnica de la eficacia cruzada, a quienes padecen agresiones al ambiente considerándolas intromisiones al derecho al domicilio (art. 8 CEDH), creemos que ya ha llegado el momento de que los países miembros del Consejo de Europa vayan trabajando por el reconocimiento expreso del «derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad», incorporando al contenido del mismo los elementos que la doctrina viene considerando esenciales al ámbito de protección de este derecho<sup>139</sup>. Ya el Consejo de Europa ha aprobado Resoluciones y Convenios de contenido ambiental; ahora se trataría de proteger, en un Protocolo Adicional al CEDH, los elementos que podrían integrar el contenido subjetivo del derecho al disfrute de un ambiente adecuado, aquellos elementos que deben formar parte consustancial de este derecho en el ámbito de la Convención Europea. De esta forma, junto a esta protección convencional del derecho al ambiente, estaría la tutela ambiental en las coordenadas nacionales, sea dándole cobertura a través de disposiciones normativas infraconstitucionales (protegidas por ley o reglamento), o incluso, como sería deseable, dentro del ámbito de protección (constitucional) del derecho fundamental al ambiente<sup>140</sup>; entendiendo que determinadas cuestiones disfrutarían, simultáneamente, la protección convencional y la nacional.

Somos conscientes de las dificultades de todo tipo (de dogmática jurídica, de ampliación del campo de actuación de un ya de por sí saturado TEDH, y, fundamentalmente, de voluntad política de los Estados miembros de sellar un compromiso internacional de semejante calado) que encierra este tipo de propuestas. Pero creemos que ya es hora de dar un nuevo paso adelante en la tarea de protección de los bienes ambientales, cada vez más expuestos en el contexto mundial de nuestros días, y del derecho al disfrute adecuado de los mismos, superando así los insuficientes planteamientos antropocéntricos<sup>141</sup> para dar paso,

<sup>139</sup> Vid. *supra*, nota a pie de página núm. 128.

<sup>140</sup> Queremos matizar, con VELASCO CABALLERO («La protección del medio ambiente...», *op. cit.*, pp. 320-322), que el planteamiento adecuado del doble nivel de protección ambiental en la esfera interna no debe venir dada en términos del dilema legalidad-constitucional (distinción material), sino, más apropiadamente, como la distinción (funcional) entre infracción constitucional trascendente o secundaria.

<sup>141</sup> No se trata de otorgar al medio natural capacidad jurídica para ser titular de derecho, sino de proteger jurídicamente a la naturaleza en sí para de este modo hacer posible el disfrute pleno del derecho fundamental del hombre-especie humana a disfrutar de un medio natural no deteriorado. VICENTE GIMÉNEZ, T., «Proyección de la justicia ecológica en la ordenación política y jurídica del medio ambiente», en VICENTE GIMÉNEZ, T. (coord.), *Justicia ecológica...*, *op. cit.*, p. 81.

en los ámbitos normativos comunitario, nacionales e internacionales<sup>142</sup>, a posicionamientos más cercanos al paradigma ecocéntrico<sup>143</sup>. Y el canal idóneo para ello es amparar los problemas ambientales dentro del ámbito de un derecho al disfrute a un ambiente adecuado<sup>144</sup>.

En cualquier caso, la consolidación como derecho fundamental del derecho al ambiente en los respectivos sistemas constitucionales europeos<sup>145</sup>, debe ser tarea prioritaria al esfuerzo internacional por configurar un auténtico derecho al ambiente en el sistema de Estrasburgo, cuya actividad debe ser subsidiaria en relación a la actuación de los órganos estatales.

## 6.2. Derecho (individual) a la intimidad personal y familiar y al domicilio versus los intereses (colectivos) de la comunidad: Paralelismo con contraposición tutela ambiental versus derecho al desarrollo económico: el desarrollo sostenible

Prosigue su razonamiento el Tribunal señalando que el artículo 8 es aplicable en los supuestos sobre ambiente no sólo si la contaminación es directamente causada por el Estado sino que la responsabilidad estatal también surge por

<sup>142</sup> Para ARNOLD, el triple nivel en que -de forma interrelacionada y con influencias entre sí- se articula el sistema europeo de protección de los derechos fundamentales: el del CEDH, el de la Unión Europea y el de los Estados miembros, confluye en la emergencia de un Derecho Constitucional europeo. ARNOLD, R., «El desarrollo de la protección de los derechos fundamentales en Europa», en CORCUERAATIENZA, J. (2002) (Coord.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Dykinson, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Madrid, pág. 28. Sobre la tesis del Derecho Constitucional común europeo, vid. HÄBERLE, P. (1993), «Derecho Constitucional Común Europeo», en *REP* (NE), núm. 79 (enero-marzo), pp. 7-46; y algunas observaciones a dicha tesis, en PÉREZ LUÑO, A. E. (2005), *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 9ª ed., pp. 616-621.

<sup>143</sup> Ciertamente, como repara Velasco Caballero, la presentación del ecocentrismo y del antropocentrismo como paradigmas en tensión histórico-dialéctica, es sólo instrumental, pues en puridad el hombre y la naturaleza son categorías ontológicamente inescindibles. La utilidad de una concepción propiamente ecocéntrica del medio ambiente reside en su relevancia para la aplicación de las técnicas de ponderación propias de las Constituciones sistemáticas, pues partir en la ponderación constitucional, con otros bienes humanos, de concepto ecocéntrico de ambiente permite llegar a enunciados constitucionales finales que necesariamente deben mostrar equilibrio entre el hombre y la naturaleza. VELASCO CABALLERO, F. (2000), «Protección del medio ambiente en el constitucionalismo europeo», en *NUE*, núm. 190 (noviembre), pp. 184-185 y 189-190.

<sup>144</sup> «Dar por perdida la batalla de la construcción de un derecho sustantivo al ambiente sobre la base de la inadecuación de los esquemas de la dogmática a las necesidades de protección material del ambiente, puede ser precipitado»; SERRANO MORENO, J. L. (1998), «El derecho subjetivo al ambiente», en *RFUG*, 2ª época, núm. 16 (2º semestre), pág. 84.

<sup>145</sup> Vid. VELASCO CABALLERO, F., «Protección del medio ambiente...», *op. cit.*, pp. 186-187, que rebate las razones esgrimidas a la resistencia de los Estados europeos a tipificar este derecho subjetivo en sus Constituciones.

no haber regulado de forma apropiada las actividades del sector privado<sup>146</sup>. Y tanto si el caso es analizado en términos de una obligación positiva del Estado de adoptar las medidas razonables y apropiadas para asegurar a los demandantes los derechos contenidos en el primer apartado del artículo 8, como en términos de una injerencia de una autoridad pública<sup>147</sup> que pretende justificarse de acuerdo con lo previsto en el apartado segundo de dicho precepto, los principios aplicables son, en líneas generales, similares. En ambos supuestos, debe atenderse a la búsqueda del justo equilibrio entre los intereses en liza: los individuales y los de la comunidad en su conjunto; y en ambas hipótesis el Estado disfruta de un cierto margen de apreciación<sup>148</sup> para determinar los pasos que han de tomarse para asegurar el respeto a la Convención. Además, incluso con relación a las obligaciones positivas que se derivan del primer apartado del artículo, para alcanzar el equilibrio justo, los objetivos mencionados en el segundo apartado pueden tener una notable trascendencia (§ 78)<sup>149</sup>.

El Tribunal considera que en un caso como el presente, que concierne a decisiones de gobierno relativas a obligaciones ambientales, hay dos aspectos que deben ser examinados: en primer lugar, deben evaluarse las ventajas *sustantivas* que entraña la decisión gubernamental, para cerciorarse de que la misma es compatible con el artículo 8; y en segundo lugar, debe analizarse el *procedimiento* de toma de decisión para asegurarse que se le ha conferido la importancia debida al interés de las personas (§ 79)<sup>150</sup>.

<sup>146</sup> Algunas apreciaciones interesantes en torno a la relación causal entre los daños ambientales y la inactividad de los poderes públicos, en VELASCO CABALLERO, F., «La protección del medio ambiente...», *op. cit.*, pp. 315-319.

<sup>147</sup> Pues, en efecto, para el TEDH, aunque la finalidad básica del artículo 8 CEDH sea la protección de individuos frente a la injerencia arbitraria de los poderes públicos, no se limita a obligar al Estado a abstenerse de tales injerencias, sino que además de esta obligación primordial negativa, también existen obligaciones positivas inherentes al respeto efectivo de la vida privada o familiar. ARZOZ SANTISTEBAN, X., «Artículo 8...», *op. cit.*, p. 266. En este sentido, entre otras, SSTEDH casos «Airey c. Irlanda», de 9 de octubre de 1979, que afirma que junto a la significación primordialmente negativa del artículo 8, que protege a los individuos de injerencias arbitrarias cometidas por los poderes públicos, pueden establecerse obligaciones positivas inherentes al efectivo respeto a la vida privada o familiar (§ 32); «Guerra y otros c. Italia», *cit.*, § 58; o «Surugiu c. Rumanía», *cit.*, § 59.

<sup>148</sup> La correcta comprensión de la doctrina del margen de apreciación estatal a las restricciones ordinarias de la gran mayoría de los derechos del CEDH, sitúa a la misma en un contexto federal, asimilándola a otros principios propios de las relaciones entre ordenamientos que se dan en el interior de los Estados federales; RODRÍGUEZ, Á., *Integración europea...*, *op. cit.*, p. 132.

<sup>149</sup> El mismo criterio jurisprudencial, en SSTEDH casos «Powell and Rayner c. Reino Unido», *cit.*, § 41; «López Ostra c. España», *cit.*, § 51; o «Moreno Gómez c. España», *cit.*, § 55.

<sup>150</sup> En igual sentido, STEDH caso «Taþkín y otros c. Turquía», *cit.*, § 115.

a) Desde el punto de vista sustantivo, el Tribunal sostiene, como en anteriores casos que ha resuelto relativos a obligaciones ambientales<sup>151</sup>, que el Estado debe disfrutar de un amplio margen de apreciación. Así pues, serán las autoridades nacionales las destinadas a evaluar, *prima facie*, la necesidad de la injerencia, pues se encuentran, en principio, mejor situadas que una Corte Internacional para valorar los requerimientos relativos al tratamiento de residuos industriales en un contexto local específico, así como para determinar las políticas ambientales más adecuadas y las medidas individuales, al tiempo que tienen en cuenta las necesidades de la comunidad local<sup>152</sup> (§ 80).

En el presente caso, para justificar la asignación de la licencia para operar la planta a *Ecoservizi* y la subsiguiente decisión de renovarla, el Gobierno aludió a los intereses económicos de la región y del país en su globalidad, y a la necesidad de proteger la salud de los ciudadanos.

b) No obstante, al Tribunal compete asegurar que los intereses de la comunidad han sido sopesados con el derecho de las personas al respeto de su domicilio y de su vida privada<sup>153</sup>. Reitera el Tribunal que de manera constante ha sostenido<sup>154</sup> que aunque el artículo 8 no contiene explícitamente requerimientos procedimentales, el proceso de toma de decisión para adoptar las medidas que interfieren en el disfrute de ese derecho tiene que ser justo y ofrecer el debido respeto a los intereses reconocidos a los individuos por el artículo 8. Por tanto, resulta preciso considerar los aspectos de tipo procedimental, incluidos el tipo de política o de decisión adoptada, la medida en que han sido tomadas en cuenta las opiniones de las personas (incluidos los demandantes) a lo largo del procedimiento de toma de decisiones, y las garantías procedimentales disponibles<sup>155</sup> (§ 82).

<sup>151</sup> SSTEDH casos «Powell and Rayner c. Reino Unido», *cit.*, § 44; «López Ostra c. España», *cit.*, § 55; «Buckley c. Reino Unido», 25 de septiembre de 1996, § 74 y 75; «Hatton y otros c. Reino Unido», *cit.*, § 100; y «Tapkyn y otros c. Turquía», *cit.*, § 116.

<sup>152</sup> Por lo demás, el importante margen de apreciación atribuido a los Estados es, también, consecuencia inmediata del carácter subsidiario del Convenio, que exige una autolimitación del TEDH. CARRILLO DONAIRE, J. A. y GALÁN VIOQUE, R., «¿Hacia un derecho fundamental...?», *op. cit.*, p. 278.

<sup>153</sup> Nótese cómo en el razonamiento del Tribunal se contiene la distinción (por nosotros aludida) entre normativa ambiental de legalidad interna (cuya aplicación e interpretación corresponde, en primer término, a las autoridades nacionales), y el derecho al respeto a la vida privada y al domicilio que protege el art. 8 CEDH.

<sup>154</sup> Así, en SSTEDH casos «McMichael c. Reino Unido», 24 de febrero de 1995, § 87; «Buckley c. Reino Unido», *cit.*, § 76; o «Tapkyn y otros c. Turquía», *cit.*, § 118.

<sup>155</sup> SSTEDH casos «Hatton y otros c. Reino Unido», *cit.*, § 100; «Tapkyn y otros c. Turquía», *cit.*, § 118.

Un proceso de toma de decisiones relativo a decisiones complejas de política ambiental y económica requiere, para empezar, el desarrollo de investigaciones y estudios apropiados para que aquellos efectos de las actividades que pueden dañar el ambiente e infringir derechos individuales, puedan preverse y evaluarse con anticipación y pueda hallarse el justo equilibrio entre los distintos intereses en juego. Ahora bien, esto no significa que las autoridades puedan tomar decisiones sólo si la información a evaluar se encuentra en su integridad disponible en relación a cada uno y a la totalidad de los aspectos de la cuestión a decidir<sup>156</sup> (§ 82-83).

Para el Tribunal, es indudable la importancia que tiene el acceso del público a las conclusiones de estos estudios y a la información, al posibilitar a los individuos conocer el peligro al que están expuestos<sup>157</sup>. Finalmente, las personas afectadas deben estar facultadas para acceder a la tutela judicial contra cualquier decisión, acto u omisión adoptado sin que, a su juicio, se le haya conferido el peso suficiente a sus intereses y a sus observaciones en el proceso de toma de decisiones<sup>158</sup>.

Como vemos, la determinación por el Tribunal de si está o no justificada en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 8.2 del Convenio (que protege determinados intereses colectivos) la intromisión en el derecho individual reconocido en el apartado primero, que trae causa en las inmisiones contaminantes vertidas a un domicilio vecino, entra de lleno en la dialéctica desarrollo económico *versus* tutela ambiental, para cuyo difícil equilibrio se viene proponiendo, desde hace más de tres decenios, la fórmula del «desarrollo sostenible», o, en su formulación más actual, la «sostenibilidad» o «sustentabilidad» integral<sup>159</sup>.

<sup>156</sup> SSTEDH casos «Hatton y otros c. Reino Unido», *cit.*, § 128; «Taşkın y otros c. Turquía», *cit.*, § 118-119.

<sup>157</sup> En idéntico sentido, STEDH caso «Taşkın y otros c. Turquía», *cit.*, § 119; y, *mutatis mutandis*, SSTEDH casos «Guerra y otros c. Italia», *cit.*, § 60 y «McGinley y Egan c. Reino Unido», de 9 de junio de 1998, § 97.

<sup>158</sup> En idéntico sentido, STEDH caso «Taşkın y otros c. Turquía», *cit.*, § 119; y, *mutatis mutandis*, STEDH caso «Hatton y otros c. Reino Unido», *cit.*, § 128.

<sup>159</sup> Este nuevo paradigma surge a raíz de las críticas vertidas hacia el concepto de desarrollo sostenible, al que se tilda de ser excesivamente reducido, tecnocrático, economicista, ambiguo y no ecocéntrico. Su revisión desde la nueva ética, global e integral, de sustentabilidad exige integrar en políticas innovadoras un estadio de la conciencia y actividad humanas implicadas en las relaciones interpersonales, sociales, políticas y económicas con la naturaleza. ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, «Del desarrollo sostenible...», *op. cit.*, pp. 151-155.

Fue en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo en 1972, donde se puso de manifiesto por vez primera y de forma oficial la necesidad de preservar para las generaciones futuras el ambiente. Con este precedente, la primera formulación plasmada por escrito de desarrollo sostenible se debe a la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En 1983, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó urgentemente a la elaboración de un programa global para el cambio. Por encargo del entonces Secretario General de la ONU, Pérez de Cuéllar, dicha Comisión elaboró el Informe llamado *Nuestro futuro común* (1987), más conocido como *Informe Brundtland* en honor a Gro Harlem Brundtland, por entonces Primera Ministra de Noruega, encargada de presidir la Comisión. El Informe parte de la convicción de que está en manos de la Humanidad asegurar que se satisfagan las necesidades y aspiraciones (principal objetivo del desarrollo) del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias, para definir el «desarrollo sostenible» como aquel «proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas»<sup>160</sup>.

Por su parte, el nuevo paradigma de la sostenibilidad quedó fundamentado en la Declaración de Chicago del Parlamento de las Religiones del Mundo, de 4 de septiembre de 1993, siendo recogido en la Carta de la Tierra de 2000. En este importante documento se destaca que la atención a los retos medioambientales se tiene que realizar desde una actitud ética que, además de la protección ambiental, reconozca la interdependencia de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz. El contenido material de la ética de la sostenibilidad se ha recogido también en el Manifiesto por la vida por una ética de la sustentabilidad (San Pablo, Brasil, del 15 al 17 de mayo de 2002), a la que califica de una ética del bien común; y en la Declaración de Johannesburgo de 2002, nacida del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible<sup>161</sup>.

<sup>160</sup> COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, pp. 29, 64, 68 y 70. Esta idea sería uno de los ejes vertebradores del Derecho Ambiental, al que se le concibe: «como un crisol en que han de fundirse la escala de valores de la sociedad, la acogida y preparación de los planes de vida y la economía, el control del estado del ambiente en función de los avances de la ciencia»; PÉREZ MORENO, A. (1983), «Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho ambiental», en *RAP*, núms. 100-102, vol. III (enero-diciembre, 1983), p. 2786.

<sup>161</sup> Vid. ALLI ARANGUREN, J. C., «Del desarrollo sostenible...», *op. cit.*, pp. 155-160.

Esta ampliación del contenido de desarrollo sostenible, concepto que ahora asume entidad propia, desbordando su inicial marco de referencia, que era el ambiente, para extenderse en una triple dimensión ecológica, económica y social, viene acompañado de una mutación en su naturaleza, pues de simple *desiderátum* u objetivo pasa a formularse como principio jurídico, un verdadero principio general del Derecho, en el que se fundamenta de forma cada vez más insistente el legislador, y que resulta aplicable por las Administraciones e invocable ante los Tribunales<sup>162</sup>.

La implementación de las estrategias que demandan un «desarrollo sostenible» exige, entre otros instrumentos, el intento de conciliar, en la legislación y en el proceso de toma de decisiones, tanto a nivel interno como en el plano internacional<sup>163</sup>, las exigencias ecológicas y las consideraciones de orden económico<sup>164</sup>. El punto de encuentro de ambas tendencias<sup>165</sup> sólo se hallará, según el prisma del principio jurídico de sostenibilidad en su actual reformulación hacia lo global e integral<sup>166</sup>, si la protección ambiental se articula con arreglo a ciertos criterios como son: la integración de la tutela ambiental en toda actividad, pública o privada, susceptible de producir impactos (transversalidad u horizontalidad); la dependencia normativa del estado de la investigación científica y tecnológica, y, en defecto de resultados concluyentes, apoyo en el principio de cautela o precaución; y la potenciación del control administrativo preventivo<sup>167</sup>.

<sup>162</sup> Cfr. BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., «Criterios de una nueva reglamentación...», *op. cit.*, pp. 117-118; y PIÑAR MAÑAS, J. L. (2003), «El desarrollo sostenible como principio jurídico», en COSCULLUELA MONTANER, Luis (Coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 190 y 202.

<sup>163</sup> El desarrollo sostenible se reconoce como principio básico del ordenamiento comunitario, p.ej., en los PACMAS V (de 1 de febrero de 1993, «Hacia un desarrollo sostenible»; DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993) y VI (Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos, 2001-2010; COM de 31 de enero de 2001), que conciben como indisolubles las dimensiones ambiental, económica y social; y también halla reflejo en los ordenamientos internos, como es el caso italiano (vid. art. 2.1 Decreto Legislativo 152/2006, cuyo tenor expusimos *supra*, aptdo. III, inciso A, *in fine*).

<sup>164</sup> Vid. COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, *Nuestro futuro común...*, *op. cit.*, pp. 74-91.

<sup>165</sup> Punto de equilibrio de difícil consecución en ciertos casos; algunos ejemplos en que el ambiente se manifiesta con rasgos asimétricos al mercado en LOPERENA ROTA, D. (2000), «El servicio público ambiental», en *RVAP*, núm. 57 (mayo-agosto, 2000), pp. 103 y 107

<sup>166</sup> Es crucial el acento en la dimensión global o integral con que se liga el vigente modelo de *desarrollo sostenible*, ya que se ha hecho notorio que la problemática ambiental, por una parte, se extiende a nivel planetario, requiriendo acciones de tipo global; y, por otra, abarca las esferas económica, social y política, afectando todos los ámbitos de la actividad humana «obligando así a ampliar el análisis para desentrañar causas e implicaciones económicas, sociales y políticas en la búsqueda de soluciones que no pueden ser solamente de tipo ambiental o ecologista, sino que deben tener un alcance sistémico»; BIFANI, P. (1999), *Medio ambiente y desarrollo sostenible*, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, Col. Textos, 18, Madrid, 4ª ed., pp. 124-125.

<sup>167</sup> Vid. BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., «Criterios de una nueva reglamentación...», *op. cit.*, pp. 120-154.

Aplicando el esquema descrito al presente caso, y avanzando en la *ratio decidendi* de esta sentencia, el Tribunal, a la hora de determinar el margen de apreciación permitido al Estado demandado, procede a examinar si se ha atribuido el peso debido a los intereses de la demandante y si ella ha podido disfrutar de las suficientes garantías procedimentales.

El TEDH aprecia que, desde el principio, ni la decisión de conceder a *Ecoservizi* la licencia para operar en la planta (otorgada por el Consejo Regional de Lombardía en 1982), ni la decisión de autorizarle para tratar residuos industriales mediante el procedimiento de desintoxicación (1989), el cual implica el uso de sustancias químicas que entrañan, de forma potencial, significativos riesgos para el ambiente y la salud humana, fueron precedidos de una investigación o estudio apropiados, realizados conforme con las previsiones normativas aplicables a este asunto.

En efecto, la normativa italiana entonces aplicable (art. 6 Ley 349/1986) prevenía que el Ministro de Ambiente debía llevar a cabo un procedimiento previo de EIA para aquellas instalaciones cuyas operaciones pudieran ocasionar efectos adversos en el ambiente, entre las que se sitúan aquéllas destinadas al tratamiento de residuos tóxicos y nocivos mediante el uso de sustancias químicas. Pero, no obstante lo anterior, el Tribunal aprecia que no se requirió a *Ecoservizi* que asumiera este estudio hasta 1996, siete años después de haber comenzado sus actividades de desintoxicación de residuos industriales.

Igualmente, el Tribunal observa que durante el procedimiento de EIA, que no concluyó hasta la decisión final adoptada el 28 de abril de 2004, el Ministro de Ambiente encontró en dos ocasiones (Decretos de 24 de mayo de 2000 y de 30 de abril de 2001), que las actividades de la planta eran incompatibles con la normativa ambiental debido a su localización geográfica inapropiada y a que existían riesgos concretos para la salud de los residentes locales.

La demandante tuvo la oportunidad de recurrir a los órganos judiciales y de someterles sus quejas, observando el Tribunal que entre 1994 y 2004 ella interpuso cinco recursos ante la Corte Administrativa Regional solicitando la revisión judicial de decisiones del Consejo Regional autorizando las actividades de la compañía, así como la suspensión de las actividades de la planta; tres grupos de procesos judiciales se sucedieron, el último de los cuales aún está pendiente.

El primer grupo de procesos entablado por la demandante finalizó en 1998 cuando la Corte Administrativa desestimó sus reclamaciones. Sin embargo, en el segundo grupo de procesos contenciosos, la Corte Regional de Lombardia (29 de abril de 2003) y el Consejo de Estado (25 de mayo de 2004), sostuvieron que las actividades de la planta carecían de base legal, por lo que debían ser suspendidas con efectos inmediatos hasta que la compañía pudiera cumplir con las prescripciones de protección ambiental, y, por consiguiente, pudiera obtener una evaluación positiva por parte del Ministro de Ambiente. Pero las autoridades administrativas no ordenaron, en ningún momento, el cierre de la instalación.

Así pues, el Tribunal considera que las autoridades estatales fallaron en el cumplimiento de la legislación interna en materia ambiental, y que rehusaron, en el contexto del segundo grupo de procesos administrativos, respetar las decisiones judiciales que encontraron ilegales las actividades en cuestión, deviniendo así inútiles las garantías procedimentales previamente disponibles para la recurrente<sup>168</sup> e infringiendo el principio del imperio de la ley (*rule of law*) (§ 93).

Para el TEDH, la maquinaria procesal prevista por un sistema legal interno para la protección de los derechos individuales, y en particular la obligación de dirigir un procedimiento de EIA previo para cualquier proyecto con consecuencias ambientales potencialmente nocivas, y la posibilidad para cualquier ciudadano de participar en el procedimiento de licencia y de someter sus propias observaciones a las autoridades judiciales y, en su caso, obtener una orden de suspensión de una actividad peligrosa, fueron privados de cualquier efecto provechoso en el presente caso durante un largo periodo de tiempo (§ 94).

En opinión del Tribunal, incluso suponiendo que, siguiendo el Decreto de EIA de 28 de abril de 2004, las medidas y los requerimientos indicados en el mismo hubieran sido implementados por las autoridades competentes y se hubieran dado los pasos necesarios para proteger los derechos de la demandante, lo cierto es que, durante varios años su derecho al respeto de su domicilio se vio seriamente afectado por las actividades peligrosas realizadas en la planta, construida a treinta metros de su casa.

<sup>168</sup> En esta línea, el TEDH, al señalar el contenido del derecho a un proceso justo que el Convenio reconoce en su art. 6º, ha tenido ocasión de subrayar que este derecho, y las garantías procesales que lo integran, deviene ilusorio, incompatible con el principio del imperio de la ley y perjudicial para una de las partes, si el sistema legal del Estado parte carece de un mecanismo de ejecución efectiva de la decisión judicial finalmente adoptada. STEDH caso «Inmobiliaria Saffy c. Italia», de 28 de julio de 1999, § 63.

Habiendo considerado los argumentos precedentes, y a pesar del margen de apreciación permitido al Estado demandado<sup>169</sup>, el Tribunal considera que el Estado no logró el justo equilibrio entre el interés de la comunidad en tener una planta para el tratamiento de residuos industriales tóxicos y el disfrute efectivo por la demandante de su derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar (§ 97). Por todo lo anterior, y por unanimidad, se acuerda desestimar las objeciones formuladas por el Gobierno y apreciar que ha sido conculcado el derecho reconocido en el artículo 8 CEDH.

## 7. Fallo, ejecución de la sentencia y efectos en el ordenamiento interno

El Tribunal condena al Estado italiano (en virtud del art. 41 CEDH<sup>170</sup>), al pago de la suma de 12.000 euros por los daños no pecuniarios generados a la demandante durante años por la violación de este derecho, y de otros 8.598 euros en concepto de costas procesales, por los gastos contraídos por la demandante ante los órganos judiciales internos y ante el TEDH.

Así pues, la ejecución de la sentencia «Giacomelli c. Italia», cuestión de mayor interés para la demandante, requerirá el pago puntual de las cantidades señaladas en el fallo por el Tribunal: esto es, el efecto jurídico-internacional del fallo es la responsabilidad del Estado italiano de proceder a esta «satisfacción equitativa» a la demandante. Y, lo que es más interesante para nosotros, en el orden interno, indudablemente esta sentencia conllevará ciertas consecuencias de forma inmediata porque, a fin de evitar este tipo de condenas, a nuestro modo de ver en este caso justa y merecida, los órganos internos, ante todo administrativos y judiciales<sup>171</sup>, deberán cambiar su forma de actuación para evitar un reguero de demandas por este tipo de asuntos. Sin olvidar tampoco que esta clase de

<sup>169</sup> El Tribunal rechazó el argumento del Gobierno de que el Decreto de 28 de abril de 2004 -en el que el Ministro de Ambiente autorizaba la continuidad de las actividades de la planta-, y la decisión de 23 de julio de 2004 -en la que la Corte Administrativa Regional de Lombardía denegó la solicitud de suspensión de la demandante-, sirvan de prueba de la falta de peligro que entrañaban las actividades realizadas en el lugar y de los esfuerzos desempeñados por las autoridades internas de realizar un justo equilibrio entre los intereses de la demandante y los de la comunidad (§ 95).

<sup>170</sup> «Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos, y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa».

<sup>171</sup> En realidad, ya no se trata de elucidar si las resoluciones del TEDH tienen o no fuerza ejecutoria en los ordenamientos internos, «sino que, por el contrario, son los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros del Consejo de Europa quienes vinculan o «arrojan luz» con sus decisiones a dichas Instituciones internacionales». CÁMARA DEL PORTILLO, D. (1995), «La eficacia en España de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *REDA*, núm. 87 (julio-septiembre), p. 455.

sentencias produce así mismo el incremento de la sensibilidad social sobre los niveles de calidad ambiental, por servir a la educación ambiental<sup>172</sup>, uno de los baluartes más sólidos para la adecuada protección del ambiente.

No está de más recordar aquí que el Tribunal de Estrasburgo no se incardina jerárquicamente entre los órganos jurisdiccionales internos, a modo de una instancia superior o supercasación, pues la efectividad de sus resoluciones exige el concurso de los órganos internos del Estado correspondiente<sup>173</sup>. Pero, en el límite de su potestad, ejerce jurisdicción, y el ejercicio de ésta debe surtir efectos en el ordenamiento interno, que son plenamente queridos por el Estado que ratifica el Convenio (según lo dispuesto en el art. 46 CEDH), y además pronuncia una declaración expresa, si bien las propias limitaciones del CEDH permiten que sea el Estado parte el que decida los medios para conformarse a la resolución del TEDH<sup>174</sup>.

Ciñéndonos a Italia, la vinculación de los jueces internos a la jurisprudencia de Estrasburgo contaba ya con un sólido argumento mediante la incorporación del CEDH a través del artículo 10 de la Constitución<sup>175</sup>, de modo que su recepción interna se operaba concediéndole rango constitucional o cuasiconstitucional<sup>176</sup>; pero desde hace poco menos de una década se ha visto sensiblemente estimulada por cuatro motivos<sup>177</sup>:

- a) La entrada en vigor del Protocolo adicional 11 al CEDH, en 1998, que ha hecho más sugestible el mecanismo jurisdiccional de Estrasburgo a los ojos de los particulares y de sus abogados, al tiempo que ha convertido en indisoluble el nexo entre la jurisprudencia del TEDH y el texto escrito del CEDH, ya que se anula «la possibilità per uno Stato di siglare la Convenzione rifiutando al contempo la giurisdizione della Corte europea».

<sup>172</sup> En este sentido, LÓPEZ RAMÓN, F., «Derechos fundamentales...», *op. cit.*, p. 357.

<sup>173</sup> Y así, mientras los Tribunales internos están autorizados para declarar la existencia de una violación de derechos y para reparar adecuadamente sus consecuencias, el TEDH sólo puede realizar una declaración de aquella especie (efecto declarativo) y remitirse, en un primer momento, a los órganos nacionales para llevar a cabo la pertinente reparación (ejecución), o, de ser ésta imposible, resolver posteriormente la adopción de una satisfacción equitativa. REQUEJO PAGÉS, J. L. (1992), «La articulación de las jurisdicciones internacional, constitucional y ordinaria en la defensa de los derechos fundamentales (A propósito de la STC 245/91, caso 'Bultó')», en *REDC*, núm. 35 (mayo-agosto), pp. 189 y 190.

<sup>174</sup> Vid. BUJOSA VADELL, L. M. (1997), *Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Ordenamiento español*, Tecnos, Ciencias Jurídicas, Madrid, pp. 69-83.

<sup>175</sup> Que en su primer párrafo dispone: «El ordenamiento jurídico italiano se ajustará a las normas del derecho internacional generalmente reconocidas».

<sup>176</sup> RODRÍGUEZ, Ángel, *Integración europea...*, *op. cit.*, p. 115.

<sup>177</sup> Vid. GUAZZAROTTI, A. (2006), «La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche», en *QC*, 3, pp. 492-495.

- b) La promulgación de la Ley «Pinto», Ley 89/2001, de 24 de marzo de 2001 (G.U. núm. 78, de 3 de abril de 2001), que aplica los criterios del TEDH ex artículo 6.1 CEDH, para obtener una satisfacción equitativa en caso de duración irrazonable del proceso.
- c) La, ya aludida<sup>178</sup>, reforma del artículo 117, párrafo 1<sup>o</sup><sup>179</sup>, del Texto Constitucional, que obliga al legislador italiano, estatal y regional, al respeto de las obligaciones internacionales.
- d) La remisión al respeto del CEDH contenido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000, afianzándose de este modo el vínculo entre el Derecho del CEDH y el Derecho Comunitario<sup>180</sup> y, a través de éste, con el juez común.

## 8. Recapitulación

I. La sentencia que resuelve el caso «Giacomelli contra Italia», dictada el 2 de noviembre de 2006, se inscribe en la línea jurisprudencial, abierta por el TEDH desde hace algunos años, de protección del derecho al disfrute del ambiente subsumiéndolo en el derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio.

II. La Constitución italiana, por la fecha en que fue promulgada, no incluyó la tutela ambiental ni como derecho subjetivo ni como principio rector. Este déficit de estructuración orgánica de la materia del ambiente ha propiciado el retraso en el tratamiento unitario de la misma, que finalmente se lograría, gracias a un esfuerzo compartido por el legislador y la Corte Constitucional, en la década de los ochenta. Como colofón de este esfuerzo integrador puede citarse el vigente De-

<sup>178</sup> Vid. *supra*, nota a pie de pág. núm. 7.

<sup>179</sup> «El poder legislativo será ejercido por el Estado y por las Regiones dentro de los términos de la Constitución, así como de las obligaciones que deriven del ordenamiento comunitario y de los compromisos internacionales».

<sup>180</sup> En el ámbito europeo, las políticas de protección ambiental que promueven el Consejo de Europa, la OCDE o la Unión Europea no son coincidentes, tanto en lo relativo a su grado de efectividad como respecto a los Estados implicados en tales organizaciones. No obstante, esas mismas notas diferenciadoras permiten configurar tales políticas como complementarias entre sí (y, añadiríamos nosotros, mutuamente influyentes). Y así, si bien el protagonismo en la materia corresponde a la Unión Europea, sería difícil su cabal comprensión sin los complementos procedentes de las otras instituciones de poder europeo, destacadamente del Consejo de Europa. LÓPEZ RAMÓN, F. (1997), «Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental», en *RAP*, núm. 142 (enero-abril), p. 53.

creto Legislativo 152/2006, de 3 de abril, Normas en Materia Ambiental, dictado siguiendo lo dispuesto por la Ley 308/2004, de 3 de mayo, que delegaba al Gobierno la ordenación, coordinación e integración de las disposiciones legislativas en determinados sectores ambientales.

Entre las temáticas reguladas por dicho Decreto Legislativo, que ha sido calificado de *texto unificado* en materia ambiental, se encuentran el procedimiento de EIA (una de las técnicas de mayor trascendencia en el Derecho Ambiental, regida por el principio de acción preventiva) y la gestión de residuos (temática igualmente de innegable trascendencia), ambas insertas en el caso en autos, si bien al momento de su enjuiciamiento eran reguladas por sendas normativas, redactadas siguiendo las directrices comunitarias.

III. En esta sentencia se evidencia la tendencia del Tribunal de Estrasburgo de relativizar de forma progresiva la rigidez de la regla procesal del previo agotamiento de los recursos internos (art. 35.1 CEDH), inspirada ésta en el principio de subsidiariedad del mecanismo de garantía que encarna el sistema del TEDH.

IV. Participamos de aquellas propuestas que echan en falta en países como Italia un mecanismo de protección reforzada de los derechos fundamentales ante los órganos de justicia constitucional –semejante a nuestro «recurso de amparo» por violación de derechos fundamentales ante el Tribunal Constitucional– como mecanismo que sirva, por una parte, para aliviar la sobrecarga de trabajo del TEDH, que corre el riesgo de «morir de éxito»; y, por otra, para brindar un mecanismo adicional de garantía interna de los «derechos fundamentales».

V. Juzgamos encomiable la labor desempeñada por el TEDH, desde una interpretación extensiva y dinámica de los derechos contenidos en el CEDH, al que considera «instrumento vivo», de proteger, mediante la técnica de la eficacia cruzada, a quienes padecen agresiones al ambiente considerándolas intromisiones al derecho al domicilio (art. 8 CEDH).

No obstante, creemos inapropiada (por distorsionar la dogmática propia del derecho al disfrute del domicilio: de ahí las propuestas doctrinales que sugieren, a iguales efectos, acudir a la interpretación extensiva del artículo 3 CEDH), sesgada (por tutelar únicamente algunos de los aspectos de los que compondría el contenido del derecho al ambiente), insuficiente (pues incluso importantes agresiones ambientales quedarían desprotegidas por no tener cabida en las categorías de «derechos prestados» por el sistema de Estrasburgo), antropocéntrica e

individualista, esta vía de protección ambiental. De ahí que nos atrevamos a formular una propuesta, *de lege ferenda*: que los Estados parte del sistema del Consejo de Europa sumen esfuerzos por elaborar un Protocolo Adicional al CEDH en el que se dé un reconocimiento expreso al derecho subjetivo al ambiente.

VI. Para determinar si está o no justificada la injerencia en el derecho a la inviolabilidad del domicilio, producida por la constante emisión de agentes contaminantes, el TEDH señala que hay que atender a si se ha buscado el justo equilibrio entre los intereses en conflicto: los individuales, representados por el derecho a la inviolabilidad domiciliaria de la demandante, y los de la comunidad en su conjunto, que para el Gobierno italiano eran los intereses económicos de la región y del país en su globalidad, y la necesidad de proteger la salud de los ciudadanos; para lo cual el Tribunal confiere un amplio margen de apreciación a los Estados. Finalmente, en el caso en examen, se concluye que la injerencia producida en el derecho a la vida privada y familiar y al domicilio de la demandante es ilegítima, dado que los órganos del Estado italiano no velaron por el cumplimiento de la normativa interna ambiental que regía este supuesto.

Para nosotros, la búsqueda de este justo equilibrio resulta en buena medida asimilable a la dialéctica «desarrollo económico *versus* tutela ambiental», para cuya difícil armonía se viene proponiendo, desde hace más de tres decenios, el modelo del «desarrollo sostenible», o, en su formulación más actual, el paradigma de la «sostenibilidad» o «sustentabilidad» integral, que corrige el anterior al configurarse como verdadero principio jurídico y al partir de una actitud ética y global que, además de la protección ambiental, reconozca la interdependencia de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz.

VII. La ejecución de la sentencia «Giacomelli c. Italia», que se identifica con el efecto jurídico-internacional del fallo, consiste en la responsabilidad del Estado italiano de hacer efectivo el pago puntual de las cantidades señaladas por el Tribunal, en concepto de daños no pecuniarios generados por la violación de este derecho y de costas procesales.

Y, respecto a sus efectos en el orden interno, aparte las consecuencias inmediatas que tendrá la sentencia derivadas de la previsión de los órganos nacionales de evitar un aluvión de demandas por este tipo de asuntos, la vinculación de los jueces internos a la jurisprudencia de Estrasburgo, que ya contaba con un sólido argumento mediante la incorporación del CEDH a través del artículo 10 de la Constitución, que le procuraba así rango constitucional o cuasiconstitucional,

se ha visto aún más impulsada por cuatro motivos: a) la entrada en vigor del Protocolo adicional 11 al CEDH, en 1998; b) la promulgación de la Ley «Pinto», Ley 89/2001, de 24 de marzo de 2001; c) la reforma del artículo 117, párrafo 1º, de la Constitución; y d) la remisión al respeto del CEDH contenido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000.

## Referencia bibliográficas

- > AGUDO ZAMORA, M. J. (2001), *El Tribunal Constitucional y el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Universidad de Córdoba, Córdoba.
- > ALENZA GARCÍA, J. F. (2001), *Manual de Derecho ambiental*, Universidad Pública de Navarra, Colección: Aspectos Jurídicos, 4, Pamplona.
- > ALONSO GARCÍA, E. (1993), *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. Vols. I (El marco constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria) y II (El contenido sustantivo de la legislación comunitaria de medio ambiente)*, Fundación Universidad-Empresa, Colección: Cuadernos de Estudios Europeos, Madrid.
- > ALLENDE DE LANDA, J. (1990), «La Evaluación de Impacto Ambiental. Marco de referencia y aspectos relevantes a debatir», en *Ciudad y Territorio*, núm. 83-1 (Invierno), pp. 45-66.
- > ALLI ARANGUREN, J-C. (2006), «Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 226 (junio), pp. 139-211.
- > ALLI ARANGUREN, J-C. (2001), «La Evaluación de Impacto Ambiental en el Derecho Comunitario», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 190 (diciembre), pp. 133-205.
- > ARANA GARCÍA, E. (1998), «Aspectos competenciales de la Evaluación de Impacto Ambiental. Comentario a la STC 13/1998, de 22 de enero de 1998», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 162 (junio), pp. 151-170.

- > ARNOLD, R. (2002), «El desarrollo de la protección de los derechos fundamentales en Europa», en CORCUERA ATIENZA, Javier (coord.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Dykinson, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Madrid.
- > ARZOZ SANTISTEBAN, X. (2004), «Artículo 8. Derecho al respeto de la vida privada y familiar», en LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Gobierno Vasco, Civitas, Madrid.
- > BELLVER CAPELLA, V. (2000), «El contenido del derecho al medio ambiente», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 34, pp. 199-219.
- > BENVENUTI, L. (2000), «Il diritto dell'ambiente nella prospettiva dell'etica applicata», en *Jus. Rivista di Scienze Giuridiche*, 3 (settembre-diciembre), pp. 453-477.
- > BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. (2002), «Criterios de una nueva reglamentación ambiental. A propósito de la regulación económica y el medio ambiente», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 198 (diciembre), pp. 111-154.
- > BIFANI, P. (1999), *Medio ambiente y desarrollo sostenible*, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, Col. Textos, 18, Madrid, 4ª ed.
- > BOUAZZAARIÑO, O. (2003), «Respeto a la vida privada y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 160 (enero-abril), pp. 167-202.
- > BRAGE CAMAZANO, J. (2005), «Aproximación a una teoría general de los derechos fundamentales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 74 (mayo-agosto), pp. 111-138.
- > BUJOSA VADELL, L. M. (1997), *Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Ordenamiento español*, Tecnos, Ciencias Jurídicas, Madrid.
- > CÁMARA DEL PORTILLO, D. (1995), «La eficacia en España de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 87 (julio-septiembre), pp. 451-455.
- > CARAVITA, B. (1990), *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Serie di diritto, Bologna.

- > CARRILLO DONAIRE, J. A. y GALÁN VIOQUE, R. (1995), «¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado? (Comentario en torno al asunto López Ostra contra España, resuelto por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994)», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 86 (abril-junio), pp. 271-285.
- > COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (1992), *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid.
- > CUBEL SÁNCHEZ, P. (1998), «La caracterización de los residuos peligrosos en el ordenamiento jurídico español tras la Ley 10/1988, de 21 de abril, de Residuos», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 166 (diciembre), pp.163-187.
- > CHINCHILLA MARÍN, C. (2002), «La autorización ambiental integrada: la Ley 16/2002, de 1 de Julio, de prevención y control integrados de la contaminación», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 47 (julio-septiembre), pp. 43-71.
- > DE VEGA GARCÍA, P. (1998), *Mundialización y Derecho Constitucional: para una palingenesia de la realidad constitucional*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita-Universidad Externado de Colombia, Temas de Derecho Público, 50, Bogotá.
- > DEL VAL, A. (2001), «La prevención, objeto final de toda gestión ecológicamente avanzada de los residuos», en ROMANO, Dolores y BARRENECHEA, Pablo (coords.), *Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos*, Bakeaz-Fundación Ecología y Desarrollo, Zaragoza.
- > D'IGNAZIO, G. (2000), «La tutela del ambiente y la protección de las áreas naturales en Italia», en RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo (coord.), *Derecho Comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos*, Comares, Colección Ecorama, 13, Granada.
- > EMBID IRUJO, A. (2000), «El papel del Estado en el medio ambiente, ¿vigilante o gestor?», en SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, T. III*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- > ESTEVE PARDO, J. (2006), «El Derecho del medio ambiente como Derecho de decisión y gestión de riesgos», en *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, núm. 4, pp. 7-16.
- > FONDERICO, F. (2006), «La 'codificazione' del Diritto dell'Ambiente in Italia: modelli e questionari», en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, pp. 613-638.

- > GALLARDO CASTILLO, M. J. (2007), *El Derecho de Bienes de las Entidades Locales*, LA LEY, EL CONSULTOR, Madrid.
- > GARCÍA SIMÓN, V. (1998), «La contaminación sonora: su importancia, regulación jurídica y distribución territorial de competencias», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 2ª época, núm. 16: extraordinario dedicado al 2º Curso de Derecho Ambiental (2º semestre), pp. 277-290.
- > GARCÍA URETA, A. (1994), *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: El contexto comunitario y estatal*, Instituto Vasco de Administración Pública, Colección: Tesis Doctorales, Bilbao.
- > GIANNINI, M. S. (1973), «'Ambiente': Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici», en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, pp. 15-53.
- > GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (2000), «El reconocimiento de los derechos humanos en las Convenciones Internacionales y su proyección jurisprudencial», en VVAA, *XXI Jornadas de Estudio (9 a 11 de junio de 1999). Hacia una Justicia Internacional*, Ministerio de Justicia-Banco Santander Central Hispano, Civitas, Madrid.
- > GUAZZAROTTI, Andrea, «La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche», en *Quaderni Costituzionali. Rivista italiana di Diritto Costituzionale*, 3 (2006), pp. 491-505.
- > HÄBERLE, Peter, «Derecho Constitucional Común Europeo», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 79 (enero-marzo, 1993), pp. 7-46.
- > HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A., «Derechos Humanos y protección de medio ambiente: nuevos desarrollos en el plano internacional», en VVAA, *XXI Jornadas de Estudio (9 a 11 de junio de 1999). Hacia una Justicia Internacional*, Ministerio de Justicia-Banco Santander Central Hispano, Civitas, Madrid, 2000.
- > IBÁÑEZ MENDIZÁBAL, R. e IRABIEN GULÍAS, Á. (1999), «Identificación y caracterización de residuos peligrosos», en RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J. J. e IRABIEN GULÍAS, Á. (eds.), *Los residuos peligrosos. Caracterización, tratamiento y gestión*, Síntesis, Madrid, 1999.
- > JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA, P. (2003), «Análisis del principio de precaución en Derecho internacional público: perspectiva universal y perspectiva regional europea», en *Política y Sociedad*, vol. 40, núm. 3, pp. 7-22.

- > JIMÉNEZ PLAZA, C. (2004), «Una nueva clave interpretativa del concepto residuo en el Derecho italiano: ¿Un paso más hacia la diversidad conceptual comunitaria?», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 207 (enero-febrero), pp. 151-192.
- > LOPERENA ROTA, D. (1996), *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas-IVAP, Madrid.
- > LOPERENA ROTA, D. (1998), *Los principios del Derecho Ambiental*, Civitas-IVAP, Madrid, 1998.
- > LOPERENA ROTA, D. (2000), «El servicio público ambiental», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57 (mayo-agosto), pp. 99-112.
- > LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. (1990), «El Régimen Jurídico de la evaluación de impacto ambiental», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 4 (octubre-diciembre), pp. 61-91.
- > LÓPEZ MENUJO, F. (1991), «El derecho a la protección del medio ambiente», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10 (septiembre-diciembre), pp. 161-201.
- > LÓPEZ RAMÓN, F. (1997), «Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental», en *Revista de Administración Pública*, núm. 142 (enero-abril), pp. 53-74.
- > LÓPEZ RAMÓN, F. (1997), «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95 (julio-septiembre), pp. 347-364.
- > LÓPEZ RAMÓN, F. (2003), «Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos del Estado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 160 (enero-abril), pp. 11-47.
- > LÓPEZ RAMÓN, F. (2001), «Problemas viejos y actuales tras el nuevo régimen de la evaluación de impacto ambiental», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 43 (julio-septiembre), pp. 11-44.
- > MACÍAS CASTILLO, A. (2004), *El daño causado por el ruido y otras inmisiones*, La Ley, Madrid.
- > MANTINI, P. (1991), *Lezioni di Diritto Pubblico dell'Ambiente*, Cedam, Padova, 1991.
- > MARTÍN MATEO, R. (2003), *Manual de Derecho Ambiental*, Aranzadi, Pamplona, 3ª edic., 2003.

- > MARTÍN MATEO, R. (1991), *Tratado de Derecho Ambiental, vol. I*, Trivium, Madrid.
- > MARTÍN MORALES, R., REQUENA LÓPEZ, T. y GUILLÉN LÓPEZ, E. (2004), «Aspectos constitucionales de la Ley del Ruido: derechos, fuentes y competencias», en ARANA GARCÍA, E. y TORRES LÓPEZ, M. A. (Coords.), *Régimen jurídico del ruido: una perspectiva integral y comparada*, Comares, Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, Granada.
- > MARTÍN MORALES, R., REQUENA LÓPEZ, T. y GUILLÉN LÓPEZ, E. (2001), «Los derechos fundamentales y 'la movida'», en REQUENA LÓPEZ, Tomás; MARTÍN MORALES, Ricardo y GUILLÉN LÓPEZ, Enrique, *El régimen constitucional de 'la movida'*, Grupo Editorial Universitario, Línea Jurídica, Biblioteca de Derechos Fundamentales, Granada.
- > MARTÍN VIDA, M. Á. (2007), *Protección jurídico-civil frente el ruido en España y en Alemania*, Tirant lo Blanch, Colección Privado, 83, Valencia.
- > MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (2006), «La defensa cruzada de derechos: La protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 132 (octubre-diciembre), pp. 727-746.
- > MEZZETTI, L. (1987), «Comparación y armonización internacional en el Derecho del medio ambiente», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 18 (mayo-agosto, 1987), pp. 211-230.
- > MONTORO CHINER, M. J. (2000), «El estado ambiental de Derecho. Bases constitucionales», en SOSA WAGNER, Francisco (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, T. III*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- > NEBRERA, M. (2001), «Intimidad y seguridad: dos conceptos y un conflicto», en NEBRERA, M. (coord.), *Intimidad y seguridad*, Asociación de Directivos de Seguridad Integral-Instituto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad, Barcelona.
- > ORTEGA, L. I. (1983), «El proceso de formación del Convenio Europeo», en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (coord.), *El sistema europeo de protección de los derechos humanos. Estudio de la Convención y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Civitas, Monografías, Madrid, 2ª ed.
- > PASTOR RIDRUEJO, J. A. (2000-2001), «El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la reforma de la reforma», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 6-7, pp. 429-440.

- > PAULI, L. D. (2001), «L'interesse ambientale nel procedimento», en *Jus. Rivista di Scienze Giuridiche*, 2-3, (mayo-diciembre), pp. 335-376.
- > PÉREZ LUÑO, A. E. (2005), *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 9ª ed.
- > PÉREZ MORENO, A. (1983), «Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho ambiental», en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, vol. III (enero-diciembre), pp. 2767-2786.
- > PÉREZ MORENO, A.; ESCRIBANO COLLADO, P. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. (1984), «Desarrollo legislativo de la Constitución en materia de protección del medio ambiente», en *Revista de Administración Pública*, núm. 103 (enero-abril), pp. 361-416.
- > PÉREZ SOLA, N. (1994), «Instrumentos Jurídicos y Programas de la Política Comunitaria de Medio Ambiente», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 20 (octubre-diciembre), pp. 65-101.
- > PIÑAR MAÑAS, J. L., «El desarrollo sostenible como principio jurídico», en COSCULLUELA MONTANER, Luis (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid.
- > PIZZORUSSO, A. (1984), «El Tribunal Constitucional italiano», en FAVOREU, Louis, et al., *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Col. Estudios Constitucionales, Madrid.
- > PUEBLA, C. (2001), «Intimidad domiciliar y medio ambiente acústico», en NEBRERA, Montserrat (coord.), *Intimidación y seguridad*, Asociación de Directivos de Seguridad Integral-Instituto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad, Barcelona.
- > REQUEJO PAGÉS, J. L. (1992), «La articulación de las jurisdicciones internacional, constitucional y ordinaria en la defensa de los derechos fundamentales (A propósito de la STC 245/91, caso 'Bultó')», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35 (mayo-agosto), pp. 179-202.
- > RODRÍGUEZ, Á. (2001), *Integración europea y derechos fundamentales*, Civitas, Madrid, 2001.
- > RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J. J. (1999), «Los residuos peligrosos», en RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Juan J. e IRABIEN GULÍAS, Ángel (eds.), *Los residuos peligrosos. Caracterización, tratamiento y gestión*, Síntesis, Madrid, 1999.

- > ROSA MORENO, J. (2000), «Las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones estratégicas en la nueva normativa comunitaria», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 190 (noviembre), pp. 133-148.
- > RUBIO FERNÁNDEZ, E. M. (2002), «Expansión de la legislación ambiental: su dimensión internacional», en VICENTE GIMÉNEZ, Teresa (coord.), *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Trotta, Colección: Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Madrid.
- > RUIZ-RICO RUIZ, G. (2000), *El derecho constitucional al medio ambiente. Dimensión jurisdiccional*, Tirant lo Blanch, Monografías, 162, Valencia.
- > SAN MARTÍN SEGURA, D. (2005), «La 'ecologización' de los derechos fundamentales en el marco del Convenio Europeo de los Derechos Humanos», en *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, núm. 3, pp. 221-261.
- > SANTAMARÍA ARINAS, R. (2004), «Artículo 3. Prohibición de la tortura», en LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Gobierno Vasco, Civitas, Madrid.
- > SEMPERE RODRÍGUEZ, C. (1997), «Artículo 18. Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen», en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978, T. II*, Editoriales de Derecho Reunidas-Cortes Generales, Madrid.
- > SERRANO LOZANO, R. (2000), «Régimen jurídico español de los residuos», en ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Lecciones de Derecho de Medio Ambiente*, Lex Nova, Valladolid, 2ª ed.
- > SERRANO MORENO, J. L. (1992), *Ecología y Derecho, 1: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*, Comares, Ecorama, Granada, 2ª ed, 1992.
- > SERRANO MORENO, J. L. (1998), «El derecho subjetivo al ambiente», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 2ª época, núm. 16: extraordinario dedicado al 2º Curso de Derecho Ambiental (2º semestre), pp. 71-88.
- > SORO MATEO, B.; FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.; ÁLVAREZ CARREÑO, S. y GUTIÉRREZ LLAMAS, A. (2002), «El Derecho Administrativo y la protección del medio ambiente», en VICENTE GIMÉNEZ, Teresa (coord.), *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Trotta, Colección: Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Madrid.

- > STURLESE, L. (1993), «Tribunal Constitucional y sistema institucional italiano», en VVAA, *Justicia Constitucional Comparada*, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, México D.F.
- > TRUJILLO SEGURA, J. (2006), «El Derecho Europeo y el medio ambiente», en CARMONA LARA, M<sup>a</sup> C. y HERNÁNDEZ MEZA, L. (coords.), *Temas selectos de Derecho Ambiental*, UNAM-Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, 360, México D.F..
- > VELASCO CABALLERO, F. (1995), «La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso 'López Ostra contra España')», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45 (septiembre-diciembre), pp. 305-324.
- > VELASCO CABALLERO, F. (2000), «Protección del medio ambiente en el constitucionalismo europeo», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 190 (noviembre), pp. 183-190.
- > VERCHER NOGUERA, A. (1998), «Derechos Humanos y medio ambiente», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 84 (julio-agosto), pp. 14-21.
- > VICENTE GIMÉNEZ, T. (2002), «Proyección de la justicia ecológica en la ordenación política y jurídica del medio ambiente», en VICENTE GIMÉNEZ, T. (Coord.), *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Trotta, Colección: Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Madrid.
- > VOLPE, G. (2003), «Sviluppi del giudizio incidentale sulle leggi in italia: verso un processo di 'amparo'?», en FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (Ed.), *La Constitución Española en el contexto constitucional europeo*, Dykinson, Madrid.

