

# “LA DEGRADACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE”

*Dr. D. Agustín Viguri Perea  
Profesor Titular de Derecho Civil  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas  
Universitat Jaume I de Castellón*

## 1. ASPECTOS GENERALES DE LA CUESTIÓN

El uso y consumo masivo e indiscriminado de los recursos naturales, la degradación de los bienes ambientales, y los perjuicios que la contaminación causa a las personas y agentes económicos, plantean cruciales problemas a la sociedad del siglo XX. Parafraseando a Coase, Premio Nóbel de Economía, la falta de un sistema de derechos de propiedad y su cumplimiento sobre algunos bienes ambientales conlleva una utilización no óptima de los mismos<sup>1</sup>. Como sabemos, la existencia de un derecho de propiedad sobre un bien, no otorga un derecho absoluto a disponer el mismo, sino a ciertos usos, ya que se trata de un derecho limitado socialmente, tal como lo dispone el artículo 33.2 de nuestra Carta Magna<sup>2</sup>.

El debido respeto al medio ambiente se incardina dentro de los límites del derecho de propiedad, derecho subjetivo limitado, siendo uno de sus límites, precisamente, la defensa, protección y conservación del medio ambiente. Actuando de otro modo, conforme indica el mentado artículo de la Constitución española, se deslegitimaría su titularidad. Al reconocerse la tutela del medio ambiente, como límite intrínseco del derecho de propiedad,

---

<sup>1</sup> Vid. R.H. Coase: "The problem of social cost", págs. 1-44, Journal of Law and Economics, vol. III, 1960; "El problema del coste social", pág. 97 ss, en AA.VV., Economía del medio ambiente, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid; L. Franco Sala: "Política económica del medio ambiente", Barcelona, 1995.

<sup>2</sup> Este sería el caso del derecho de uso inocuo, principio general del derecho, que significa la posibilidad de utilizar un fundo ajeno sin causar daño (por ejemplo, el uso de una fuente de agua para beber), ya que el propietario no puede excluir lícitamente a los demás de su propiedad, salvo pena de incurrir en un abuso de derecho o un ejercicio antisocial del mismo, tipificados en el **artículo 7.2 del Título Preliminar del Código Civil**. La reforma de este precepto por el Decreto de 31 de mayo de 1974, incluyó tal prohibición como principio rector del ejercicio de los derechos, estableciéndose la protección no sólo de los derechos subjetivos reconocidos, sino también de los intereses colectivos o sociales (lo que supone un claro avance, en relación a la mera regulación de las relaciones de vecindad o el encuadramiento legal de estos supuestos en la categoría de la responsabilidad extracontractual) con la finalidad de reparar el daño causado. No obstante, la línea jurisprudencial de su aplicación no está todavía consolidada en nuestro derecho.

se permite la intervención de los poderes públicos para que puedan conjugar el interés nacional.

Así como el Derecho administrativo (de tipo publicístico), tiene una función previsor del daño, imponiendo normas de conducta para impedir el deterioro, y el Derecho penal (mediante la configuración del delito ambiental), se enfoca hacia el castigo de la infracción de dichas normas, que ha ocasionado un daño ecológico, al Derecho privado (de acuerdo con la STS 3-12-1987) corresponde intervenir en los conflictos de vecindad que originan culpa contractual o extracontractual o bien implican un abuso de derecho o un ejercicio antisocial del mismo, con el objetivo de reparar el daño causado y restaurar el equilibrio original del medio ambiente alterado.

Por otra parte, si tomamos como botón de muestra los escasos paraísos naturales que quedan en España, vemos la trascendencia de la labor de conservar y proteger los Parques Naturales con el fin de evitar la degradación ambiental, los incendios, la acumulación de basuras, el uso abusivo de los recursos y lograr la preservación de la flora y fauna del entorno. El ideal sería que el medio ambiente se convirtiera en una fuente de riqueza tanto para los consumidores finales como para las empresas<sup>3</sup>, es decir, que se lograra un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente.

El problema estriba en el hecho de que las agresiones al medio ambiente no representan ningún coste para el agresor, siguiendo los criterios del mercado, ya que no existe un mercado de transacciones para este tipo de bienes y servicios, de propiedad común y libre acceso, lo que ocasiona que los abusos no dejen de producirse. No olvidemos que el mercado se basa en el principio de la soberanía de los consumidores, y que el aumento continuo de los residuos municipales es una muestra de que la sociedad occidental sigue en la senda del consumismo, sin ser plenamente consciente del impacto que ello conlleva para el entorno. De ahí que resulte esencial contar con una regulación estatal especial que incentive y penalice las "externalidades negativas"<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Vid. D. Jiménez Beltrán: "Información ambiental y desarrollo sostenible. Una visión desde la Agencia Europea del Medio Ambiente", Conferencia impartida en el I Congreso Internacional de Medio Ambiente y Veterinaria. Cáceres, 24-26 de abril de 1997.

<sup>4</sup> Vid. F. Hernández Sancho: "Política ambiental y gestión de residuos en la Comunidad Valenciana", pág. 87, CISS, Noticias de la Unión Europea, n.º. 170, marzo 1999, Valencia.

## 2. DIMENSIÓN INTERNACIONAL DEL PROBLEMA

La mejor manera de abordar la problemática de la degradación del entorno es, mediante el establecimiento de medidas eficaces, desde el plano supranacional, dado el carácter internacional de los problemas ambientales. Nos sirven como ejemplo para poder ratificarnos en esta postura, el llamado "efecto invernadero", a través de la creciente deforestación de las selvas tropicales (caso de la Amazonia), el agujero de la capa de ozono y la lluvia ácida (la contaminación proveniente del tráfico o de las centrales de energía, transportada por el viento y el agua, antes de alojarse en el suelo con la ayuda del polvo o la lluvia, trasvasa fronteras con facilidad, ocasionando perjuicios a los cultivos, a los edificios y a la salud humana)<sup>5</sup>.

Haciendo un poco de historia, cabe recordar que el Tratado de Roma (TCEE) de 1957, constitutivo de la Comunidad Europea, no abordó una política común de medio ambiente<sup>6</sup>. Se necesitaron dos décadas más para que se iniciara dicha tarea, lo que tuvo lugar en Estocolmo, en el marco de la 1ª Conferencia de las Naciones Unidas celebrada el año 1972<sup>7</sup>, foro en el que se trataron de establecer una serie de medidas tendientes a frenar el creciente deterioro ambiental asociado al crecimiento económico.

Apenas unos pocos meses más tarde (octubre de 1972), los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Europea, conscientes asimismo de que la expansión económica llevaba consigo un elevado grado de contaminación, que hacía peligrar la conservación de

---

<sup>5</sup> Cfr. Boletín Informativo de la Comisaría para el Medio Ambiente Europeo, pág. 3, Bruselas, 1997.

<sup>6</sup> Las primeras cuestiones planteadas, en el ámbito que nos ocupa, se resolvieron mediante el recurso a una interpretación extensiva del **artículo 100** del **Tratado**, que hace referencia a la armonización de las distintas legislaciones de los Estados miembros, que inciden de modo directo en el establecimiento o funcionamiento del mercado común, en conjunción con el **artículo 235**, que se hace eco de las medidas necesarias para lograr los objetivos comunitarios, pero sin que el Tratado contemplase ningún poder específico de acción. Hasta el año 1987, todos los problemas legales comunitarios se atajaron haciendo uso de los mentados preceptos.

La evolución de la política ambiental de la CE, pudiera quedar cifrada de la siguiente manera:

- 1) 1957-1972: Inexistencia de Política Ambiental.
- 2) 1972-1987: Inicio de la Política Ambiental sin base jurídica (tres primeros Programas de Acción).
- 3) 1987-1992: Desarrollo con base jurídica, según el Título VII del Acta Unica sobre Medio Ambiente (Cuarto Programa de Acción).
- 4) Año 1993: Reforzamiento de la Política Ambiental, encuadrada en una estrategia de desarrollo sostenible, según el Tratado de la Unión y el nuevo Título XVI-Medio Ambiente (Quinto Programa de Acción Ambiental horizonte 2000: "Hacia un Desarrollo Sostenible).
- 5) 1995-1996: Revisión del Quinto Programa y Revisión del Tratado de la UE ("ecologización del Tratado"). Vid. J. Borrell: "La Política del Medio Ambiente en la Unión Europea", Presupuesto y Gasto Público, págs. 205-214, 17, 1995.

<sup>7</sup> Cfr. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 16 de junio de 1972.

los recursos naturales, abordaron el problema en la cumbre de París, con la idea de determinar los principios que debían regir las actuaciones comunitarias en materia de medio ambiente<sup>8</sup>.

El 22 de noviembre de 1973, la CE estableció su Primer Programa de Política y Actuación en Medio Ambiente, que estuvo en vigor hasta 1976, y que tuvo una triple finalidad: a) Prevención y reducción de la contaminación y de las perturbaciones medioambientales<sup>9</sup>; b) mejora del entorno, de los recursos naturales y de la calidad de vida (en clara referencia al urbanismo y a la ordenación del territorio); c) acción conjunta en el marco comunitario y coordinada con las organizaciones internacionales que evite la duplicidad de actuaciones.

El Segundo Programa, que abarcó el período 1977-1981, revisó, amplió y modernizó el anterior en pro de la corrección de los problemas ocasionados por la contaminación, poniendo el énfasis en las emisiones atmosféricas y vertidos acuáticos. En 1978, se produjo la catástrofe del Amoco Cádiz, que hizo tambalear las estructuras de la protección del medio ambiente comunitarias, al derramarse al mar por encima de las 200.000 toneladas de petróleo bruto, quedando afectados más de 300 kilómetros de las costas de Bretaña y el 30% de la fauna del lugar.

El Tercer Programa de Acción (1983-87) apostó firmemente por la prevención de la contaminación química, así como de los residuos tóxicos y peligrosos, otorgando prioridad, *verbi gratia*, a la planificación de la explotación del suelo sobre su control, haciendo de la región mediterránea y de la cooperación transfronteriza sus auténticos estandartes de actuación geográficos<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Las conclusiones a las que llegaron fueron las siguientes: 1) En materia de contaminación, la prevención es la mejor cura; 2) debe existir interacción entre las políticas ambientales, sociales y económicas; 3) hay que incorporar en las decisiones y planificaciones medioambientales los efectos de las mismas; 4) se tiene que compatibilizar la explotación de los recursos naturales con el equilibrio ecológico; 5) no puede dejarse de impulsar la investigación y el conocimiento científico sobre la conservación y mejora del medio ambiente para acometer acciones eficaces; 6) quien contamina paga; 7) es esencial velar para que las actividades de los Estados miembros no degraden el medio ambiente de la comunidad europea; 8) se requiere proteger los intereses medioambientales de los países en vías de desarrollo; 9) se necesita promover la defensa mundial del medio ambiente a través de organizaciones internacionales; 10) resulta básico el fomento de la educación ambiental; 11) la adopción de medidas protectoras del medio ambiente se adaptará al lugar y tipo concreto de polución existente; 12) el tratamiento del medio ambiente se llevará a cabo por la coordinación de políticas nacionales y comunitarias.

<sup>9</sup> Ello conlleva una evaluación de los riesgos de la contaminación para la salud humana, la fijación de una serie de reglas medioambientales, y medidas de control de los procesos industriales.

<sup>10</sup> Igualmente, digno de mención es el objetivo de la integración de los problemas ambientales en la política agraria comunitaria, en unión con la desarrollo económico regional o la atinente a la ayuda a los países subdesarrollados.

En este espacio de tiempo, concretamente en el año 1986, tiene lugar una de las mayores catástrofes ecológicas de la historia que se recuerdan. El nombre de Chernóbil, ciudad de la U.R.S.S. en el Norte de Ucrania, a tan sólo 130 kilómetros de Kiev, capital de la República, permanecerá desgraciadamente en nuestra memoria tras el gravísimo accidente que se produjo en su central nuclear. En este ínterin, curiosamente en ese mismo año, Sandoz es la representación viva de otro trágico suceso que no debe pasar desapercibido, tras la explosión ocurrida en las proximidades de Basilea, por la que se vertieron unas 30 toneladas de productos químicos en el Rin, contaminando las aguas de las riveras alemanas, francesas y neerlandesas del río, lo que causó importantes daños a los suministros de agua potable, fauna y flora acuática.

La política del medio ambiente quedó incorporada al Tratado de Roma (concretamente, los artículos 130R a 130 T, incluidos en la Parte Tercera del TCEE, referida a las políticas de la Comunidad, ampliaron la competencia comunitaria a la esfera del medio ambiente)<sup>11</sup>, mediante el Acta Unica Europea de 1987, fecha precisamente en la que fue aprobado el Cuarto Programa (1987-1992), que insistió en la integración de todas las políticas comunitarias (medioambientales, económicas y sociales) como el método más eficaz para prevenir el daño ecológico.

Bajo el lema de que más vale prevenir que curar, en el citado programa se establecieron planes para paliar la contaminación atmosférica, tanto de las áreas urbanas como de las zonas costeras, velar por la defensa de los recursos naturales, y por una buena gestión de los residuos, controlar el ruido, facilitar el acceso del público a la información medioambiental y para la creación de puestos de trabajo en el sector. Curiosamente, en este espacio de tiempo, acontece uno de los sucesos más graves de contaminación marítima de la historia que se recuerdan, que no es otro que el originado por el buque Exxon Valdez,

---

<sup>11</sup> Cfr. **Título VII artículo 130R**. Acta Unica sobre el Medio Ambiente: "1. La acción de la Comunidad en materia de medio ambiente tiene por objeto: -Preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; -contribuir a la protección de la salud de las personas; -asegurar una utilización prudente y racional de los recursos naturales. 2. La acción de la Comunidad en materia de medio ambiente se fundamenta en los principios de la acción preventiva, de la corrección, preferentemente de la misma fuente generadora del deterioro medioambiental, de los atentados contra el medio ambiente, y del contaminador/pagador. Las exigencias en materia de protección del medio ambiente son un componente de las otras políticas de la comunidad".

De acuerdo al **artículo 130 R(4)**, la competencia comunitaria se regula por el principio de **subsidiariedad**, lo que implica que la Comunidad sólo intervendrá en tanto en cuanto los objetivos trazados no puedan conseguirse "de manera suficiente" (criterio, a nuestro parecer, bastante abstracto) por los Estados miembros. Con la finalidad de apoyar las actuaciones comunitarias, el **artículo 130 R(5)**, apela a la cooperación internacional para hacer frente a los problemas regionales y mundiales del medio ambiente.

Por último, en cuanto a la toma de decisiones, conforme preceptúan los **artículos 130 S** y **100 A**, corresponde al Consejo la decisión sobre el procedimiento de cooperación, adoptándose las medidas específicas por codecisión.

con fecha de 24 de marzo de 1989, responsable del vertido de unos 240.000 barriles de crudo de petróleo en alta mar. Los efectos de este desastre ecológico afectaron también los intereses del Gobierno de Canadá, a causa de la pesca. El crudo derramado alcanzó unas 700 millas de playas en Prince William Sound, y los daños se cifraron en alrededor de 1.500 millones de dólares, de los que sólo 400 estaban cubiertos por el seguro.

En resumen, durante 20 años, las acciones tendentes a evitar la degradación del medio ambiente, se sitúan básicamente en cuatro esferas: a) Protección de las aguas, a través de la limitación o prohibición de ciertos vertidos, y mediante el establecimiento de niveles mínimos de calidad, en función de su destino; b) control de la contaminación atmosférica, bien por la determinación de baremos de calidad del aire, bien por la reducción directa de emisiones; c) gestión eficaz de los residuos para impedir la polución producida por residuos tóxicos y peligrosos, y contribuya a la conservación de los recursos naturales cada día más escasos; d) aproximación de las legislaciones de los países miembros en distintas áreas, tales como la conservación de la fauna y flora, desechos radiactivos, perturbaciones acústicas, seguridad nuclear y sustancias químicas.

Hasta 1992, fecha en la que tiene lugar la Conferencia mundial de la ONU (Declaración de Río)<sup>12</sup>, no aparece configurado el desarrollo sostenible, foro en el que aparece como garante, ante las futuras generaciones del siglo XXI, del desarrollo económico y social, compatible con la conservación del medio natural y con la continuidad de los ecosistemas<sup>13</sup>. La acción preventiva y el principio "quien contamina paga" son los instrumentos legales básicos para cristalizar este fin.

---

<sup>12</sup> En esta Cumbre de la Tierra, los países pactaron un marco general de estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera para evitar poner en peligro el sistema climático del planeta. Se acordó que las naciones industrializadas deben reducir sus emisiones en un 5,2% para el período 2008-2012, respecto a los niveles de 1990. Cfr. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992. A/CONF. 151/26 (vol. 1), 12-8-1992. En la **Cuarta Conferencia** de las **Naciones Unidas** sobre el cambio climático celebrada en **Buenos Aires** en 1998, continuación de la **Cumbre de Kioto**, que tuvo lugar en el año anterior, se insistió en objetivos similares a los trazados en Río.

Dignos de mención son, igualmente, los llamamientos de socorro para salvar los glaciares, realizados ante las Naciones Unidas por la organización ecologista Greenpeace, así como la alerta efectuada por la Organización Meteorológica Mundial (OMM), en torno al aumento del calentamiento terrestre en esta última década (los niveles de dióxido de carbono alcanzaron un aumento del 30% en relación a la era preindustrial). Por último, el **Programa Medioambiental de la ONU (UNEP)** ha dado a conocer en su último informe **GEO-2000** la situación insostenible de deterioro que atraviesa la tierra, alertando sobre el impacto del uso del nitrógeno en el ecosistema debido a la indiscriminada utilización de fertilizantes, que se ha quintuplicado desde la década de los 60, lo que altera el crecimiento y la diversidad de las especies, siendo Europa la región más afectada.

<sup>13</sup> Según el Principio 12: "Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio

Por un lado, la Cumbre puso énfasis en la necesaria interacción medio ambiente y comercio internacional. Para alcanzar este objetivo, incidió en la cooperación internacional como arma vital con vistas a lograr un crecimiento económico homogéneo y evitar la degradación ambiental. Esta tarea fue asumida, desde el 1 de enero de 1995, fecha de su creación, por la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>14</sup>. En ese mismo año, con motivo de la Reunión Ministerial de Marrakech, los Ministros de Comercio de la Organización crearon el Comité de Comercio y Medio Ambiente para la coordinación de las políticas comerciales y de protección del medio ambiente<sup>15</sup>.

Por otro lado, se proclamó la importancia del ser humano, al que se situó en el eje del desarrollo sostenible, al mismo tiempo que se reconoció el derecho soberano de los Estados miembros al aprovechamiento de sus recursos naturales, que debe ir conjugado con una política adecuada de protección del medio ambiente, y con el respeto al derecho de la persona a la información y participación colectiva en las tomas de decisiones. Todo ello requerirá una labor coordinada con el resto de los otros países miembros<sup>16</sup>.

La protección y la mejora del medio ambiente (aire, agua, elementos naturales) son condiciones básicas para que el desarrollo sea sostenible. Obviamente, los recursos renovables deben explotarse de acuerdo a su capacidad de recuperación, mientras que los recursos no renovables no deben agotarse hasta encontrar un sustituto adecuado. En consecuencia, la degradación de la calidad ambiental impide el crecimiento económico y, además, perjudica a la población menos favorecida. Al mismo tiempo, se requiere la equidad social. Mientras que la distribución de los recursos mantenga a un importante

---

internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional". Vid. D. Jiménez Beltrán: "Información ambiental y desarrollo sostenible. Una visión desde la Agencia Europea del Medio Ambiente". Conferencia impartida en el I Congreso Internacional de Medio Ambiente y Veterinaria, Cáceres, 1997.

<sup>14</sup> Tanto los países miembros como los órganos consultivos fomentan programas ambientales mediante la concesión de ayudas públicas, velan por una mejor conservación de los recursos y por el establecimiento de un sistema de desarrollo sostenible.

<sup>15</sup> En el primer informe elaborado por el Comité, en el marco de la Conferencia Ministerial de Singapur que tuvo lugar en el año 1996, se destacó la relevancia de aspectos tales como la salud, seguridad pública y medio ambiente, quedando relegada a un plano de prioridades, la obligación general de no establecer restricciones ni fijar medidas comerciales discriminatorias. En la Conferencia Interministerial de Seattle (Estados Unidos), preparatoria de la Ronda de Negociaciones (Millenium Round), el acceso a los mercados y la libre competencia se entrelazaron con la defensa del entorno y la aplicación de políticas medioambientales. Igualmente, otros organismos internacionales como el Banco Europeo de Inversiones (BEI), otorgan un tratamiento preferente a los proyectos que contribuyen a proteger y mejorar el medio ambiente.

<sup>16</sup> Estas ideas se desprenden de la lectura de los Principios 1, 2 y 10 del texto de la Conferencia.

sector de la sociedad en la pobreza, éstos se degradarán y se frenará el crecimiento económico, obstaculizándose ulteriormente el desarrollo sostenible<sup>17</sup>.

La Comunidad incorporó este objetivo, asociándolo con la calidad la vida<sup>18</sup>, en el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastrich el 7 de febrero de 1992<sup>19</sup>. Para ello, nuevamente, se procedió a reformar el TCEE, el cual pasó a ser el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), insertándose de modo definitivo, y con el mayor rango jurídico el medio ambiente en el proceso de integración europea. Con ánimo de hacer una síntesis, bien pudiera decirse que, a partir de la Declaración de Río y el nuevo Tratado Europeo, el desarrollo sostenible constituye la principal preocupación de la UE, teniendo en los principios de acción preventiva, cautela, corrección de los daños al medio ambiente y "quien contamina paga", los instrumentos legales para llevar a cabo esta misión<sup>20</sup>.

Asimismo, esta perspectiva se incluyó en el Quinto Programa Comunitario de Medio Ambiente (1992-2000), que instó a la responsabilidad equitativa, compartida de toda la sociedad (autoridades, empresas y ciudadanos), integrando el medio ambiente en el conjunto de las políticas agrícolas, energéticas, industriales, tecnológicas, de transporte y

---

<sup>17</sup> La Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo aportó una serie de consejos para que las acciones nacionales e internacionales se pudieran encaminar hacia el objetivo del desarrollo sostenible, como son, entre otras: Satisfacer las necesidades humanas esenciales (abastecimiento de agua corriente, desnutrición, empleo, energía, sanidad, vivienda), conciliar un menor consumo de materiales y energía con sus efectos más equitativos, asegurar un nivel sostenible de población, conservar y aumentar los recursos naturales de la tierra, adecuar la tecnología a las cuestiones ambientales, y realizar intercambios económicos que garanticen la sostenibilidad de los ecosistemas de los que depende la economía mundial, incluyendo tipos de interés más bajos, mayor transferencia de tecnología e incremento de los flujos de capital en beneficio de países en desarrollo. Ello ayudaría a que los países del Tercer Mundo pudiesen satisfacer las necesidades de su población, afrontar los programas de ajuste impuestos por el FMI para reducir su deuda externa, los bajos precios de sus productos básicos y el proteccionismo de los países desarrollados. Cfr. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo: "Our Common Future", págs. 67-120, Oxford University Press; versión en castellano "Nuestro futuro común", Madrid, 1988.

<sup>18</sup> Cfr. Artículo 2 TCE. En el artículo 3k se estableció además una política para el medioambiente, desarrollada en el Título XVI de la Parte Tercera del TCE. Aunque se continuó con la misma relación de preceptos, se introdujeron modificaciones en torno a la política y a la toma de decisiones.

<sup>19</sup> "Hacia un desarrollo sostenible". Su artículo G punto 2 establece que "la Comunidad tendrá por misión promover un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente". Indudablemente, los trabajos preparatorios de la Conferencia de Río de Janeiro influyeron en los legisladores comunitarios.

En el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, publicado en 1993, se incluyeron las cuestiones ambientales, al incorporarse la recomendación de que se tratara de evitar el uso excesivo e ineficaz de los recursos naturales.

<sup>20</sup> Vid. H. Campuzano Tomé: "La evolución de la política comunitaria en materia de medio ambiente", pág. 395, Actualidad Civil, 1999.

turismo<sup>21</sup>. Entre los sectores de especial atención está el turismo, una de las principales causas de degradación del medio ambiente, de vital importancia económica para Europa y, sobre todo, para España. Su fomento indiscriminado, al proporcionar una riqueza inmediata, no contempla aún los beneficios a largo plazo de una adecuada regulación<sup>22</sup>.

El resto de las directrices que completaron dicho programa abarcaron los siguientes campos de actuación: Una mejor educación e información pública, reducción del consumo de energías no renovables, la gestión sostenible de los recursos naturales (aguas, costas, suelo), acciones preventivas en materia de residuos, mejoras en la salud y seguridad (relativa a los riesgos industriales y nucleares), y una mayor operatividad de los transportes<sup>23</sup>. Este Quinto Programa señala tres agentes privilegiados en el proceso: a) Los consumidores como ciudadanos obviamente se benefician de una política de calidad respecto al medio ambiente; b) las PYMES (pequeñas y medianas empresas) con su nuevo modelo de producción que representa una mayor capacidad de ajuste a la demanda de innovación, y aporta una gran cohesión social; c) el medio rural, como reserva y recurso para materializar el desarrollo sostenible.

---

<sup>21</sup> Como áreas prioritarias de actuación destacan las siguientes: 1) Gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, aguas, zonas naturales y zonas costeras; 2) lucha integrada contra la contaminación y reducción del volumen de residuos; 3) reducción del consumo de energía proveniente de fuentes no renovables; 4) gestión más eficaz de los transportes desde el punto de vista ecológico; 5) mejora de la calidad del medio ambiente urbano; 6) mejora de la salud y de la seguridad con referencia a riesgos industriales, seguridad nuclear y radioprotección.

Ver, Agencia Europea de Medio Ambiente (1995): "El medio ambiente en la Unión Europea 1995. Informe para la revisión del V Programa de acción sobre el medio ambiente". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. Asimismo, los informes de la Agencia Europea del Medio Ambiente publicados en 1995: "El medio ambiente en Europa: Informe de situación de Dobris", septiembre 1995; "Informe para la revisión del Quinto programa de acción sobre el medio ambiente -El medio ambiente en la Unión Europea-, noviembre 1995); Comisión Europea (1997): "La Unión Europea y el medio ambiente", Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

<sup>22</sup> Según consta en los informes de la Comisión Europea, es muy probable que el turismo mediterráneo en el año 2000 supere en cerca de un 60% al del año 1990. En 1992, en la Comunidad Europea, el turismo representó el 5,5% del PIB y el 6% de los puestos de trabajo, con más de 7 millones de empleos a tiempo completo. En 1996, según datos del Parlamento Europeo, este sector empleó directamente a más de 9 millones de personas, creando una renta equivalente al 13,5% del PIB de la Comunidad. Cfr. Parlamento Europeo: "Aprobado el Primer Programa comunitario en favor del turismo", Tribuna del Parlamento Europeo, Boletín informativo del Parlamento Europeo, año 9, núm. 9, 1996; Comisión Europea: "Informe del Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo", documento IP/98/921, 1998.

<sup>23</sup> Quizás los mayores logros se sitúan en las esferas de las emisiones de dióxido de azufre, producción de sustancias contribuyentes al agotamiento del ozono, descarga por agua y aire al Mar del Norte de sustancias que contienen metales pesados y, finalmente, en las emisiones de dióxido de carbono. Por el contrario, las deficiencias están concentradas en la lluvia ácida, emisiones de compuestos orgánicos volátiles, gestión de residuos, nitratos, medio ambiente urbano, y en lo que afecta a la conservación y preservación de la biodiversidad.

Durante este período, desgraciadamente, las catástrofes naturales se han ido sucediendo. Baste señalar que más de 3 millones de hectáreas de las áreas forestales de Mongolia ardieron en 1996, sin olvidar que alrededor de 1 millón de hectáreas forestales de Indonesia quedaron destruidas por los incendios registrados en 1997.

En el plano nacional, destaca la tragedia de Doñana (Parque Natural desde 1969 y Reserva de la Biosfera conforme a la Declaración de la Unesco en 1980), tras los vertidos de lodos tóxicos de la explotación minera "Boliden" al cauce del río Guadiamar, próximo a las zonas protegidas del coto. Junto al descalabro ecológico de dichos vertidos, hay que contabilizar las pérdidas en las cosechas de las fincas agrícolas, así como el perjuicio sufrido por las empresas turísticas de la zona del Rocío, de la costa o del propio coto<sup>24</sup>.

Por último, el 17 de junio de 1997, se firma el Tratado de Amsterdam, que refuerza la importancia del medio ambiente en la Comunidad. En su artículo 3C se establece que las exigencias referentes a la protección del medio ambiente deberán integrarse en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad con objeto de fomentar un desarrollo sostenible<sup>25</sup>.

Desde nuestro punto de vista, la apuesta de futuro será mantener un desarrollo de la Unión Europea que sea equilibrado y sostenible, combinado con alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Los requerimientos, en lo que afecta a la

---

<sup>24</sup> El Parque de Doñana se extiende sobre una superficie de 50.720 hectáreas, sobre una extensión total de 280.000 (de las que sólo son susceptibles de explotación económica el 60%) que configura su entorno, delimitado geográficamente por el Río Guadalquivir, la autovía Sevilla-Huelva y el Río Tinto, albergando 14 municipios de las provincias de Sevilla, Huelva y Cádiz, cuya población asciende a 150.000 habitantes. En la actualidad hay un censo de 800.000 aves que conviven con especies en extinción.

La Fundación Doñana 21, desde su creación en el año 1997, aspira a generar riqueza, combatir la escasez de empleo en la zona y lograr, al mismo tiempo, un modelo de desarrollo sostenido desde la perspectiva medioambiental y autosostenible, esto es, económicamente viable. Esta entidad privada sin ánimo de lucro, en su Primer Plan de Desarrollo Sostenido (1994-2000), ha dispuesto de ayudas cercanas a los 375 millones de euros, que se han invertido en infraestructuras viarias y saneamientos (cofinanciadas por la Unión Europea y la Junta de Andalucía). Superada esta primera fase, se establecerá un Segundo Plan (2000-2006) en el que se intentarán establecer definitivamente los objetivos expuestos *supra*. Doñana 21 incentivará dos actividades empresariales autóctonas, cuya meta es que sean de nulo impacto medioambiental, como el turismo (que cuenta ya con proyectos como Costa Doñana, iniciado en 1990) y la producción agroalimentaria (cultivo del olivar, cítricos, fresa y viñedos). Cfr. Parque empresarial Doñana, XVI, Expansión, 1999.

<sup>25</sup> En el apartado 12 relativo a la Declaración sobre las evaluaciones del impacto medioambiental, la Conferencia toma nota de que la Comisión se compromete a elaborar estudios de evaluación del impacto medioambiental cuando formule propuestas que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente.

defensa medioambiental, deberían adaptarse a la capacidad de crecimiento económico de cada país miembro, atendiendo a su respectivo grado de industrialización.

### **3. PANORAMA JURIDICO DE NUESTRO PAIS**

Según indica la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, España es el país de la UE con más quejas (recordemos que se trata de un mecanismo de recurso ante la CE) por causas ambientales. Aunque la cifra total no se facilita por el organismo comunitario, podemos indicar que por parte tan sólo de la organización española "Ecologistas en Acción" hay presentadas hasta una treintena.

Entre ellas destacan las quejas referentes a las minas de Aznalcóllar (con el objetivo de que no puedan depositarse residuos en las mismas, precisamente la primera denuncia contra estas minas que, por cierto, conviene significar que fue archivada por la CE, relativa al peligro que para Doñana significaban las balsas de residuos no impidió que finalmente causaran el vertido tóxico) o la autovía por el norte de Doñana, la construcción del embalse la Breña II (Córdoba), que anegará una de las mejores manchas de bosque mediterráneo de Sierra Morena, y el proyecto de una pista de esquí en la sierra de Candelario, en Béjar (Salamanca), que afectará a la conservación del lince.

En el momento presente, en nuestra opinión, existe una gran confusión en torno a la normativa medioambiental, tanto por lo que respecta a sus fuentes creadoras (que se sitúan en distintos planos -local, autonómico, estatal y comunitario-), como desde la perspectiva de su aplicación. Aunque la Constitución española asigna al Estado, de manera exclusiva, la legislación básica sobre protección del medio ambiente, las Comunidades Autónomas pueden establecer normativas adicionales y asumir su gestión.

No puede ponerse tampoco en tela de juicio, la necesidad de transponer las Directivas o normas de armonización comunitarias, que constituyen el instrumento legal más utilizado para proteger el medio ambiente<sup>26</sup>, y además hacerlo en el plazo indicado por las autoridades comunitarias. Sin embargo, hemos contado con la dificultad añadida de que

---

<sup>26</sup> La dispersión de competencias administrativas y legislativas, unida a la falta de coordinación, en ocasiones, entre la Administración Central y las Autonómicas, es uno de los motivos del retraso de la transposición de las directivas por parte de las autoridades españolas. No debemos soslayar el hecho de que las llamadas Comunidades Autónomas Históricas, y las que accedieron al autogobierno mediante el recurso al artículo 151 y asimiladas (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco) incorporaron en sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias legislativas para desarrollar la legislación básica, en materia de normas adicionales de defensa del medio ambiente y de ejecución de la legislación aplicable. Por contra, las Comunidades contempladas en el artículo 143, accedieron a estas competencias, tras cinco años de espera y la reforma de sus propios Estatutos.

nuestro país, a diferencia de Portugal, no formuló cláusulas de salvaguardia o de derecho transitorio en el Tratado de Adhesión, lo que originó la necesidad de aplicar directivas ambientales, cuyos plazos de adaptación estaban vencidos desde el ingreso en la Comunidad en el año 1986.

Vamos a analizar, a continuación, algunos de los problemas con los que nuestro país se ha enfrentado y algunos otros que tendrá que resolver, a propósito de la transposición de ciertas directivas comunitarias, en un mundo como el que nos aguarda, en el que el medio ambiente tendrá una presencia cada vez más omnímoda entre nosotros<sup>27</sup>:

---

<sup>27</sup> Entre las apuestas más significativas merecen destacarse, a título informativo y sin ningún ánimo exhaustivo o de exclusión, las siguientes:

1) Los **fondos de inversión** españoles se han teñido de verde. Este es el caso de AC Arco Iris, de Ahorro Corporación, por lo que los fondos que invierten en empresas del sector ambiental o en compañías con buen comportamiento ecológico comienzan a ser una posibilidad de inversión para los ahorradores españoles. La Comisión de Mercado de Valores aboga por estos fondos éticos reconociendo que, según cifras de la Comisión Económica, el mercado ambiental crecerá en un 60% en el período 1997-2000. Actualmente existen cerca de 78 fondos medioambientales en Europa. En Estados Unidos, 10 de los 14 fondos que lograron la máxima calificación, tuvieron capitalizaciones superiores a los 100 millones de dólares. En Europa existen cerca de 78 fondos medioambientales.

2) Ya ha surgido el primer **campus universitario** ecológico. La Universidad de Castilla-La Mancha en la Fábrica de Armas de Toledo, edificio cedido por el Ayuntamiento, dispone de una minicentral hidráulica que produce electricidad, con el consiguiente ahorro energético, y de una depuradora propia para reciclar el agua del campus. Se trata de hacer compatible el desarrollo con el entorno. Para ello dispone de ayudas económicas del Fondo Social Europeo.

3) No faltan tampoco **bancos** que se sumen a este reto de futuro. Credit Suisse era la única entidad homologada con la ISO 14001 hasta el momento presente. Ahora Aenor -Asociación Española de Normalización y Certificación- ha otorgado al Grupo BBV dicha certificación para dos de sus oficinas en Bilbao, convirtiéndose así en el primer banco "verde" de la Unión Europea. Partiendo de la Iniciativa de **Instituciones Financieras sobre el Medio Ambiente** promovida, desde 1992, por el **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP)**, valorará los riesgos ambientales de los clientes, minimizará el consumo de recursos (energía, agua, papel, más del 90% ya es reciclado), y en su memoria anual abrirá un apartado sobre actividades ambientales que será sujeto a auditoría.

4) En cuanto a **parques temáticos** incluimos como modelo a Dunar, que se está construyendo en Matalascañas, cuya apertura está prevista para el año 2000, con una inversión superior a 2.000 millones de pesetas, y que tendrá en sus instalaciones un centro especializado en estudios ambientales, con una oferta que integra el ocio con la naturaleza, la cultura y la investigación.

5) Es de destacar que nuestro **Ministerio de Defensa** ha obtenido recientemente su primera condecoración verde (el Retén, en Cádiz, es el primer campo de adiestramiento militar del mundo en obtener la distinción ISO 14001). Su política ambiental se asienta en el desarrollo sostenible, con un sistema de gestión medioambiental en todas las instalaciones militares.

6) En el ámbito del **turismo**, hemos de reseñar que Lanzarote exporta sus hoteles ecológicos "Biosphere Hotels", al apoyar la **Unesco** el proyecto para que se aplique a otras reservas de la biosfera, y a las ciudades que son patrimonio histórico cultural, lo que ha realizado a través del Comité Español del programa "Man and Biosphere". Asolan (Asociación de Hoteles y Apartamentos de Lanzarote), ha fijado unos estándares verdes para implantar un sistema de gestión ambiental en sus instalaciones. Su objetivo es claro: Si no se limita el crecimiento, la isla se verá desbordada y el modelo de turismo no será sostenible.

a) El Gobierno español fue condenado en 1998 por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por no informar ni adoptar los programas de reducción de la contaminación de las aguas continentales y marinas territoriales (causada por sustancias peligrosas vertidas en las aguas interiores superficiales, así como del litoral, marinas territoriales y subterráneas de la Comunidad), vulnerando la Directiva de 1976. La normativa establece que los Estados miembros deben someter todo los vertidos de una serie de sustancias a una autorización previa de las autoridades competentes, teniendo que fijar normas de emisión que no rebasen determinados valores límite.

En 1996, la Comisión Europea interpuso un recurso ante el Tribunal de la UE para que se declarase que nuestro país incumplía las obligaciones del Tratado, y más concretamente del artículo 7 de la mentada directiva. El Ejecutivo comunitario solicitó información a España en septiembre de 1989 y abril de 1990 sobre el problema, calificando la Comisión de insuficiente la documentación aportada, por la vía de un dictamen motivado, lo que sirvió para abrir legalmente el procedimiento contra España ante los tribunales comunitarios.

b) Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. La Coordinadora de Organizaciones de Defensa Medioambiental instó, frente a la Administración, la nulidad de una disposición del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre (que pretende transponer la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992), que establece las medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. No en vano España ocupa la quinta posición del mundo en cuanto al porcentaje de especies vegetales amenazadas (cerca de 985), después de Mauricio, Estados Unidos, Jamaica y Turquía<sup>28</sup>.

El precepto impugnado es el artículo 13 (2) del Real Decreto, ya que no transpone, a su juicio, adecuadamente, el régimen de protección establecido en el artículo 16 de la directiva, que permite a los Estados miembros establecer excepciones a dicho régimen, en cinco supuestos, con la condición de que "no exista otra solución satisfactoria, y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural".

El Tribunal Supremo, en su S. 15-3-1999, anuló la citada disposición reglamentaria medioambiental por considerar que era de aplicación el "efecto directo vertical" de las directivas comunitarias. Aunque el artículo 13 (2) del Real Decreto

---

<sup>28</sup> De la cubierta forestal de 492.000 kilómetros cuadrados sólo quedan aproximadamente 143.000.

transcribe la última de las excepciones del artículo 16 (1) de la Directiva, al contrario de lo que ocurre en ésta, no la sujeta la mentada condición. Ello supone que las cinco posibles excepciones al régimen de protección de la Directiva, tienen que incorporarse al ordenamiento interno español, sujetas al igual que en la Directiva, a la referida condición.

c) Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación<sup>29</sup>. El principal reto ecológico que se plantea para el sector cementero es su adaptación a la IPPC, que obliga a establecer medidas de prevención y control de la contaminación en todos los ámbitos de dichas empresas, incluidas las actuaciones sobre residuos<sup>30</sup>. La implementación de esta Directiva, cuyo límite de transposición está previsto para el mes de octubre, es de suma importancia para la economía española (más de 3000 centros productivos se ven afectados por esta norma), debido a que nuestro país es el principal exportador mundial de cemento del mundo.

Por otro lado, no puede desconocerse que el elevado consumo de cemento es una de las causas que están haciendo inhabitable el planeta. No transcurrirá mucho tiempo para que la mitad de la humanidad habite en ciudades, y la urbanización (construcción de edificios, carreteras y otras infraestructuras), es uno de los fenómenos que más profundamente altera el hábitat natural. España, que tiene como industria básica el turismo, es una de las naciones que más cemento consume<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996. Diario Oficial de las Comunidades Europeas 10-10-1996. Hemos de destacar que la Directiva comienza afirmando: "De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 189 C del Tratado: 1) Considerando que los objetivos y principios de la política comunitaria de medio ambiente, con arreglo a la definición del artículo 130 R del Tratado, se encaminan, en particular, a la prevención, la reducción y, en la medida de lo posible, la eliminación de la contaminación, actuando preferentemente en la fuente misma, y a garantizar una gestión prudente de los recursos naturales, de conformidad con los principios de que "quien contamina paga" y de la prevención de la contaminación".

<sup>30</sup> La empresa Valenciana de Cementos es la primera cementera española que ha recibido la "distinción verde". La citada empresa, que cubre con sus productos el 60% de la geografía española, ha apostado por la calidad total en su política medioambiental. Para ello, ha implantado la norma ISO 9002 para sus sistemas de calidad y la ISO 14001 para la gestión medioambiental (SGMA). Destacan sus medidas preventivas para reducir los impactos en los distintos medios (atmósfera, suelos y agua). Respecto a su política de residuos, ha optado por la restauración de las zonas de canteras mediante cultivos (nectarinas, melocotones, ciruelos), siendo su objetivo último, la sistematización para llegar a un residuo cero de proceso. Cfr. Empresa y Medio Ambiente, Expansión 6-7-1999. Precisamente, el Quinto Programa Comunitario de Medio Ambiente dice que la manera más eficaz de gestionar los residuos es evitando que se produzcan, pudiendo ser caudal de materias primas secundarias. El problema es que mientras que en Europa el 10% de la energía consumida en hornos de cemento procede de la valorización de residuos, en España la cifra es sólo del 1%.

<sup>31</sup> Cfr. Worldwide Fund (WWF, WWF/Adena en España): "Perspectivas de un planeta vivo", 1999. Desde 1960, el consumo mundial de cemento casi se ha quintuplicado. España ocupa el 12º puesto en consumo *per cápita*, con 570 kilos al año. Debe tenerse en cuenta que los primeros lugares no los ocupan necesariamente los países más ricos sino, más bien, las naciones en desarrollo (las dos Coreas, Libia, Malasia y Taiwan); A. Bengoechea: "Política ambiental comunitaria y turismo sostenible", págs 19-25, Boletín ICE Económico nº 2606, 1999.

A diferencia de lo que sucede con los reglamentos comunitarios, que se aplican directamente a los ciudadanos de la Unión Europea, las directivas comunitarias, como sabemos, precisan para su aplicación de un acto normativo de las autoridades nacionales de los Estados miembros. Si una vez transcurrido el plazo, bien no han sido transpuestas al ordenamiento jurídico de un Estado miembro o bien lo han sido de manera deficiente o incompleta, pueden ser invocadas por los particulares para obtener el beneficio de su "efecto directo". En suma, este efecto directo puede ser vertical (cuando se aplica frente a la Administración) u horizontal (cuando se aplica frente a los particulares)<sup>32</sup>.

Debemos también señalar la importancia del hecho de que, en aras de obtener un equilibrio entre los intereses comunitarios y nacionales, siguiendo la estela del artículo 130 T (TCE), se admite que la normativa comunitaria no supondrá obstáculo alguno para que un Estado miembro pueda aplicar medidas que lleven consigo una mayor protección del medio ambiente.

Llegados a este punto creemos firmemente en la necesidad de elaborar una Ley General para la Defensa del Medio Ambiente o un Código Ambiental, que recogiese los principios generales, conductas medioambientales aplicables en todos los ámbitos de la protección ambiental, reglas de presunciones, obligaciones de los titulares de empresas con incidencia ambiental, así como los criterios administrativos para resolver situaciones concretas<sup>33</sup>.

De esta manera, gozaríamos de mayor seguridad jurídica, ya que la protección del medio ambiente estaría ordenada, sistematizada y unificada, máxime dada la actual amalgama de leyes que configura el panorama legislativo del sector compuesto por 1.129 disposiciones legales. De éstas, 469 provienen de la UE, 226 emanan de la legislación española, y 434 proceden de las comunidades autónomas. Las normas afectan a materias como la gestión, impacto y protección de las aguas continentales y marinas, atmósfera, residuos, ruidos y substancias peligrosas.

d) Control de las emisiones de los vehículos: A lo largo del período que abarca los años 1970-1990, las directivas fijaron límites a las emisiones de ciertos contaminantes, como es el caso de los gases de escape de los vehículos de motor, que no resultaron eficaces. En el momento presente, existen varias directivas aplicables en este ámbito:

---

<sup>32</sup> Cfr. E. Pujol: "Efecto vertical de las directivas comunitarias", *Expansión*, 29-6-1999.

<sup>33</sup> Cfr. Xavier Junquera: "¿Es necesario un código ambiental?", pág. 15, 6-7-99, *Expansión*.

a) Directiva 98/77/CE de la Comisión, de 2 de octubre de 1998, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 70/220/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de medidas que deben tomarse contra la contaminación del aire causada por las emisiones de los vehículos de motor<sup>34</sup>.

b) Directiva 98/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a las medidas que deben adoptarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor y por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE del Consejo<sup>35</sup>.

c) Directiva 1999/13/CE del Consejo, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones<sup>36</sup>.

Otras múltiples disposiciones legales comunitarias contribuyen asimismo a completar el marco jurídico de actuación<sup>37</sup>. Se refieren a los gases de efecto invernadero<sup>38</sup>, y al seguimiento de las emisiones de CO<sub>2</sub><sup>39</sup>, a la información sobre el consumo de combustible y sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> facilitada al consumidor al comercializar turismos nuevos<sup>40</sup>, al seguimiento de las emisiones específicas medias de CO<sub>2</sub> de los turismos nuevos<sup>41</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. NUM. DOC. 398L0077. Diario Oficial nº L 286 de 23/10/1998 P. 0034-0052.

<sup>35</sup> NUM. DOC 398L0069. Diario Oficial nº L 350 de 28/12/1998 P. 0001-0057.

<sup>36</sup> Cfr. NUM.DOC. 399L0013R(02). Diario Oficial nº L 240 de 10/09/1999 P. 0024. Rectificación: NUM. DOC. 399L0013R(01). Diario Oficial nº L 188 de 21/07/1999 P. 0054.

<sup>37</sup> Destacan la Decisión relativa a la posición común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción de la decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 93/389/CEE relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad (8829/98-C4-0542/98, 96/0192 (SYN)(Procedimiento de cooperación: Segunda lectura), Diario Oficial nº C 150 de 28/05/1999 P. 0072; Posición común (CE) no 18/1999, de 23 de febrero de 1999, aprobada por el Consejo de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 189 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo por la que se establece un plan de seguimiento de las emisiones específicas medias de CO<sub>2</sub> de los turismos nuevos, Diario Oficial nº C 123 de 04/05/1999 P. 0013;

<sup>38</sup> Cfr. NUM. DOC 599AP0052. Diario Oficial nº C 150 de 28/05/1999 P. 0072. Decisión relativa a la posición común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción de la decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 93/389/CEE relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad (8829/98-C4-0542/98 96/0192 (SYN) (Procedimiento de cooperación: Segunda lectura).

<sup>39</sup> Cfr. NUM.DOC. 399DO296. Diario Oficial nº L 117 de 05/05/1999 P. 0035-0038. Decisión del Consejo, de 26 de abril de 1999, por la que se modifica la Decisión 93/389/CEE relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad.

<sup>40</sup> Cfr. NUM.DOC. 599AGO504 (01). Diario Oficial nº C 123 de 04/05/1999 P. 0001. Posición común (CE) no 17/1999, de 23 de febrero de 1999, aprobada por el Consejo de conformidad con el procedimiento establecido con el artículo 189 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con vistas a la adopción de una Directiva del Consejo relativa a la información sobre el consumo de combustible y sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> facilitada al consumidor al comercializar turismos nuevos.

Ver, asimismo: Rectificación a Directiva 98/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 1998

La nueva política enfocada hacia el desarrollo sostenible va a comportar que la Unión Europea disponga, a partir del año 2000, de las normas de emisiones más duras del mundo<sup>42</sup>. De este modo, se va a abordar una de las principales preocupaciones en materia medioambiental, tras la Conferencia de Kioto, que es la referida a la necesaria reducción de las emisiones de dióxido de carbono (CO2).

---

relativa a las medidas que deben adoptarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor y por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE del Consejo. NUM. DOC. 398L0069R(01). Diario Oficial nº L 104 de 21/04/1999 P 0031; NUM. DOC 599PC0058. Propuesta modificada de Decisión del Consejo por la que se establece un plan de seguimiento de las emisiones específicas medias de dióxido de carbono de los turismos. Diario Oficial nº C 083 de 25/03/1999 P. 0009.

<sup>41</sup> Cfr. NUM.DOC 599AGO504(02). Diario Oficial nº C 123 de 04/05/1999 P. 0013. Posición común (CE) no. 18/1999, de 23 de febrero de 1999, aprobada por el Consejo de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 189 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo por la que se establece un plan de seguimiento de las emisiones específicas medias de CO2 de los turismos nuevos.

Ver asimismo: NUM.DOC 399X0125. 1999/125/CE: Recomendación de la Comisión de 5 de febrero de 1999 sobre reducción de las emisiones de CO2 producidas por los automóviles. Diario Oficial nº L 040 de 13/02/1999 P. 0049-0050; NUM. DOC 598AP0314(01). Decisión relativa al texto conjunto, aprobado por el Comité de Conciliación, de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas que deben adoptarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor y por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE en lo que se refiere a los vehículos industriales ligeros. Diario Oficial nº C 313 de 12/10/1998 P. 0031.

<sup>42</sup> Esta normativa ha surgido del acuerdo entre la ACEA (Asociación de Fabricantes Europeos) y la Comisión Europea (CE). Los fabricantes que vendan automóviles en Europa van a lanzar al mercado modelos cada vez más ecológicos. Ello supondrá el final de la gasolina con plomo ("súper") en el año 2000 (debido a que España cuenta con un gran parque de turismos que sólo pueden emplear este carburante, nuestro país ha obtenido una moratoria hasta el 2003). A partir del año 2012 (la reforma se hará en dos fases), los coches que circulen en Europa no podrán consumir más de 4,9 litros a los 100 kilómetros, en tanto que en el Estado de California, sólo el 15% de los matriculados cumplirán con la norma, con posterioridad al año 2006.

Precisamente, en este Estado norteamericano nos encontramos, en el momento presente, con uno de los más importantes litigios por emisiones de vehículos que exceden de los niveles permitidos de contaminación, de todo el panorama jurídico internacional. Es el pleito planteado por el Gobierno de los Estados Unidos (actuando en nombre de la **Agencia de Protección del Medio Ambiente -EPA-**) contra la empresa japonesa Toyota, tras haber entablado una demanda en la que reclama una indemnización por valor superior a los 58.500 millones de dólares (9,50 billones de pesetas), en concepto de agresión contra el medio ambiente y la salud pública (al incumplir la **Lev de Limpieza del Aire**). La acusación afirma que entre los años 1996-1998, Toyota fabricó más de 2 millones de vehículos en los que no funcionó correctamente el control anti-contaminación de los vapores de la gasolina almacenada en el depósito. La *litis* sienta precedente ya que en dos casos similares que se produjeron con anterioridad se alcanzaron acuerdos extrajudiciales. Así, en junio de 1998, la compañía japonesa Honda acordó pagar 267 millones de dólares ante la denuncia de la EPA de que había vendido coches equipados con sistemas de control de contaminación defectuosos. Apenas cuatro meses más tarde, siete empresas fabricantes de motores de gasóleo acusadas por la EPA de producir millones de toneladas de partículas contaminantes aceptaron el pago de 1.000 millones de dólares, la mayor suma en materia de indemnizaciones relacionadas con el medio ambiente.

e) En el momento presente, el Anteproyecto de Ley de responsabilidad civil derivada de actividades con incidencia ambiental<sup>43</sup>, debe constituir uno de nuestros principales puntos de referencia, en materia de deterioro medioambiental. Partiendo del artículo 45 de la Constitución<sup>44</sup>, se reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

Como auténtico pilar legal básico se menciona, en el plano comunitario, el Libro Verde sobre Reparación del Daño Ecológico, aprobado por la Comisión Europea el 14 de mayo de 1993, que se pronuncia favorable al sistema de responsabilidad civil de carácter objetivo, en la línea iniciada por la Directiva 85/374/CEE, del Consejo, de 25 de julio, que estableció un régimen de responsabilidad objetiva aplicable al fabricante de productos defectuosos<sup>45</sup>. Todo ello es consecuencia de la inserción en los Tratados del conocido principio "quien contamina paga", tras la incorporación del nuevo artículo 130R por el Acta Única Europea, y de su asunción plena por las instituciones comunitarias en el V Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Desde la perspectiva transnacional, la trascendencia de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo tampoco puede pasar fácilmente desapercibida. Conforme preceptúa meridianamente su artículo 13, los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.

En la Exposición de Motivos se menciona claramente que, en cuanto a la responsabilidad ambiental de tipo civil, a excepción de la derivada de daños nucleares, no existe ninguna otra manifestación en nuestro ordenamiento jurídico que la contenida en el artículo 1902 CC. Dicha regulación, relativa a la responsabilidad civil extracontractual, accidental, subjetiva y culposa, aparece ya superada en la mayoría de países de nuestro entorno legal y, como la propia jurisprudencia ha demostrado, se muestra insuficiente para materializar en la actualidad el mandato constitucional que establece la necesidad de restaurar los daños causados al medio ambiente.

---

<sup>43</sup> Cfr. Texto de 29 marzo de 1999.

<sup>44</sup> El título prevalente que ostenta el Estado para la aprobación de esta normativa es el de legislación civil, en conformidad con el artículo 149.1.8º de la Constitución. Por su carácter de legislación básica, puede dictarse de acuerdo con la competencia exclusiva del Estado, en materia de legislación procesal y de procedimiento administrativo común y régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas, a tenor de lo establecido en el artículo 149.1.23º.6º y 18º de la Constitución. A las Comunidades Autónomas corresponden las competencias sobre gestión, desarrollo de la legislación básica y la posibilidad de establecer normas adicionales de protección.

<sup>45</sup> La transposición de la Directiva a nuestro sistema se realizó mediante la Ley 22/1994, de 6 de julio, sobre responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos.

Conforme preceptúa el artículo 1, se entiende por deterioro del medio ambiente, toda degradación del mismo que, sin tener la consideración de daño, sea causada como consecuencia del ejercicio de algunas de las actividades con incidencia ambiental y ocasionada por una modificación de las condiciones físicas, químicas o biológicas sobre la fauna, la flora, la gea, el suelo, el aire, el agua, el paisaje, el patrimonio histórico artístico y la estructura y funcionamiento de los ecosistemas presentes o relacionados con el área afectada.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 3, se establece una responsabilidad civil objetiva. La parte perjudicada deberá probar la acción u omisión del supuesto responsable, el daño o deterioro del medio ambiente causados, así como su alcance cuantitativo y la mera relación de causalidad física entre la acción u omisión del responsable y el daño o deterioro del medio ambiente cuya reparación se reclama, con independencia de que exista culpa o negligencia<sup>46</sup>.

Bien pudiera afirmarse que la responsabilidad de carácter objetivo se fundamenta en principios de justicia distributiva, equidad o culpa social. Acaso, a este respecto, uno de los puntos más controvertidos, pudiere ser el hecho de que no se tiene en cuenta si el presunto responsable cumple o no con las normas aplicables, con los límites que las autorizaciones le imponen o, asimismo, si somete o no sus instalaciones a un control sistemático (ISO 14.000/EMAS-Sistema Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría-)<sup>47</sup>. Del mismo modo, hay alteraciones como la que afecta a la capa de ozono, para las que no existen técnicas de restauración o valoración económica y quizás pudieran no ajustarse completamente a un sistema de responsabilidad civil<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Junto a las sanciones penales y administrativas, existe la responsabilidad civil, que obliga a reparar e indemnizar los daños causados. En el ámbito de la protección del medio ambiente, se ha evolucionado de una responsabilidad por culpa o negligencia a una **responsabilidad por riesgo**. Como las actividades que originan el perjuicio benefician a quien las aprovecha, por razones de **equidad**, se obliga al causante a compensar el daño derivado de las mismas, aunque no intervenga culpa o negligencia, simplemente por el mero hecho del riesgo que para terceros comportan. Imaginemos, por ejemplo, el caso de un fallo en un dispositivo técnico de control u otro motivo que escapa al dominio humano que incide negativamente tanto respecto a las personas afectadas como en relación a su patrimonio. Todo ello se traduce en el principio de "quien contamina paga". Cfr. R. Martín Mateo: "Derecho ambiental", Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 111 ss, Madrid, 1997.

<sup>47</sup> Las normas de gestión ISO 14.000 orientan a las empresas sobre la mejora ambiental de los productos y servicios que ofrecen a sus clientes. A través de la gestión de calidad, exigen a sus proveedores la mejora continua de las materias primas que suministran y servicios que proporcionan. La virtud fundamental de las mentadas normas estriba en el hecho de que al seguir los procedimientos sugeridos por las mismas, disminuye el costo de reparación del medio ambiente, ya que se anticipan los conflictos medioambientales.

<sup>48</sup> Vid. Medio Ambiente: La legislación pendiente. Expansión, 4-6-1999.

Por otra parte, la responsabilidad objetiva obligará a ofrecer garantías. Así, deberán contratarse seguros de responsabilidad civil, con un límite máximo que alcanza los 15.000 millones de pesetas (90.151,815 Euros)<sup>49</sup>, independientemente de que se pueda reclamar más por vía penal, administrativa o por el Código Civil<sup>50</sup>. Las empresas con actividad eventualmente contaminante, en nuestro país, son aproximadamente medio millar. La mayoría de ellas trabajan con productos químicos y residuos<sup>51</sup>.

Otro concepto a tener en cuenta es el atinente a la responsabilidad solidaria<sup>52</sup>, cuando sean varias las personas responsables que han contribuido a causar un mismo daño. Además, el texto introduce, en su artículo 5, referente a la legitimación activa, el derecho de las asociaciones interesadas en la protección del medio ambiente a interponer demandas, exigiendo la restauración del medio dañado, siempre que cuenten con implantación territorial en el lugar en que se produzca el accidente, aun cuando los elementos naturales dañados no sean propiedad de titulares concretos.

---

<sup>49</sup> Cfr. Artículo 7, apartado 1.

La oferta de seguros ecológicos en España es, hasta el momento, bastante escasa. En 1997, un grupo de compañías de seguros puso en marcha, dentro del marco de la ONU para el medio ambiente (UNEP), la promoción de la gestión verde en dicho sector. Apenas, el Pool Español de Riesgos Medioambientales, Mapfre y Musini se han adherido a tal iniciativa. La cobertura, en lo que afecta a la responsabilidad civil, abarcaría daños personales, materiales, costes de descontaminación de suelos, aguas u otros bienes de terceros, costes de reubicación temporal de terceros mientras se realiza la limpieza, costes de limpieza propios de la empresa, costes de prevención de siniestros y la responsabilidad civil por daños a bienes en custodia. Cfr. Empresa y Medio Ambiente, Expansión 4-5-1999.

<sup>50</sup> En torno a posibles reparaciones en vía administrativa, civil o penal, ver artículo 8.

<sup>51</sup> Se incluye un amplio campo de actividades: Producción, manipulación, almacenamiento, utilización o abandono de alguna de las sustancias o preparados catalogados como peligrosos en las normas sectoriales correspondientes; la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente; las actividades de producción y gestión de residuos peligrosos; las actividades de valorización o eliminación de todo tipo de residuos y algunas de las actividades industriales incluidas en el R.D. 886/1998 sobre prevención de accidentes mayores.

<sup>52</sup> Cfr. Artículo 3, apartado 2.