

CASO GUERRA Y OTROS CONTRA ITALIA

Artículos 2 (Derecho a la vida), 8 (Derecho al respeto de la vida privada) y 10 (Derecho a la libertad de expresión)

Sentencia de 19 de febrero de 1998

Mediante sentencia dictada en Estrasburgo el 19 de febrero de 1998 en el caso Guerra y otros contra Italia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declara, por dieciocho votos contra dos, que el artículo 10 (libertad de expresión) del Convenio Europeo de Derechos Humanos no es aplicable en este caso; declara, por unanimidad, que el artículo 8 (vida privada y familiar) es aplicable y ha sido violado y declara, por unanimidad, que no procede examinar el caso a la luz del artículo 2 (derecho a la vida). En aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 del Convenio, el Tribunal declara, por unanimidad, que el Estado demandado debe pagar 10.000.000 de liras italianas (LIT) a cada demandante en concepto de daños morales. La sentencia fue leída en audiencia pública por el señor Rudolf Bernhardt, vicepresidente del Tribunal.

1. HECHOS

Los cuarenta demandantes, todos nacionalidad italiana, residen en el municipio de Manfredonia (provincia de Foggia), en Italia, a un kilómetro del cual se halla la fábrica química Enichen Agricoltura, S.p.a., sita en el término municipal de Monte Sant'Angelo.

En 1988, la fábrica fue clasificada como de alto riesgo con arreglo a los criterios establecidos en el Decreto del Presidente de la República de 18 de mayo de 1988 n.º 175 («el DPR») de transposición al Derecho italiano de la Directiva de las Comunidades Europeas 82/501/CEE Directiva («Seveso»), relativa a los riesgos de accidentes graves ligados a ciertas actividades industriales peligrosas y el bienestar de las poblaciones afectadas.

Los demandantes afirman que en el curso de su ciclo de producción la fábrica ha liberado a la atmósfera grandes cantidades de sustancias peligrosas.

En el pasado se han producido accidentes de funcionamiento en la fábrica, habiendo tenido lugar el más grave el 26 de septiembre de 1976, ocasión en la que tuvieron que ser hospitalizadas 150 personas debido a una intoxicación aguda por arsénico.

A tenor de un informe de 8 de diciembre de 1988 de la comisión técnica nombrada por el Ayuntamiento de Manfredonia, debido a la ubicación geográfica de la fábrica, las sustancias liberadas en la atmósfera se dirigen a menudo hacia la localidad de Manfredonia. En el informe se indicaba también que la fábrica se había negado a una inspección de la comisión técnica y se ponía de manifiesto, entre otras cosas, que según los resultados de un estudio llevado a cabo por la propia fábrica, las instalaciones de tratamiento de humos eran insuficientes y el estudio de impacto ambiental incompleto.

En 1989, la fábrica dejó de producir uno de los productos, el caprolactamo, pero prosiguió con la producción de fertilizantes, lo que justificaba su mantenimiento dentro de la categoría de fábricas de alto riesgo.

El 2 de octubre de 1992, la Comisión de coordinación de actividades de seguridad en materia industrial emitió un dictamen sobre el plan de urgencia preparado por prefecto de Foggia. El 3 de agosto de 1993, este plan fue transmitido al Servicio de Protección Civil cuyo subsecretario escribió al prefecto el 12 de agosto de 1993 con objeto de asegurarle que el plan iba a ser sometido en breve plazo al dictamen de la Comisión de coordinación y expresar el deseo de que pudiera resultar operativo lo más pronto posible, habida cuenta de las cuestiones delicadas ligadas a los planes de urgencias.

El 14 de septiembre de 1993, los Ministerios de Medio Ambiente y Sanidad prescribieron una serie de mejoras que debían introducirse en las instalaciones de la fábrica, tanto con respecto a la producción de fertilizantes como en el supuesto de reinicio de la producción de caprolactamo, y daban al prefecto las indicaciones correspondientes al plan de urgencia y las medidas de información a la población prescritas en el artículo 17 del DPR.

En 1994, tras el cese de la producción de fertilizantes, sólo siguieron en funcionamiento una central termoeléctrica y las instalaciones de tratamiento de las aguas primarias y residuales.

En un correo fechado el 7 de diciembre de 1995 dirigido a la Comisión Europea de Derechos Humanos, el alcalde de Monte Sant'Angelo afirmaba que a esta última fecha aún estaba pendiente la actividad de instrucción y no le había llegado ningún documento relativo a sus conclusiones. El alcalde precisaba que el ayuntamiento aún no había recibido las directivas del Servicio de Protección Civil a fin de dictar las medidas de seguridad a adoptar, así como las normas a seguir en caso de accidente que debían comunicarse a la población, y que las medidas para la información de la población serían adoptadas inmediatamente después de las conclusiones de la instrucción, en el caso, naturalmente, de que la fábrica reanudara su actividad.

2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

Instada a conocer del caso por la demanda presentada el 18 de octubre de 1988, la Comisión la admitió parcialmente el 6 de julio de 1995.

Después de haber intentado en vano una solución amistosa, el 29 de junio de 1996, la Comisión aprobó un informe en el que se hacen constar los hechos y se formula la opinión de que ha habido violación del artículo 10 (veintiún votos contra ocho).

La Comisión elevó el caso ante el Tribunal el 16 de septiembre de 1996.

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Objeto del litigio

Los demandantes presentaron dos imputaciones ante la Comisión. En primer lugar, se quejaban de la no adopción, por las autoridades públicas, de acciones aptas para disminuir la contaminación de la fábrica química Enichem Agricultura de Manfredonia y para evitar los riesgos de accidentes mayores; afirmando que esta situación atentaba contra su derecho al respeto de su vida y de su integridad física garantizado por el artículo 2 del Convenio. En segundo lugar, denunciaban la no adopción, por el Estado italiano, de medidas de información sobre los riesgos incurridos y los comportamientos a adoptar en caso de accidente grave

previstas en los artículos 11.3 y 17.2 del Decreto del Presidente de la República número 175/1988 ; los demandantes infieren de lo anterior una violación de su derecho a la libertad de información previsto en el artículo 10 del Convenio.

El 6 de julio de 1995, la Comisión estimó por mayoría la excepción preliminar de no agotamiento planteada por el Gobierno con respecto al artículo 2 y declaró la demanda admisible con respecto al artículo 10.

En su escrito de alegaciones presentado al Tribunal y luego en la vista, los interesados invocaron asimismo los artículos 8 y 2 del Convenio alegando que la falta de información en cuestión infringía el derecho del respeto a la vida privada y familiar y el derecho a la vida.

Habida cuenta de que es el único competente para calificar jurídicamente los hechos litigiosos, el Tribunal no se considera ligado por la calificación hecha por los demandantes, los gobiernos o la Comisión. Una imputación se caracteriza por los hechos que denuncia y no por los simples medios o fundamentos de Derecho alegados. La plenitud de la jurisdicción se aplica sólo dentro de los límites del «caso», los cuales vienen fijados por la decisión de la admisibilidad de la demanda. Dentro del marco así trazado, el Tribunal puede tratar cualquier cuestión de hecho o de derecho que surja durante el procedimiento emprendido ante él.

En el presente caso, los medios extraídos de los artículos 8 y 2 no figuran expresamente en la demanda ni en los escritos de alegaciones de los interesados presentados ante la Comisión. No obstante, presentan una conexión evidente con lo que se expone en los mismos, pudiendo la información de los demandantes, residentes todos ellos a un kilómetro apenas de la fábrica, tener repercusiones en su vida privada y familiar y en su integridad física.

Habida cuenta de cuanto antecede, así como del texto de la decisión de la Comisión sobre la admisibilidad, este Tribunal estima que procede examinar el caso a la luz de los artículos 8 y 2 del Convenio, además de con respecto al artículo 10.

II. Artículo 10 del Convenio

1. Excepción preliminar del Gobierno

El Gobierno plantea una excepción de no agotamiento de las vías de recursos internas articuladas en dos ramas. En primer lugar, los demandantes podrían haber incoado un procedimiento de urgencia en virtud del artículo 700 del Código de Procedimiento Civil . En segundo lugar, podrían haber recurrido a la jurisdicción penal. Primera rama: el artículo 700 del Código de Procedimiento Civil habría sido un remedio aprovechable sólo en el supuesto de que la imputación de los interesados hubiera hecho referencia a la ausencia de medidas encaminadas a la reducción o la eliminación de la contaminación; tal y como, de hecho, fue la conclusión de la Comisión en la fase del examen de la admisibilidad de la demanda. En este caso, se trataba en realidad de la ausencia de información sobre los riesgos soportados y las medidas a tomar en caso de accidente, mientras que el procedimiento de urgencia habría conducido probablemente a la suspensión de la actividad de la fábrica. Segunda rama: el recurso a la jurisdicción penal como mucho podría haber terminado con una condena de los responsables de la fábrica, pero no ciertamente en la comunicación de informaciones a los demandantes. Así pues, procede desestimar la excepción (diecinueve votos contra uno).

2. Fundamentación de la imputación

El Tribunal señala que es cierto que el prefecto de Foggia preparó un plan de urgencia basándose en el informe presentado por la fábrica y que dicho plan fue comunicado al Servicio

de Protección Civil el 3 de agosto de 1993, en fecha los demandantes no recibieron las informaciones litigiosas.

La existencia de un derecho del público a recibir informaciones ha sido reconocido en numerosas ocasiones por el Tribunal en asuntos relativos a restricciones a la libertad de prensa, como corolario de la función propia de los periodistas de difundir informaciones o ideas sobre cuestiones de interés público. Las circunstancias del presente caso divergen netamente, sin embargo, de las de los asuntos antes mencionados, ya que los demandantes se quejan de un mal funcionamiento del sistema instaurado por la legislación italiana pertinente.

El Tribunal recuerda que la libertad de recibir informaciones, mencionada en el apartado 2 del artículo 10 del Convenio, esencialmente prohíbe a los gobiernos impedir a cualquier persona recibir informaciones que otras aspiran o pueden facilitarle. Dicha libertad no podría entenderse en el sentido de imponer a los Estados, en circunstancias tales como las del presente caso, obligaciones positivas de recogida y difusión, *motu proprio*, de informaciones.

En conclusión, el artículo 10 no es aplicable al presente caso.

III. Artículo 8 del Convenio

El Tribunal señala primero que los interesados residen todos en Manfredonia, a un kilómetro aproximadamente de la fábrica en cuestión, la cual, debido a su producción de fertilizantes y de caprolactamo, fue clasificada de alto riesgo en 1998. Durante el ciclo de producción, la fábrica libera grandes cantidades de gas inflamable y otras sustancias nocivas tales como el anhídrido arsénico. En 1976, a raíz de una explosión de la torre de lavado de gas de síntesis de amoníaco, 150 personas tuvieron que ser hospitalizadas debido a una intoxicación aguda por arsénico.

La incidencia directa de las emisiones nocivas sobre el derecho de los demandantes al respeto de su vida privada y familiar permite concluir que procede aplicar el artículo 8.

A continuación, el Tribunal estima que los demandantes no podrían acreditar haber sufrido por parte de Italia una «injerencia» en su vida privada o familiar: ellos denuncian la inacción del Estado. No obstante, si bien es cierto que el artículo 8 tiene como finalidad esencial proteger al individuo contra las injerencias arbitrarias de los poderes públicos, no se limita a obligar al Estado a abstenerse de tales injerencias: a este compromiso, más bien negativo pueden añadirse las obligaciones positivas inherentes al respeto efectivo de la vida privada y familiar.

En el presente caso, basta examinar si las autoridades nacionales tomaron las medidas necesarias para asegurar la protección efectiva del derecho de los interesados al respeto a la vida privada y familiar garantizado por el artículo 8.

El 14 de septiembre de 1993, los Ministerios de Medio Ambiente y de Salud Pública aprobaron conjuntamente las conclusiones sobre el informe de seguridad presentado por la fábrica en julio de 1989. En dichas conclusiones se prescribía la introducción de ciertas mejoras en las instalaciones de la fábrica, tanto para la producción corriente de fertilizantes como en el supuesto de reinicio de la producción de caprolactamo. En dichas conclusiones se daban indicaciones referentes al plan de urgencia -que éste había preparado en 1993- y a las medidas de información a la población.

Ahora bien, a 7 de diciembre de 1995, la autoridad municipal competente aún no había recibido ningún documento referente a dichas conclusiones.

El Tribunal recuerda que los atentados graves contra el medio ambiente pueden afectar al bienestar de las personas y privarlas del disfrute de su domicilio de modo tal que perjudique su vida privada y familiar. En el presente caso, los demandantes estuvieron, hasta el cese de la producción de fertilizantes en 1994, a la espera de informaciones esenciales que les permitiera evaluar los riesgos que entrañaba para ellos y sus allegados seguir viviendo en el término municipal de Manfredonia, un municipio muy expuesto al peligro en caso de accidente en el recinto de la fábrica.

Este Tribunal aprecia, pues, que el Estado demandado no cumplió la obligación que le incumbe de garantizar el derecho de los demandantes al respeto a su vida privada y familiar, ignorando voluntariamente el artículo 8 del Convenio.

En consecuencia, ha habido violación de esta disposición.

IV. Artículo 2 del Convenio

Alegando el fallecimiento, por cáncer, de trabajadores de la fábrica, los demandantes afirman que el no suministro de las informaciones litigiosas infringió su derecho a la vida garantizado por el artículo 2 del Convenio.

Habida cuenta de la conclusión relativa a la violación del artículo 8, el Tribunal no estima necesario entrar a examinar el fondo del caso a la luz del artículo 2.

V. Artículo 50 del Convenio

El Tribunal considera que los interesados no han demostrado la existencia de daños materiales como consecuencia de la falta de información que denuncian. Por lo demás, el Tribunal estima que los demandantes han sufrido un daño moral cierto y decide adjudicarles la cantidad de 10.000.000 ITL a cada uno.

1. *Costas judiciales*

Habida cuenta del importe ya acordado en concepto de asistencia jurídica y de la presentación fuera de plazo de la solicitud para obtener una cantidad más elevada, el Tribunal resuelve denegar dicha petición.

2. *Otras pretensiones*

Los interesados suplican, por último, al Tribunal que obligue al Estado demandado a proceder al saneamiento de toda la zona industrial en cuestión y a realizar un estudio epidemiológico sobre el territorio y las poblaciones afectadas, así como una investigación destinada a poner de relieve las posibles consecuencias graves para los habitantes más expuestos a las sustancias presuntamente cancerígenas.

El Tribunal señala que el Convenio no autoriza a este Tribunal a pronunciarse sobre tal demanda. El Tribunal recuerda que compete al Estado elegir los medios a utilizar dentro de su ordenamiento jurídico para ajustarse a las disposiciones del Convenio o reparar una situación que haya entrañado una violación.

La sentencia fue dictada por una Gran Sala integrada por veinte jueces, a saber: R. Bernhardt (alemán), *presidente*, Thór Vilhjálmsson (islandés), F. Gölcüklü (turco), F. Matscher (austríaco), B. Walsh (irlandés), R. Macdonald (canadiense), C. Russo (italiano), A. Spielmann

(luxemburgués), E. Palm (sueca), A. N. Loizou (chipriota), Sir John Freeland (británico), M. A. Lopes (portugués), G. Mifsud Bonnici (maltés), J. Makarczyk (polaco), B. Repik (eslovaco), P. Jambrek (esloveno), P. Kuris (lituano), E. Levits (letón), J. Casadevall (andorrano) y P. van Dijk (neerlandés), así como H. Petzold, *secretario del Tribunal*, y P. J. Mahoney, *secretario adjunto del Tribunal*.

Los jueces Walsh, Paim, Bernhardt, Russo, Macdonald, Makarczyk, Van Dijk, Jambrek, Vilhjálmsson y Mifsud Bonnici expresaron una opinión separada cuyo texto figura adjunto a la sentencia.