

Derecho ambiental: aspectos generales sobre la protección jurídica del medio ambiente
(*)

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez
Profesor Titular de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho.
Profesor de "Legislación Ambiental" en las Facultades de Biología y de Ciencias Agrarias
y Ambientales.
Universidad de Salamanca.
Diplomado en Ciencias Ambientales.

I) EL SURGIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN EL ÁMBITO DEL DERECHO. EL DERECHO AMBIENTAL.

Actualmente, vivimos en una época de gran preocupación pública e institucional por el medio ambiente. Aunque el origen de este interés se remonta, al menos, hasta en siglo XIX, experimentó un enorme desarrollo después de la II Guerra Mundial. En cualquier caso, parece que la percepción y valoración social sobre los problemas ambientales ha cambiado drásticamente hacia posiciones de mayor preocupación, siendo cierto que esta mayor preocupación está más presente en la moderna conciencia ciudadana, y que evoluciona con el paso del tiempo.

El impacto de las actividades humanas sobre el medio ambiente no es un fenómeno de nuestro tiempo. La tensión entre los seres humanos y la Naturaleza ha supuesto una constante en la evolución de la Humanidad. Desde tiempos inmemoriales, la existencia y el pensamiento humanos se han desarrollado en relación directa y necesaria con la naturaleza, al encontrar, el ser humano, en el medio natural el punto de referencia esencial de sus acciones transformadoras.

Durante siglos, el hombre ha luchado por la dominación de la naturaleza y el medio físico, mediante acciones e innovaciones tecnológicas, que le han dado mayores posibilidades de utilizarlo en su provecho. Proceso que se aceleró en el siglo XVIII, con la Revolución Industrial; y, a partir de esta, el progreso tecnológico y económico-social ha sido aún más rápido, en particular desde la II Guerra Mundial hasta la actualidad. El hombre moderno se ha convertido en el más eficaz perturbador de los equilibrios ecológicos del Planeta.

Este desarrollo de la sociedad ha permitido, en general, a un número cada vez mayor de hombres y mujeres mejorar su nivel de vida y vivir en mejores condiciones (p. ej., mejoras en la salud, aumento de la esperanza de vida, progresos en la educación, incremento de la riqueza personal y familiar, desarrollo vertiginoso de las tecnologías, etc.).

Sin embargo, estas mejoras significativas del bienestar general y del nivel de vida ha venido acompañada de unas consecuencias no queridas y no previstas, aunque, a veces, sí, como son la afectación a los recursos naturales y la aparición de fenómenos generalizados de contaminación, es decir, la alteración sin precedentes de los ciclos naturales fundamentales y de las condiciones de evolución de la Tierra. Se estimaba, y a veces se estima aún, que si se quería progresar, era preciso sacrificar el medio ambiente; manteniéndose, así, una actitud muy agresiva con la Naturaleza. Esta revolución industrial fue una opción por el crecimiento económico, aunque fuese a costa de la degradación social y ambiental.

A pesar de lo anterior, los problemas ambientales, aún siendo reales, no eran tenidos en cuenta; salvo si eran graves y si estaban localizados geográficamente.

No obstante, esta idea de que la Naturaleza está al servicio del hombre sin ningún límite comienza a ponerse en duda. Se comienza a pensar que nuestro futuro está vinculado al futuro del Planeta; destacándose que no es posible un crecimiento económico indefinido en un mundo limitado.

La toma de conciencia general sobre el problema ambiental, aún contando con antecedentes anteriores, se produce en los años 60 y 70 del siglo XX; teniendo como incitadores de la misma a pensadores aislados y científicos (B. RUSSELL, R. CARSON, GARRET HARDIN, COMMONER, EHRlich, etc.), a informes de Organismos de relevancia mundial (Informes MEADOWS, de 1972, y MESAROVIC-PESTEL, de 1975, ambos redactados para el Club de Roma), a la influencia de los movimientos de protesta de las Universidades americanas, de 1965, y del "mayo francés", de 1968, y, finalmente, al impacto de los numerosos accidentes ambientales ocurridos hasta esos

años (p. ej., el "smog" de Londres de 1952, los accidentes nucleares en la antigua Unión Soviética, etc.) y, sobre todo, desde entonces hasta la actualidad (p. ej., los sucesos de Seveso, Harrisburg, Bhopal, Rin, Valdez-Alaska, Chernobil, Tokaimura, Erika, Doñana, Prestige, etc.).

Teniendo el Derecho, en general, como objetivos amplios la ordenación de las relaciones sociales y de la vida social, la dirección de las sociedades hacia determinados valores y la resolución de conflictos, cuando los ciudadanos y los Poderes Públicos son conscientes del problema ambiental, destacando su importancia para el interés general (en última instancia, la salvaguardia del Planeta y de la Humanidad), el medio ambiente se convierte en un bien jurídico a proteger y en objeto de regulación por el Derecho. El Derecho que trata de proteger el medio ambiente es la respuesta de la sociedad a la necesidad de proporcionar tal protección para evitar la degradación progresiva del medio natural.

Podemos entender, siguiendo a MARTÍN MATEO, por "Derecho Ambiental" como aquel Derecho, o sistema orgánico de normas, que protege o tutela los sistemas naturales que hacen posible la vida; es decir, el aire, el agua y el suelo. Siendo su finalidad prevenir y subsanar las perturbaciones que alteran los equilibrios naturales, producidas por los seres humanos y sus actividades, individuales o colectivas; lo cual, se lleva a cabo mediante la regulación de tales actividades humanas. Aún más, este conjunto de normas que constituye el Derecho Ambiental regula las diferentes conductas humanas que deterioran el medio ambiente para prevenirlas, reprimirlas o para obligar a repararlas.

Es más, la consideración de los problemas ambientales como cuestiones que afectan al interés general provocará que la protección del medio ambiente sea considerada, desde los años 70 del siglo XX, como una función pública, y, en particular, de las Administraciones Públicas.

II) EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN PROTECTORA DEL DERECHO AMBIENTAL. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL COMO UNA FUNCIÓN PÚBLICA.

Las normas ambientales, como conjunto y desde un punto de vista descriptivo, abordan la protección de los recursos naturales y del medio ambiente en tres momentos claramente diferenciados.

En primer lugar, antes de que surjan los procesos de contaminación y deterioro ambientales. Estas disposiciones, esencialmente preventivas, establecen reglas y directrices sobre determinadas actividades y proyectos, que pueden potencialmente ser perjudiciales para el medio ambiente, con la finalidad de evitar tales efectos, o, al menos, minimizarlos. En este grupo normativo podemos incluir las disposiciones sobre evaluación de impacto ambiental y evaluaciones estratégicas, las normas sobre actividades clasificadas y las, más novedosas, relativas al control integrado de la contaminación, las auditorías ambientales, así como, incluso, la normativa urbanística, al fijar los usos del suelo. A pesar de ser las normas ambientales con más sentido y más efectivas, porque tienden a evitar la contaminación, no se han generalizado hasta los años 80 del siglo XX (aunque su antecedente más depurado es la Ley Federal americana de Protección Ambiental de 1969-70).

En segundo lugar, durante los procesos de contaminación y deterioro ambientales. Estas normas "aceptan" un cierto grado o nivel de contaminación y deterioro ambientales, siendo su finalidad mantenerlo en niveles adecuados y razonables, es decir, admisibles. Generalmente, estas normas establecen los niveles de calidad que se consideran "aceptables" en los distintos medios (aire, aguas, ruidos, etc.). También pueden establecer niveles máximos de producción y emisión de agentes contaminantes, o eliminan y prohíben alguna sustancia o producto en los vertidos, por su carácter perturbador del medio ambiente. En este grupo normativo se incluyen la legislación sobre aire, aguas y ruido.

Finalmente, un tercer grupo normativo tiene por objeto las consecuencias de los procesos de contaminación y deterioro ambiental; es decir, estas normas se aplican, en su caso, una vez producidos tales procesos, e incumpliendo las disposiciones de los grupos anteriores. En general, se consideran dos tipos de actuaciones: las sanciones de aquellas conductas o acciones realizadas incumpliendo e infringiendo las normas ambientales (distinguiéndose las penales y las administrativas) y las normas que establecen y regulan la obligación de reparar los daños ambientales producidos (principio "quien contamina, paga" y responsabilidad ambiental).

Esta función protectora del medio ambiente que lleva a cabo el Derecho no se realiza de cualquier forma, sino que ha de partir del concepto de "calidad de vida" como aspiración situada en primer plano por el Preámbulo de la Constitución (STC 102/1995, de 26 de Junio, FJ nº 4), y tiene dos ejes principales: el desarrollo y progreso económico y social (basado en la libertad de empresa, en el marco de la economía de mercado, y sin perjuicio de preverse la intervención pública en esos ámbitos) y la preservación del medio ambiente y del sistema natural (que constituye título habilitante y obligación, al mismo tiempo, para la intervención del Derecho y de los Poderes Públicos). Siendo, así, necesario, pues, compatibilizar y armonizar estos dos ejes. Como señala la

STC 64/1982, de 4 de Noviembre,

"...no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la 'utilización racional' de éstos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida..." (FJ nº 2).

Se trataría, de este modo, de intentar alcanzar el "desarrollo sostenible", equilibrado y racional que no olvida las generaciones futuras, como señala la STC 102/1995, de 26 de Junio (FJ nº 4), con mención expresa al contenido del informe BRUNDTLAND, "Nuestro futuro común", de 1987.

Modelo, este, que está previsto tanto en la Constitución como en el ámbito europeo, tanto en el Tratado de la Unión Europea (1992-1993), según la reforma de Niza (2001-2003), como en la futura Constitución Europea (2003-2004).

Además, debe tenerse en cuenta la esencial intervención de los Poderes Públicos y, en particular, de las Administraciones Públicas en la protección del medio ambiente.

En efecto, la progresiva degradación ambiental ha propiciado un importante cambio de perspectiva para el Ordenamiento que regula y protege los recursos naturales.

La regulación jurídica tradicional de estos bienes presentó siempre un acentuado enfoque patrimonial, con diversos objetivos según el bien protegido, que provocó la reducción del alcance mismo de su protección. Así, p. ej., en relación a las aguas, el principal objetivo de la Legislación histórica era lograr un mayor rendimiento de la riqueza hidráulica disponible, con la finalidad de satisfacer las cada vez mayores necesidades de agua de la población y de la industria; objetivo que tenía primacía sobre todos los demás. Lo mismo puede decirse de la riqueza forestal o de las marismas.

La importante degradación del medio ambiente, plasmada y criticada desde los años 60 y 70 del siglo XX, y que aún es bien visible, provoca el abandono, parcial y nunca completo, del objetivo de lograr la más amplia explotación económica de los recursos naturales, en beneficio de la inclusión, como objetivo del Derecho, de una disminución de la degradación y el agotamiento progresivo de los mismos; separándose del enfoque patrimonial. Es más, esta percepción es aceptada mayoritariamente al ser conscientes de que los recursos naturales son la base, pero también los límites, del crecimiento económico (como señaló con claridad el Tercer Programa Ambiental de la entonces Comunidad Económica Europea, 1982-1986) y de que se puede estar poniendo en peligro la propia existencia de la vida en la Tierra, incluyendo la supervivencia humana. Es decir, se pasa a concebir y valorar el medio ambiente como un bien colectivo.

Además, esta nueva perspectiva le dará al Derecho Ambiental un eminentemente carácter público, al derivar la misma de la percepción de que tal protección ambiental es una exigencia de la supervivencia humana, ya que los recursos naturales son escasos, y, por ello, se requiere un uso racional de los mismos. Es más, en esa preservación del medio ambiente debe tenerse en cuenta no sólo el presente sin también las generaciones futuras, con la finalidad de permitirles vivir en condiciones adecuadas de habitabilidad; es decir, tener en cuenta el concepto del desarrollo sostenible

III) LAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA AMBIENTAL.

Debido a las razones anteriores, las Legislaciones de ésta época comienzan a atribuir globalmente la función de corregir y hacer disminuir la degradación ambiental a los Poderes Públicos y, en particular, a las Administraciones Públicas, debido a los intereses generales implicados, como hemos señalado. Ya no es suficiente, como en el pasado, la mera presencia de una reducida Administración que garantiza unas correctas relaciones de vecindad y protege la salubridad pública. En la actualidad, la protección del medio ambiente de los variados y agresivos agentes contaminantes requiere un acción pública eficaz y diversificada, debido al origen y contenido de los peligros y riesgos ambientales. Se requiere, pues, una directa intervención pública ordenando, inspeccionando y sancionando las conductas humanas, es decir, utilizando el poder de autoridad, ya que el mercado no protege el medio ambiente, sino que, más bien, lo deteriora.

Así, esta novedosa concepción, hoy generalizada, está garantizada en el Tratado de la Unión Europea, en la futura Constitución Europea y en el art. 45-2º de la Constitución, al señalar éste que,

“ Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

Esta concepción se basa, como es sabido, en la teoría del “Estado Social”, que pregona la responsabilidad e intervención del Poder Público en la satisfacción y en la consecución de objetivos sociales, al convertirse el medio ambiente, por su degradación, en una cuestión de interés general. Pero, es más, esta perspectiva le dará al Derecho Ambiental un carácter preponderantemente público, al regular las relaciones de hombre y su entorno, o su degradación debida a actividades humanas.

Las tareas encomendadas a las Administraciones Públicas por el Ordenamiento Jurídico pueden llevarse a cabo de múltiples y variadas formas.

Entre los modos de actuación administrativa más comunes se suelen mencionar la actividad de policía o de limitación, la actuación de fomento o estimulante, la actividad de prestación o de servicio público y la actividad o gestión económica, así como la inspección y la potestad sancionadora y de policía.

En el desempeño de estas actividades, la Administración Pública ejercita potestades, entendiéndose por tales los poderes jurídicos, reconocidos por el Ordenamiento, susceptibles de ser aplicados con carácter permanente a quienes se encuentren sometidos a la acción de la Administración, y cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a ésta.

Además, estas modalidades de actuación administrativa pueden contemplarse desde la perspectiva de la responsabilidad que asumen las Administraciones Públicas, o, incluso, los funcionarios y el personal que las integra, como consecuencia de su actuación, o de su falta, cuando están obligadas a ello, y causan daño.

IV) LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS PROTECTORES DEL MEDIO AMBIENTE.

Tal como hemos señalado, desde los años 70 del siglo XX, con carácter general, el medio ambiente se protege por normas jurídicas destinadas específicamente a esta función y se convierte su protección en una función pública. Sin embargo, debemos señalar que, en la actualidad, existen diversos Ordenamientos y Poderes Públicos (en particular, Administraciones Públicas) que desarrollan estas funciones tutelares del medio ambiente y de los recursos naturales).

Así, en efecto, deberíamos mencionar, en primer lugar, al Derecho Internacional. Este Derecho protege el medio ambiente desde la perspectiva de la existencia de recursos naturales mundiales, porque las contaminaciones no se detienen en las fronteras de los Estado y porque hay determinados problemas ambientales que únicamente pueden intentar solucionarse desde una perspectiva global.

Este Derecho Internacional está constituido por un conjunto de Tratados o Convenios Internacionales, casi todos de carácter vertical, es decir relativos a la protección del aire, del agua, en materia de residuos, etc., siendo muy pocos los de carácter horizontal (sobre evaluación ambiental, participación de los ciudadanos o acceso a la información ambiental, p. ej.).

Además, y aunque carezcan de valor jurídico alguno, deben destacarse las declaraciones finales y los planes de acción de la Conferencias Mundiales sobre medio ambiente y desarrollo sostenible (en particular las de Estocolmo de 1972, la de Río de Janeiro de 1992 y la de Johannesburgo de 2002), por suponer documentos que nos permiten conocer y analizar la percepción mundial de los problemas ambientales y de los planes para atajarlos.

En segundo lugar, y desde nuestra incorporación a la Comunidad en 1986, debemos mencionar el Derecho Comunitario que regula la Política Ambiental de la Unión Europea, en la actualidad, plenamente consolidada.

Efectivamente, desde la no previsión de competencia alguna sobre medio ambiente en los Tratados Comunitarios de los años 50 del siglo XX, se pasó a su incorporación a los mismos por el Acta Única Europea (1986-1987), y a su inclusión definitiva en el Tratado de la Unión Europea

(1992-1993), y en sus reformas posteriores (Tratado de Amsterdam, de 1997-1999, y Tratado de Niza, de 2001-2003), hasta llegar a su previsión expresa en la futura Constitución de la Unión Europea (2003-2004). En estas disposiciones se establecen los objetivos de esta Política, sus principios, los elementos a tener en cuenta, sus características, las acciones en otras materias, los Programas Ambientales y las excepciones y la financiación europea.

Sobre la base de estas previsiones en los Tratados Europeos, la Política Ambiental de la Unión se articula a través de los Programas Ambientales; seis hasta ahora, el Primero de 1973 y el Sexto Programa de 2002. Estos Programas Ambientales establecen las acciones a desarrollar en éste ámbito durante unos años determinados; es decir encierran la filosofía ambiental de la Unión Europea. Además, en este mismo contexto, debe tenerse en cuenta la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, de 2001.

Seguidamente, la Unión Europea se ha dotado de un complejo ordenamiento en materia ambiental.

Las diferentes normas tienen un carácter vertical, es decir regulan y protegen los diversos "sectores" ambientales: aire, agua, residuos, naturaleza, sustancias peligrosas, suelo, etc. No obstante, desde los años 80 del siglo XX, la Unión se ha dotado de normas ambientales de carácter horizontal: evaluaciones de impacto ambiental y estratégicas, acceso a la información ambiental, auditorías ambientales, etiquetas ecológicas, control integrado de la contaminación, etc., que hacen muy completo este Ordenamiento.

A nivel interno debemos destacar, en primer término, la inclusión del medio ambiente en la Constitución de 1978, siguiendo, en este punto, las previsiones de otros Textos Constitucionales del ámbito europeo (Austria, Portugal y Grecia, entre otros), al recoger en sus preceptos los valores más relevantes de la sociedad correspondiente (y, como hemos señalado, la protección del medio ambiente se convierte en un valor social y objeto de protección desde los años 70 del siglo XX).

En efecto, el art. 45 de la Constitución recoge el derecho y el deber de proteger el medio ambiente, incluyendo el mismo como un principio económico y social, como la fijación de un fin de los Poderes Públicos, siguiendo las pautas del Estado Social. Su párrafo segundo establece claramente la obligación de todos los Poderes Públicos de proteger el medio ambiente, es decir, asume la consideración de la protección ambiental como una función pública. Finalmente, el párrafo tercero establece las consecuencias por el incumplimiento de la normativa ambiental: sanciones administrativas, sanciones penales y reparación del daño ambiental causado.

Concebida la protección ambiental como una función pública, en el art. 45-2º de la Constitución, debemos señalar seguidamente a qué Administraciones le corresponde la misma, debido a que el propio Texto Constitucional articula el Estado de las Autonomías, a través de la descripción de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin olvidar a las Entidades Locales.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución (arts. 2, 148 y 149, principalmente), y las restantes normas del bloque de constitucionalidad, al Estado de corresponde la legislación básica sobre medio ambiente (es decir, normas legislativas que establezcan un mínimo homogéneo de protección ambiental en todo el Estado, y de obligado cumplimiento en toda España y para todas las Comunidades Autónomas), y a las mismas Comunidades Autónomas les reconoce la competencia para desarrollar las bases estatales (con leyes propias, incluso), para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente y, en general, la gestión y la ejecución de la normativa ambiental. Las Entidades Locales no tienen reconocidas competencias directas en la Constitución; las tienen que ejercer de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal o autonómica aplicable.

V) LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL: REFERENCIAS GENERALES.

Como hemos señalado, las acciones que, contraviniendo o infringiendo las normas ambientales, causen daños a los recursos naturales y al medio ambiente, en general, traen consigo la necesidad de reparar el deterioro causado, además de, en su caso, la posible imposición de sanciones administrativas y penales.

La responsabilidad ambiental, por tanto, puede tener diversos orígenes y, por ello, diversos ordenamientos para su regulación y articulación práctica.

Así, en primer lugar, puede derivar de la realización de una conducta delictiva, tipificada como tal en el Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, BOE del 24, modificado

por Ley Orgánica 15/2003, de 25 de Noviembre, BOE del 26), que incluye los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna, y otros sobre riesgo catastrófico, energía nuclear e incendios forestales. Además, debe tenerse en cuenta que de la comisión de los delitos puede derivar responsabilidad civil por el daño ambiental causado.

En segundo lugar, la responsabilidad ambiental puede ser civil, exigible de acuerdo con normas jurídico-privadas (principalmente, el Código Civil) y ante la Jurisdicción correspondiente.

Finalmente, la responsabilidad ambiental exigible de acuerdo con las normas de Derecho Administrativo; responsabilidad que es fundamentalmente patrimonial.

Podemos señalar que la responsabilidad civil es una herramienta jurídica y económica que sirve para obligar al responsable del daño a pagar una indemnización por los gastos de la reparación. Al exigir a los autores del daño que paguen los gastos generados, la responsabilidad civil tiene como funciones secundarias, pero destacables, las de consolidar determinadas normas de conducta e impedir que se causen más daños en el futuro, o, al menos, tratar de conseguirlo.

Las catástrofes ambientales producidas en el ámbito de la Unión Europea (Seveso, Amoco Cádiz, Sandoz, etc.) y la consolidación de su Política Ambiental, principalmente, a partir del Acta Única Europea, de 1986-1987, obligaron a plantearse, a nivel comunitario, la regulación de un sistema de responsabilidad civil por daños ecológicos.

En efecto, desde el Acta Única Europea, se incluyeron, como principios de la Política Ambiental Comunitaria, el principio preventivo y el principio "quien contamina, paga". En la actualidad, el art. 174 del Tratado de la Comunidad Europea (según redacción del Tratado de la Unión Europea, de 1992-1993, modificado por el Tratado de Ámsterdam, de 1997-1999, y teniendo en cuenta el Tratado de Niza, de 2001-2003) incluye como principios de esa Política los de cautela y acción preventiva y el de "quien contamina, paga". La futura Constitución de la Unión Europea también los recoge en su texto.

Pues bien, tales principios se relacionan estrechamente con el principio fundamental y universal del Derecho Civil europeo, según el cual toda persona que produce un daño debe repararlo. Además, la Comunidad Europea tuvo en cuenta los posibles perjuicios derivados de la existencia de varios regímenes de responsabilidad según los sistemas normativos de los Estados Miembros, en particular a la seguridad jurídica y porque causaba discriminaciones a la libre competencia; así como los compromisos adquiridos a nivel internacional (respecto a la seguridad marítima, principalmente) y en el Cuarto (1987-1992) y Quinto (1993-2000) Programas Ambientales de la Comunidad.

En base a todo lo anterior, la Comisión publicó el "Libro Verde sobre Reparación del Daño Ecológico" [COM (93) 47 final, Bruselas, 14 de Mayo de 1993], en el cual se analizan, con un carácter claramente descriptivo y de planteamiento de las cuestiones, los problemas existentes sobre la responsabilidad ambiental, las tendencias jurídicas, los sistemas de indemnización conjunta, las orientaciones para una orientación comunitaria y las tendencias a nivel nacional (incluyendo los sistemas de Estados Unidos y de Japón) e internacional (con mención del trabajo del Consejo de Europa). Respecto a la responsabilidad ambiental de la propia Administración Pública, no hay referencias en el documento, pues se refiere, en general, a los autores del daño que genera la misma. Únicamente, al analizar el supuesto de la responsabilidad por daños derivados de emisiones contaminantes autorizadas por los Poderes Públicos, el Libro Verde acepta la responsabilidad pública por los mismos si el autor directo ha cumplido todo lo requerido por la legislación.

En el período de consultas abierto sobre este Libro Verde, la Comisión recibió más de cien comentarios de los Estados Miembros, de la industria, de grupos ecologistas y de otros sectores interesados. Incluso se desarrolló una audiencia pública en Noviembre de 1993, organizada por la Comisión y por el Parlamento Europeo. Posteriormente, el mismo Parlamento Europeo, mediante Resolución de 20 de Abril de 1994 (DOCE C 128), instaba a la Comisión a presentar un "proyecto de Directiva sobre la reglamentación de la responsabilidad civil por los daños (futuros) al medio ambiente"; cuestión que volverá a plantear más adelante en varias ocasiones. El Comité Económico y Social, mediante un detallado Dictamen de 23 de Febrero de 1994 (CES 226/94; DOCE C 133, 16. 5. 1994), se mostró favorable a la iniciativa.

En 1997, tras la celebración de un debate orientativo celebrado el 29 de Enero, la Comisión decidió que se debía elaborar un Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental. Iniciativa que contó con el apoyo de algunos Estados Miembros en relación con la responsabilidad ambiental en general, mientras otros la circunscribían a alguna cuestión concreta (p. ej., organismos genéticamente modificados). Además, la Comisión consultó con expertos independientes.

En base a esta actividad y a los documentos anteriores, la Comisión presentó el "Libro Blanco

sobre Responsabilidad Ambiental" [COM(2000), Bruselas, 9 de Febrero de 2000], en el cual se justifica la actuación comunitaria y se plantea el sistema europeo de responsabilidad ambiental: aplicación no retroactiva; cobertura de daños ambientales y de daños tradicionales (es decir, corporales y materiales); ámbito de aplicación cerrado y vinculado al acervo comunitario de legislación ambiental vigente; previsión de daños a la biodiversidad; responsabilidad objetiva por daños causados por actividades peligrosas, salvo en caso de la biodiversidad, en que se prevé la responsabilidad por culpa en actividades no peligrosas; obligación de destinar las indemnizaciones pagadas por el contaminador a la restauración del medio dañado, y facilitar el acceso a la justicia y a las garantías financieras. Finalmente, la Comisión estima de más utilidad elaborar una Directiva horizontal. Respecto a los sujetos responsables, el Libro Blanco menciona a la persona o personas que ejerzan el control de la actividad incluida en el ámbito de aplicación del régimen que haya ocasionado los daños; sin mencionar a las Administraciones Públicas.

El Dictamen del Comité Económico y Social, adoptado el 12 de Julio de 2000 (DOCE C 268, 19. 9.2000), acoge con satisfacción el texto y realiza algunas propuestas de mejora (delimitación de los criterios y del método para el cálculo del daño; inclusión del criterio del cumplimiento de la legislación ambiental, o no, para calcular la indemnización, etc.).

El Comité de las Regiones también acogió favorablemente la iniciativa, mediante Dictamen de 14 de Junio de 2000 (DOCE C 317, 6. 11. 2000), con precisiones puntuales.

Seguidamente, y teniendo en cuenta tanto el Sexto Programa Ambiental, de 2001-2002, como la Estrategia de la Unión Europea sobre Desarrollo Sostenible, de 2001, la Comisión adoptó, el 23 de Enero, y formalmente el 21 de Febrero, la "Propuesta de Directiva sobre Responsabilidad Ambiental en relación con la Prevención y Reparación de Daños Ambientales" [COM (2002) 17 final, Bruselas, 21. 2. 2002; DOCE C 151 E, 25. 6. 2002].

La finalidad de la propuesta es establecer un marco para la prevención y la reparación de los daños ambientales sobre la base de la responsabilidad ambiental. El ámbito de aplicación se refiere a la actividades con mayor incidencia en el medio ambiente, previstas en la Legislación comunitaria, incluyendo los daños a la biodiversidad (si bien, se excluye la responsabilidad por daños y riesgos nucleares, la prevista en determinados Convenios Internacionales, la derivada de contaminaciones de carácter amplio y difuso, las actividades de defensa nacional y las pérdidas económicas de sujetos particulares como consecuencia de los daños).

La propuesta establece un auténtico régimen de responsabilidad, en el que se incluye la reparación de los daños ambientales causados, en aplicación del principio "quien contamina, paga", sino también la prevención de los mismos.

Los responsables de la reparación son los operadores de las actividades incluidas en ámbito de aplicación; es decir la persona (física o jurídica) que dirija el desempeño de una actividad prevista en la norma, así como el titular de un permiso o autorización para la misma y la persona que registre o notifique tal actividad.

La Propuesta de Directiva prevé que la autoridad competente de los Estados Miembros requiera a los operadores para que adopten las medidas necesarias, aunque no se hayan producido los daños, en el caso de que exista una amenaza inminente; así como cuando se hayan producido tales daños ambientales, incluyendo principalmente, en este caso, la reparación del daño.

No obstante, no se contemplan los daños derivados de conflictos armados y similares, los debidos a fenómenos naturales excepcionales, los permitidos en las leyes y reglamentos o previstos en permisos o autorizaciones expedidos al operador, las acciones que no se hayan considerado perjudiciales de cuerdo con los conocimientos científicos o técnicos del momento.

La incoación de los procedimientos por la autoridad competente, administrativa y siempre un órgano judicial, tiene un plazo de cinco años.

La propuesta regula la solicitud de inicio del procedimiento de exigencia de responsabilidad por las personas afectadas, sin perjuicio de las actuaciones de oficio de las autoridades competentes; incluyendo los procedimientos de revisión ante una autoridad administrativa o judicial independiente.

Expresamente, la propuesta obliga a los Estados Miembros a que fomenten la utilización de seguros u otras garantías financieras adecuadas por los operadores.

Finalmente, la propuesta no permite su aplicación retroactiva y regula la cooperación entre los Estados Miembros y la relación con las legislaciones nacionales, propiciando su compatibilidad.

La propuesta de Directiva ha contado con el dictamen favorable, con matices, del Comité Económico y Social, de 18 de Julio de 2002 (DOCE C 241, 7.10.2002), y del Parlamento Europeo, de 14 de Mayo de 2003. Posteriormente, el Consejo adoptó la Posición Común (CE) nº 58/2003, de

18 de Septiembre de 2003 (DOUE C 277 E, 18.11.2003), adoptándose las resoluciones legislativas por el Consejo y el Parlamento Europeo los días 30 y 31 de Marzo de 2004.

Finalmente, después de este largo proceso de elaboración, ha sido aprobada la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de Abril de 2004, sobre Responsabilidad Medioambiental en relación con la Prevención y Reparación de Daños Medioambientales (DOUE L 143, 30.4.2004).

El objeto de la nueva Directiva es establecer un marco de responsabilidad ambiental, basado en el principio "quien contamina, paga", para la prevención y la reparación de los daños ambientales.

Dentro del concepto de "daño medioambiental", se incluyen los relativos a las especies y hábitats naturales protegidos, los daños a las aguas y los daños al suelo; incluyéndose en el ámbito de aplicación de la Directiva los daños ambientales y amenazas inminentes causados por alguna de las actividades profesionales del Anexo III (actividades sometidas a control integrado de la contaminación, residuos, vertidos al agua, sustancias peligrosas, etc.) y los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por actividades distintas a las incluidas en el Anexo III, siempre que haya habido culpa o negligencia por parte del operador. Por su parte, se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva, los actos derivados de un conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección; fenómenos naturales de carácter excepcional, inevitable e irresistible; los incidentes cuya responsabilidad está regulada por determinados Convenios Internacionales (señalados en el Anexo IV, en materia de hidrocarburos; combustible de buques; transporte marítimo de sustancias nocivas y de sustancias peligrosas por vías navegables, carretera y ferrocarril; sobre limitación de responsabilidad; riesgos nucleares; contaminación difusa, y actividades de defensa nacional, seguridad internacional y protección contra desastres naturales).

El operador (en general, cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe o controle de alguna forma la actividad profesional correspondiente) está obligado a adoptar las medidas preventivas necesarias cuando, no habiéndose producido el daño, exista una amenaza ambiental inminente. Asimismo, la Autoridad competente, a designar por los Estados Miembros, puede obligar al mismo operador a adoptar tales medidas.

También tiene obligación el operador, cuando se hayan producido daños ambientales, de informar a ésta Autoridad de lo sucedido y de adoptar las medidas reparadoras correspondientes (incluyendo, según el Anexo II, una reparación primaria, complementaria y compensatoria, según los casos), siendo posible la intervención de la Autoridad competente para exigir su adopción.

En general, el operador (estando prevista la imputación de costes en caso de varios responsables) sufragará los costes ocasionados por las acciones preventivas y reparadoras señaladas; estando prevista la recuperación de los costes sufragados por la Autoridad competente, exigiéndolos al operador. El plazo para la recuperación de los costes es de 5 años (a contar desde la más tardía entre estas dos fechas: aquella en que finalizaron las medidas o aquella en que se identificó al operador o tercero responsables).

Cualquier persona física o jurídica que se vea, o pueda verse, afectada por un daño ambiental, que tenga interés suficiente en las decisiones relativas al daño ambiental o que alegue la vulneración de un derecho, podrá presentar a la Autoridad competente observaciones en relación con los casos de daño ambiental o de amenaza inminente, y podrá solicitar a la misma Autoridad que actúe en virtud de la Directiva; incluyéndose, respecto a los dos primeros casos, a las Organizaciones No Gubernamentales que trabajen en la protección ambiental. A la solicitud se adjuntarán todos los datos e informaciones pertinentes, que respalden las observaciones citadas.

Cuando la solicitud de acción y las observaciones adjuntas demuestren de manera convincente que existe un daño ambiental, la Autoridad competente deberá estudiar las mismas, debiendo conceder al operador la posibilidad de dar su opinión sobre la cuestión, e informando a las personas interesadas citadas.

En caso de amenaza inminente, los Estados Miembros pueden decidir no aplicar las disposiciones sobre la solicitud anteriores.

Las personas interesadas mencionadas podrán presentar un recurso ante un Tribunal o ante cualquier Órgano público independiente e imparcial sobre la legalidad, procedimental y sustantiva, de las decisiones, actos u omisiones de la Autoridad competente en virtud de la Directiva.

En relación a las garantías financieras, la Directiva establece la obligación de los Estados Miembros de fomentar el desarrollo, por parte de los operadores económicos y financieros, de mercados e instrumentos de garantía financiera, incluyendo mecanismos financieros en caso de insolvencia, con la finalidad de que los operadores puedan hacer frente a las responsabilidades derivadas de la Directiva. En este sentido, se prevé que, antes del 30 de Abril de 2010, la Comisión elabore un informe sobre estas cuestiones, y proponga, en su caso, propuestas sobre un sistema de garantía obligatoria armonizada.

La nueva Directiva no se aplica a los daños producidos por sucesos o actos anteriores del 30 de Abril de 2007, a los producidos después de esta fecha cuando deriven de una actividad realizada antes de la misma ni a los daños, si han transcurrido más de 30 años desde que tuvo lugar el suceso o acto productor de los mismos.

Finalmente, la Directiva incluye disposiciones, clásicas, sobre cooperación entre los Estados Miembros, relación con las legislaciones nacionales e informes de la Comisión. Se incluyen seis Anexos sobre diversas cuestiones del texto (criterios para precisar el daño, contenido de la reparación, actividades incluidas, Convenios Internacionales señalados y datos e informes a enviar a la Comisión, para que ésta realice el informe referido).

La nueva Directiva deberá incorporarse al Derecho interno antes del 30 de Abril de 2007.

En nuestro Ordenamiento Jurídico se prevé la responsabilidad civil extracontractual en el art. 1902 del Código Civil de 1889, al establecer que "el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado", así como en la Ley de Energía Nuclear de 1964. Sin embargo, no se ha regulado aún la responsabilidad ambiental de una forma específica en una norma propia o modificando alguna de las vigentes.

Por ello, y con el fin de completar el marco jurídico de la responsabilidad ambiental en España, el Ministerio de Medio Ambiente, creado en 1996, presentó, el 16 de Diciembre de ése mismo año, en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, un "Borrador de Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil derivada de Actividades con Incidencia Ambiental", y que fue presentado como Anteproyecto de Ley en el III Congreso Nacional de Derecho Ambiental, celebrado en Barcelona en Noviembre de 1999.

El texto regulaba el régimen de responsabilidad civil que sea consecuencia del ejercicio de las actividades que tienen mayor incidencia ambiental con la finalidad de hacer efectiva la reparación de los daños que puedan ocasionarse a las personas o a sus bienes y la restauración de las agresiones producidas como consecuencia del deterioro ambiental producido, con independencia de las responsabilidades penales o administrativas exigibles. Se configura un régimen de responsabilidad civil de carácter objetivo y derivado del funcionamiento normal de las actividades correspondientes, sin que sea precisa la concurrencia de culpa o negligencia. Asimismo, se estableció el límite en que queda fijada la indemnización derivada de la acción regulada en quince mil millones de las desaparecidas pesetas (unos noventa millones de euros en la actualidad) y se concede una amplia legitimación activa para iniciar la acción de exigencia de responsabilidad.

Sin embargo, este importante proyecto de norma de Derecho Ambiental no se llegó a tramitar en la Legislatura que finalizó en 2004, siendo, sin duda, su elaboración uno de los retos ambientales más importantes del nuevo Gobierno de la Nación, una vez que la Directiva señalada ya ha sido adoptada y ha entrado en vigor.

Sin perjuicio de atender a los procesos normativos de la Unión Europea, la necesidad de aprobar una norma moderna y exigente en materia de responsabilidad ambiental se ha visto claramente exigida después de accidente de las Minas de Aznalcollar, propiedad de la empresa Boliden Aprisa, S.L., en particular después del archivo de las acciones penales, con reserva de las acciones civiles, llevado a efectos por el Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Sanlúcar La Mayor (Sevilla), de 22 de Diciembre de 2000, confirmado por la Audiencia Provincial, y en el caso de la empresa Rontalde de Baracaldo, en el que falleció una persona en 1994.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ALLI ARANGUREN, J. C., "El medio ambiente como nuevo paradigma", en VARIOS AUTORES "Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Eduardo ROCA ROCA", Ed. INAP-BOE, Madrid, 2003.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", Ed. La Ley, Madrid, 2001.

DE BORJA LOPEZ-JURADO ESCRIBANO, F., y RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, A., "La Autorización Ambiental Integrada: Estudio sistemático de la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", Ed. Civitas, Madrid, 2002.

DE MIGUEL PERALES, C., "Derecho Español del Medio Ambiente", Ed. Civitas, Madrid, 2002.

DOPAZO FRAGUÍO, P., "El Régimen Jurídico de las Marcas de Calidad Ambiental. Etiqueta Ecológica y Tutela Ambiental", Exlibris Ediciones, Madrid, 2001.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.:

- "Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria", Noticias de la Unión Europea, nº 153/1997.
- "La Política Ambiental de la Unión Europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastricht", Noticias de la Unión Europea, nº 153/1997.
- "La Política Agroambiental en Castilla y León ", V Congreso de Economía Regional de Castilla y León [Ávila, 28 a 30 de Noviembre de 1996], Comunicaciones, Vol. III, Ed. Junta de Castilla y León, Salamanca, 1996.
- "La Ley de Actividades Clasificadas: un importante instrumento para la protección del medio ambiente en Castilla y León", Revista "Medio Ambiente de Castilla y León", nº 8/1997.
- "La Ley de Actividades Clasificadas de Castilla y León", en VARIOS AUTORES, "Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo", Tomo III, Ed. Tirant lo Blanch – Universidad de Alicante y Generalidad Valenciana, Valencia, 2000.
- "El régimen jurídico de la utilización y uso de los Espacios Naturales Protegidos", en GARCIA ZARZA, E. (Ed.), y otros, "Primeras Jornadas sobre Ecoturismo en Castilla y León", Ed. Caja Duero, Salamanca, 1998.
- "Régimen Jurídico de la utilización y uso de los espacios naturales protegidos: aspectos internacionales, comunitarios e internos", Noticias UE, nº 179/1999.
- "El régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos: Aspectos de Derecho Comunitario y Estatal", en VARIOS AUTORES, "Estudios de Derecho y Gestión Ambiental", Tomo I, Ed. Fund. Cultural Sta. Teresa y Junta de Castilla y León, Ávila, 1999.
- "Las competencias de la Comunidad de Castilla y León en materia de Medio Ambiente", en VARIOS AUTORES, "Estudios de Derecho y Gestión Ambiental", Tomo II, Ed. Fund. Cultural Sta. Teresa y Junta de Castilla y León, Ávila, 1999.
- "El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación", Revista de Derecho Ambiental, nº 22/1999.
- "La Política Medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Amsterdam y en la revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura Política Ambiental Comunitaria", Noticias UE, nº 190/2000.
- Coordinación del número monográfico sobre "El Medio Ambiente y la Unión Europea", Noticias de la Unión Europea, nº 190/2000.
- "El principio de integración del Medio Ambiente en la Unión Europea", Cuadernos de Realidades Sociales, nº 55-56/2000.
- "Auditorías y Sistemas de Gestión Ambientales en la Unión Europea: Evolución, régimen vigente y perspectivas futuras", de inmediata publicación en Noticias UE.
- "Las Auditorías Ambientales en Castilla y León", en QUINTANA LOPEZ, T.(Dir.), y otros, "Derecho Ambiental en Castilla y León", Ed. Consejería de Medio Ambiente (Junta de Castilla y León) - Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.
- y FORTES GONZÁLEZ, A., "La responsabilidad por daños al medio ambiente", en VARIOS AUTORES, "La Responsabilidad Patrimonial del Estado", Tomo II, Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, monográfico, nº 24, Enero, 2003.
- "Auditorías y Sistemas de Gestión Ambientales en la Unión Europea: Evolución, régimen vigente y perspectivas futuras", Noticias UE, nº 228/2004.
- "La Protección Jurídica del Medio Ambiente: Evolución y perspectiva general", en VARIOS AUTORES, "Tomarse en serio la Naturaleza" (Congreso sobre "Ética Medioambiental y crisis ecológica", (Universidad de Salamanca, 6 a 8 de Noviembre de 2002), Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

FUNDACIÓN ENTORNO–IESE–PRICEWATERHOUSE, "Código del Buen Gobierno de la Empresa Sostenible", documento original, 2002.

GLOBAL REPORTING INITIATIVE, "Guía para la elaboración de Memorias de Sostenibilidad", documento original, Junio de 2000; segunda versión de Octubre de 2002.

JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S.:

- "Iniciación al Derecho Ambiental", Ed. Dykinson, Madrid, 1996.
- "El Derecho Ambiental y sus principios rectores", 3ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 1991.

JORDANO FRAGA, J., " La protección del Derecho a un Medio Ambiente adecuado", Ed. Bosch, Barcelona, 1995.

LAVILLA RUBIRA, J. J., y MENÉNDEZ ARIAS, Mª. J., "Todo sobre el Medio Ambiente", Ed. Praxis, Madrid, 1996.

LOPERENA ROTA, D., "Los principios del Derecho Ambiental", Ed. Civitas, Madrid, 1998.

LOZANO CUTANDA, B., "Derecho Ambiental Administrativo", Ed. Dykinson, Madrid, 2004.

McNEILL, J. R., "Algo nuevo bajo el sol. Historia Medioambiental del Mundo en el siglo XX", Alianza

Ed., Madrid, 2003.

MARTÍN MATEO, R.:

- "Manual de Derecho Ambiental", 3ª ed., Ed. Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2003.
- "Tratado de Derecho Ambiental", 3 tomos, Ed. Trivium, Madrid, 1991, 1992 y 1997, 4º Tomo, Ed. Edisofer, Madrid, 2003.

PAREJO ALFONSO, L., y KRAMER, L., "Derecho Medioambiental de la Unión Europea", Ed. McGraw Hill, Madrid, 1996.

QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, "Comentarios a la Legislación de Evaluación de Impacto Ambiental", Ed. Civitas, Madrid, 2002.

QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, "Derecho Ambiental en Castilla y León", Ed. Consejería de Medio Ambiente (J.C. y L.)-Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

RIECHMANN, J., y TICKNER, J. (Coords.), "El Principio de Precaución", Icaria Ed., Barcelona, 2002.

RUIZ-RICO RUIZ, G. (Coord.) y otros, "La protección del Medio Ambiente en el Ordenamiento Jurídico Español", Ed. Universidad de Jaén, 1995.

VARIOS AUTORES,:

- "Protección administrativa del Medio Ambiente", Cuadernos del Consejo del Poder Judicial, Madrid, 1995.
- "Estudios de Derecho y Gestión Ambiental", Ed. Fundación Cultural Santa Teresa y Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (J.C. y L.), Ávila, 1999.
- "La Protección Jurisdiccional del Medio Ambiente", Cuadernos del Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.
- "Medio Ambiente", Revista de Estudios Locales (CUNAL), extraordinario, Junio de 2001.

VICENTE JIMÉNEZ, T. (Coord.), y otros, "Justicia Ecológica y Protección del Medio Ambiente", Ed. Trotta, Madrid, 2002.

VIZCAÍNO SÁNCHEZ-RODRIGO, P., "Introducción al Derecho del Medio Ambiente", Ed. CTO, Madrid, 1996.

LEGISLACIÓN BÁSICA

-
- * "Legislación sobre Medio Ambiente", Ed. Civitas, Madrid, 2003.
- * "Legislación del Medio Ambiente", Ed. Tecnos, Madrid, 2004.
- * "Legislación ambiental de la Comunidad Autónoma de Castilla y León", Dir. T. Quintana López, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- * "Código de Medio Ambiente", Ed. Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2003.

(*) Este trabajo constituye el texto de la conferencia actualizada impartida en el Seminario sobre "El Derecho y la Cooperación Ibérica", organizado por el Centro de Estudios Ibéricos en la ciudad de Guarda (Portugal) el pasado 16 de Abril de 2004. La exposición relativa Derecho Portugués correspondió al Prof. Dr. D. Fernando ALVES CORREIA (Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra y antiguo Magistrado del Tribunal Constitucional de Portugal). Agradezco a mi buen amigo D. Julián ONGAY GONZÁLEZ (Letrado del Ilustre Colegio de Abogados de Salamanca) la invitación para participar en este interesante Curso.