



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **CAPITULO QUINTO**

### **ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE: LEGITIMACION ACTIVA**

**I. Presentación. II. Legitimación individual. III. Legitimación pública. IV. Legitimación colectiva.**





Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## I. PRESENTACION

171. Como se desprende del análisis efectuado hasta el momento, las características específicas del *daño al medio ambiente* y la consecución del fin último de la *reparación efectiva* ponen en tela de juicio los postulados clásicos del instituto de la responsabilidad en este ámbito: por una parte, el paso de la responsabilidad por culpa a la responsabilidad objetiva; por otra, el establecimiento de mecanismos de canalización de la responsabilidad y de presunción del nexo causal con el fin de garantizar la identificación del responsable; en fin, la determinación de la legitimación activa ante los tribunales, que constituye, sin duda, la cuestión más original o específica de la responsabilidad por daños al medio ambiente.

172. La particular naturaleza del "bien lesionado" plantea una cuestión que en el pasado hubiera sido inimaginable: la determinación del sujeto pasivo del daño y, por tanto, el legitimado activo para reclamar su reparación. Y es que, como se puso de manifiesto en el Capítulo Segundo, las dos características principales que debe de cumplir el daño para que exista responsabilidad no son acatadas con rigor cuando de daños al medio ambiente se trata. Efectivamente, a menudo resulta imposible determinar tanto la realidad del daño cuanto su personalidad, puesto que el daño tan sólo se identifica en toda su extensión a lo largo del tiempo y del espacio y, además, afecta a un número elevado de víctimas de difícil localización o posee un "carácter colectivo". Por tanto, si en ausencia de víctima el ordenamiento jurídico no ofrece una respuesta adecuada para el tema de la legitimación activa ante los tribunales, jamás se activará el mecanismo de la responsabilidad por daños al medio ambiente

y de nada servirán los esfuerzos realizados en este sentido analizados en los capítulos anteriores<sup>745</sup>. Así pues, la determinación de la legitimación activa constituye un problema fundamental que determina la eficacia última del instituto de la responsabilidad y que, forzosamente, necesita adaptarse atendiendo a las características del daño ambiental<sup>746</sup>.

173. Pues bien, si desde un punto de vista teórico es evidente que la cuestión de la legitimación es un tema crucial de inexcusable regulación específica, como específico es el daño ambiental, constituye, sin embargo, el aspecto más polémico y más alejado de una solución uniforme, por el momento ausente tanto desde una perspectiva internacional y comunitaria cuanto nacional. Y es que - como habrá ocasión de constatar a lo largo del presente Capítulo - la determinación de la legitimación activa afecta directamente a los esquemas clásicos de algunos sistemas jurídicos anclados en la distinción entre lo público y lo privado y, en todo caso, no hay que olvidar que constituye un elemento procesal y, en cuanto tal, se resiste a admitir cambios sobre todo si los mismos se dictan desde un ámbito internacional o comunitario. De todos modos, la *revolución*<sup>747</sup> en este aspecto del proceso parece inevitable, constituyendo actualmente en algunos Estados un hecho ya plenamente consolidado.

---

<sup>745</sup> El mismo temor, sin ofrecer ninguna solución, ha sido puesto de manifiesto por la Comisión en su Libro Verde, cit., apartado 2.1.9, p. 11.

<sup>746</sup> Expresamente han señalado que se trata de un tema muy delicado y que la solución que se adopte debe someterse a un profundo análisis el gobierno de Luxemburgo, la E.F.T.A. y la N.R.A (National Rivers Authority), en EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, cit. (Ref. 91/1) p.5, (Ref. 58/2) p. 15 y (Ref. 94/4) p. 126, respectivamente.

<sup>747</sup> Calificada de esta manera por M. CAPPELLETTI, en "La protección d'intérêts collectifs et du groupe dans le procès civil (Métamorphoses de la procédure civile)", Rev. int. dr. comp., n° 3, 1995, p. 571.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## II. LEGITIMACION INDIVIDUAL

174. Tradicionalmente, la cuestión de la legitimación activa frente a los tribunales se ha resuelto fácilmente: podrá reclamar un daño aquél que lo ha sufrido. Ahora bien, esta respuesta de marcado matiz individualista falla actualmente ante las exigencias de una sociedad industrial basada en el consumo masivo y los conflictos de naturaleza intrínsecamente colectiva. Las "violaciones de masa"<sup>748</sup> - entre las que destacan las agresiones ambientales - afectan directamente a categorías enteras de individuos y no a algunos individuos en particular. El interés colectivo que subyace detrás del daño de la misma naturaleza no puede ser atendido mediante los principios de corte individualista centrados en el interés legítimo del particular afectado.

175. Es absolutamente necesario arbitrar nuevos métodos de protección que incidirán directamente sobre las reglas clásicas de la legitimación activa tradicionalmente basadas -al menos en el continente - en la famosa dicotomía Derecho público/Derecho privado que, si bien en otras áreas del ordenamiento jurídico es posible mantener, se vienen abajo en el ámbito de la protección del medio ambiente. Efectivamente, cuando se origina un daño al medio ambiente se produce simultáneamente un atentado a intereses públicos (protección de la naturaleza) y a intereses privados (protección de la salud, de la propiedad): en definitiva se produce un atentado a "intereses difusos" que pertenecen a la

---

<sup>748</sup> *Ibidem*, cit., p. 572.

colectividad<sup>749</sup>. Por lo tanto, resulta inviable el principio clásico de la responsabilidad civil por daños en virtud del cual poseen legitimación para demandar sólo aquellos que han sufrido en su patrimonio, moral o material, consecuencias no queridas por el Derecho imputables a otras personas. Esta regla será útil únicamente cuando el medio ambiente dañado sea un bien localizado propiedad de un individuo o afecte a su integridad física<sup>750</sup>. Ahora bien, tratándose de daños ambientales es sumamente difícil justificar lesiones individualizadas o, incluso, puede haberse producido un "daño ecológico puro", al margen de cualquier connotación patrimonial, de trascendencia colectiva. Por lo tanto, si ante realidades tan frecuentes como la descrita no existe un individuo directa y personalmente afectado - y, en cuanto tal, legitimado activo - será necesario arbitrar nuevas fórmulas de legitimación que, como a continuación se expone, descansarán en el Estado (III), en el individuo como demandante popular (IV.B) y en las asociaciones de protección del medio ambiente (IV.C).

---

<sup>749</sup> En relación con el concepto de "intereses difusos" *vid.* próximo apartado IV.A (n<sup>os</sup> 182 a 185) del presente Capítulo.

<sup>750</sup> Como ya se ha señalado, la Ley alemana sobre responsabilidad ambiental tiene por objeto reparar los daños causados a las personas (muerte o lesiones en el cuerpo o la salud) o a las cosas por influjos medioambientales, procedentes de determinadas instalaciones (artículo 1.1). Por este motivo, sólo el que es directamente lesionado en uno de los bienes jurídicos protegidos está legitimado en el marco de esta Ley para demandar la reparación del daño sufrido.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

### III. LEGITIMACION PUBLICA

176. Actualmente, los autores<sup>751</sup> coinciden en señalar que el Estado se manifiesta como el principal legitimado o el "demandante natural"<sup>752</sup> cuando de daños al medio ambiente, en cuanto tal, se refiere. Esta aproximación iuspublicista encuentra arraigo fundamentalmente en aquellos sistemas jurídicos que reconocen la institución del *dominio público* que, a su vez, comprende gran número de bienes que podríamos calificar como "ambientales" (los ríos, el litoral, los bosques públicos, etc.). Por lo tanto, la extensión de la legitimación pública dependerá del alcance que cada ordenamiento jurídico establezca del concepto de dominio público. Efectivamente, sin perjuicio de que posteriormente se destaquen las consecuencias de este enfoque en un Estado en concreto, hay que tener en cuenta que, por ejemplo, en Alemania, a diferencia de España o Francia, existen pocos ejemplos de "bienes ambientales" que sean dominio público<sup>753</sup>.

177. Partiendo de este enfoque, la *Ley italiana n° 349 de 8 de julio de 1986* establece la legitimación exclusiva del Estado y de los entes territoriales en cuyo

---

<sup>751</sup> *Vid.*, por todos, RHEBINDER, E., "La spécificité...", cit., pp. 111-113.

<sup>752</sup> Expresión utilizada por G. MARTIN en "Réflexions sur la définition du dommage à l'environnement: le dommage écologique pur", en prensa, 1997.

<sup>753</sup> La única excepción se refiere a las aguas en el Land de BadeWurtemberg; también el Estado Federal se considera propietario de las aguas costeras en virtud de los artículos 108 y 110 del Código civil alemán (*vid.* LITTMANN-MARTIN, M. J. y LAMBRECHTS, C., cit., p. 112 y HAGER, G., cit., pp. 39-42).

territorio se ha producido el daño ambiental<sup>754</sup>. El texto de su artículo 18 parte de la naturaleza pública del daño ambiental: cuando se provoca un atentado al medio ambiente se produce la violación de un derecho subjetivo público al ambiente en manos de la autoridad pública; de ahí que sólo reconozca legitimación activa para ejercitar la correspondiente acción al Estado y a las autoridades regionales, provinciales y municipales interesadas<sup>755</sup>.

178. Son numerosos los autores italianos que han criticado con dureza la exclusividad de la legitimación pública contemplada en la Ley que descarta de antemano la posibilidad de que los ciudadanos o las asociaciones puedan interponer acciones ante los tribunales ordinarios. Como indica A. POSTIGLIONE, detrás de la Ley se ocultan evidentes razones políticas de gran envergadura: el recurso al juez será muy limitado puesto que no obedecerá a criterios de obligatoriedad sino de "discrecionalidad político-administrativa"<sup>756</sup>. No hay que olvidar que el Estado es precisamente el titular de muchas actividades contaminantes (centrales nucleares, industrias químicas...) o, simplemente, se inclina a favor de otros intereses

---

<sup>754</sup> Así, el apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley establece que "cualquier hecho doloso o culposo que implique violación de las disposiciones legales o de las resoluciones adoptadas con fundamento en la Ley y que comprometa el ambiente dañándolo, alterándolo, deteriorándolo o destruyéndolo en todo o en parte, obliga al autor al resarcimiento en favor del Estado". A continuación, el apartado 3 del mismo artículo puntualiza que "la acción de resarcimiento del daño ambiental, aunque se ejercite en sede penal, será promovida por el Estado y por los entes territoriales sobre los que inciden los bienes objeto del hecho ilícito".

<sup>755</sup> La doctrina entiende que la referencia que la Ley hace a los "entes territoriales" debe entenderse en un sentido estricto; por lo tanto, otros sujetos públicos como, por ejemplo las asociaciones de municipios no estarían legitimadas según la Ley (vid. PORTALUPI, N. y RONCELLI, P., "Environmental liability in Italy", en *Environmental liabilities and regulation in Europe*, The Hague, 1993, p. 290). En cuanto a la naturaleza de la legitimación de estos entes territoriales, esto es, si actúan en nombre propio o en representación del Estado, vid., entre otros, POSTIGLIONE, A., "L'azione civile in difesa dell'ambiente", en Riv. Trim. DPub., n° 2, 1987, pp. 319-320, MAUGUERI, M. R., "Liability for environmental damage in Italy", EUI Working Paper EPU n° 91/92, *Environmental Liability in a European Perspective*, European Institute, Florence, 1991, pp. 69-70 y A. BIANCHI, cit. p. 25, quien denuncia la escasa accionabilidad que ejercitan los entes territoriales ya que, al actuar en sustitución del Estado, no poseen ninguna garantía de que van a recibir alguna compensación puesto que las indemnizaciones se canalizan directamente hacia el Estado.

<sup>756</sup> POSTIGLIONE, A., "L'azione...", cit., p.306.

enfrentados (empleo, crecimiento industrial...) <sup>757</sup> lo que, en ocasiones, se traducirá en una lógica - pero no justificada - ausencia de accionabilidad.

A mayor abundamiento, la doctrina considera, por un parte, que la Ley italiana sobrevalora la función del Estado, al relegar a un segundo plano la posición de la persona ante los conflictos ambientales cuando verdaderamente esta última posee un derecho al ambiente sancionado constitucionalmente y el papel del Estado, como entidad jurídica pública, es tan sólo instrumental al servicio de la persona y de la colectividad <sup>758</sup>. En este mismo orden de ideas, hay que destacar que el derecho subjetivo público al ambiente exclusivo del Estado implica un control monopolístico y antidemocrático de un aspecto fundamental de la realidad en contraste con el pluralismo social que se desprende de la Constitución <sup>759</sup>.

**179.** Por otra parte, y en relación con el **ámbito de la acción** contemplado en la Ley, hay que tener en cuenta que al considerar ésta el daño al medio ambiente como un daño al Estado y no realmente como un daño a la colectividad no resulta evidente que la acción del Estado comprenda "le survaleur écologique" que excede de los límites del *dominio público* <sup>760</sup>. Esto significa, en primer lugar, que si los lindes de esta figura se ciñen únicamente a aquellos bienes ambientales propiedad del ente público quedarán sin protección aquellos bienes ambientales que rebasan los límites territoriales (el aire, el clima, la fauna...); en segundo término, y con mayor razón, el Estado no podrá reclamar la reparación del daño ecológico producido en el

---

<sup>757</sup> MARTIN, G., "Réflexions...", cit. En relación con la intervención de la administración en la industria y los problemas que la misma genera en orden a la responsabilidad, *vid.* MARTIN REBOLLO, L., "Medio ambiente...", cit., pp. 644 a 652.

<sup>758</sup> La propia Ley se muestra en este punto, ciertamente contradictoria. En efecto, precisamente el apartado 2 del artículo 1 de la misma califica al ambiente como "patrimonio natural nacional", a la vez que lo considera como "un interés fundamental de la colectividad" y no tan sólo del Estado.

<sup>759</sup> En relación con ambas críticas *vid.*, por todos, POSTIGLIONE, A., "L'azione...", cit., pp. 308 y 309.

<sup>760</sup> *Vid.* REHEBINDER, E., "la spécificité...", cit., p. 112.



interior de una propiedad privada.

Evidentemente, los límites de la acción desaparecen en el momento en que el Estado actúa no en calidad de propietario del dominio público sino en calidad de *guardián (trustee)* del medio ambiente. En virtud de la teoría del *public trustee* o *parens patriae*, el Estado se convierte en depositario y garante de los recursos naturales en interés de las generaciones actuales y futuras. Esta teoría, elaborada por la doctrina y jurisprudencia anglosajonas a partir de los años setenta, ha permitido reconocer la admisibilidad de acciones por responsabilidad interpuestas por Estados cuyos recursos naturales, en particular los ecosistemas marinos<sup>761</sup>, habían sido agredidos por mareas negras. Actualmente, al menos en EEUU, nadie discute esta concepción del Estado en relación con los recursos naturales: la C.E.R.C.L.A.<sup>762</sup>, la Clean Water Act<sup>763</sup> y la Oil Pollution Act<sup>764</sup> han consagrado expresamente esta solución. Solución que, a juicio de E. REHBINDER, permite extender la acción del Estado a todos aquellos bienes ambientales que no sean propiedad de los particulares o que excedan la esfera de la propiedad privada. Paralelamente, la autoridad pública debería estar habilitada para reivindicar, en lugar de la víctima, la reparación del daño ecológico que afecta a su propiedad<sup>765</sup>.

---

<sup>761</sup> En este orden de cosas fue muy significativo el siniestro producido como consecuencia del vertido en alta mar de barriles de crudo de petróleo procedentes del buque *Exxon Valdez*. Cabe mencionar que entre otros demandantes se presentó el Estado de Alaska para reclamar los daños compensatorios y punitivos, actuando como *public trustee* por cuenta de sus ciudadanos. En relación con este caso, *vid.* SMITH, T, "Les deversements de pétrole en mer aux Etats-Unis. L'Exxon Valdez et au delà", G. Martin (Dir.), 1991, pp. 201-210, en *Le dommage écologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., 21 et 22 mars 1991, París, edit. Economica, 1992.

<sup>762</sup> La Sección 107 del apartado 9607, letra f) de la C.E.R.C.L.A. indica expresamente "In the case of an injury to, destruction of, or loss of natural resources...the United States Government and any State...shall act *on behalf of the public as trustee of such natural resources to recover for such damages.*"

<sup>763</sup> Apartado 311, letra f).

<sup>764</sup> Apartado 1006.

<sup>765</sup> REHBINDER, E., "La spécificité...", cit., pp. 112 y 113. Además, insiste el autor en que esta solución que él denomina de *fiducia del Estado* permite aprovechar las garantías que ofrece el Derecho administrativo en relación con la prueba, las garantías procesales, la reparación, etc. (*ibidem.*, p. 113).

En esta misma línea, partiendo de la especial naturaleza de los daños al medio ambiente (afectan a intereses públicos y privados) y la función del Estado (guardián del bienestar social), P. WILMOWSKY y G. ROLLER justifican la legitimación activa del Estado para reclamar incluso los daños efectuados a un medio ambiente propiedad de un individuo<sup>766</sup>. Efectivamente, los autores consideran que por lo menos en aquellos casos en los que el interés particular del propietario impide una eficaz protección de la naturaleza, la posibilidad de reclamar responsabilidad por daños al medio ambiente no debe reservarse únicamente al propietario sino también al Estado. Así por ejemplo, cuando se produce un daño al medio ambiente que no puede ser evaluado como una pérdida pecuniaria, probablemente al propietario le sea indiferente y por lo tanto renuncie a reclamar. Incluso, aunque el daño sí que pueda evaluarse económicamente no está en absoluto garantizado que el particular quiera someterse a un penoso procedimiento judicial. En otras ocasiones, lo que suele ocurrir es que el daño afecta a numerosas propiedades: imaginemos un área en donde habitan varias especies, en cuyo caso es científicamente imposible reparar el daño adoptando soluciones estancas, sin una óptica global del problema. Por último, no es de extrañar que a veces sea el mismo propietario el que destruya "su medio ambiente" en búsqueda de otros tesoros<sup>767</sup>.

**180.** En fin, plantea no pocos problemas la cuestión de la **habilidad del Estado** para, en un primer momento, detectar la agresión al medio ambiente y,

---

<sup>766</sup> Esta es la idea que, a nivel comunitario, inspira a la Directiva 93/7/CEE de 15 de marzo relativa a la restitución de los bienes culturales que hayan salido de forma ilegal de un Estado miembro (DOCE L n° 74 de 23 de marzo de 1993, pp. 74 y ss). El artículo 5 de la Directiva establece la legitimación activa del Estado miembro de cuyo territorio ha salido de forma ilegal el bien cultural para interponer la acción de restitución contra el poseedor (y, en su defecto, contra el tenedor) ante el Tribunal competente del Estado miembro en cuyo territorio se encuentra el bien. Por lo tanto, la Directiva reconoce una auténtica legitimación activa no al propietario del bien cultural (la mayoría de dichos bienes pertenecen a colecciones privadas) sino a la entidad representativa del interés general, en este caso materializado en la protección del patrimonio cultural.

<sup>767</sup> WILMOSKI, P. y ROLLER, G., op. cit, p. 87. En el mismo sentido se pronunció E. RHEBINDER en su ponencia titulada "La legitimación colectiva en materia de medio ambiente" presentada en el Seminario sobre responsabilidad Ambiental, Universidad de Alicante, 27 a 29 de octubre de 1994.

posteriormente, actuar en consecuencia mediante la interposición de la acción frente al órgano judicial competente o, según determinados ordenamientos jurídicos, hacer uso de su capacidad de autotutela y exigir directamente la reparación del daño. En este sentido, la doctrina<sup>768</sup> es partidaria de delegar tales funciones en órganos públicos con un alto grado de especialización capaces de percibir, en la medida de lo posible, la complejidad del daño ambiental. Tal ha sido la tendencia que desde años impera en los países anglosajones, entre los que destaca la multifuncional E.P.A. norteamericana (Environmental Protection Agency)<sup>769</sup>. También en el Reino Unido entidades centrales como la H.M.I.P. (Her Majesty's Inspectorate of Pollution) y la N.R.A. (National Rivers Authority), o entidades locales como las W.R.As (Waste regulation authorities), han llevado a cabo una importante labor de ordenación y reparación de tierras contaminadas en el marco de sus competencias específicas<sup>770</sup>. Además, ante el temor de que las autoridades locales o centrales no tomen las medidas pertinentes, el Comité para las Comunidades Europeas de THE HOUSE OF LORDS, trasladando en este punto la solución norteamericana referida anteriormente, recordó las palabras de Mr. Hughes en relación con la necesidad de establecer un *environmental trustee* o *environmental ombudsman* capaz de controlar que las autoridades citadas cumplan con su derecho y su deber de proteger el medio ambiente<sup>771</sup>. Posteriormente, con ocasión del informe redactado por THE HOUSE OF LORDS en relación con el Libro Verde de la Comisión, el Comité especial para las Comunidades Europeas insistió en la creación de un cuerpo especializado y unificado capaz de absorber las funciones que hoy por hoy vienen desempeñando la

---

<sup>768</sup> *Vid.*, por todos, en relación con la protección de los intereses difusos en general CAPPELLETTI, M., cit., pp. 578-580 y, en relación con los problemas específicos de las agresiones ambientales, LITTMANN-MARTIN, M. J. y LAMBRECHTS, C., cit., p. 76.

<sup>769</sup> Respecto a los atributos de la Agencia *vid.* LOPERENA ROTA, D., "Veinte años de Política ambiental en EEUU", en R.E.D.A., nº 129, pp. 447-451, como advierte el autor, la creación de la E.P.A. originó una verdadera revolución en la Administración norteamericana, *ibidem.*, p.447.

<sup>770</sup> Los poderes de estas instituciones están regulados en las Partes I y II de la Environmental Protection Act y en la Parte VII de la Water Resources Act 1991. *Vid.*, por todos, TROMANS, S. y TURRALL-CLARKE, *Contaminated Land*, London, Sweet & Maxwell, 1994, pp. 72 y ss.

<sup>771</sup> THE HOUSE OF LORDS, *Paying...*, cit., pp. 17 y 31.

H.M.I.P., la N.R.A. y las W.R.As.: se trata de la futura *Environmental Protection Agency* (E.P.A.)<sup>772</sup>. Actualmente, al margen de la legitimación individual regida por las reglas clásicas del *common law* para el caso de una agresión al medio ambiente propiedad de un particular, existe un proyecto de reforma que concentra la legitimación pública en manos de la futura E.P.A. británica creada, salvando las distancias, a imagen y semejanza de la E.P.A. norteamericana.

181. Con todo, no se puede negar la eficacia, al menos teórica, de la legitimación del Estado habida cuenta que, normalmente, esta última implica de antemano la atribución de poderes directos a la Administración para conseguir la efectiva reparación del daño ambiental. Tan sólo en un segundo estadio, si no consigue el resultado deseado, la Autoridad pública interpondrá una acción ante los tribunales. Esta es la tendencia que en la actualidad domina en la mayoría de los ordenamientos jurídicos que se contemplan en el cuadro inferior. En España, esta situación se corresponde con el reconocimiento de la autotutela y la potestad sancionatoria de las Administraciones Públicas compatible con "la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados...debiendo...comunicarse al infractor para su satisfacción...y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente"<sup>773</sup>. Potestad sancionatoria derivada, en materia ambiental, del artículo 45 de la Constitución española y regulada expresamente en las diferentes leyes administrativas de protección del medio ambiente<sup>774</sup>, entre las que merece

---

<sup>772</sup> THE HOUSE OF LORDS, *Remedying...*, cit., p. 16.

<sup>773</sup> Artículo 130 de la L.R.J.A.P. y P.A.C.

<sup>774</sup> Así por ejemplo, el Título VI de la Ley de 8 de junio de 1957, de Montes (B.O.E. nº 151 de 10 de junio de 1957), el Capítulo II del Título II del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (cit.), o el Capítulo III de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos tóxicos y peligrosos (cit.).

la pena destacar aquellas normas nacionales<sup>775</sup> y autonómicas<sup>776</sup> que confirman la necesidad de reparar los equilibrios ecológicos alterados.

No obstante, el hecho de que el Estado se configure como el legitimado ideal para garantizar la efectiva y diligente reparación del medio afectado no significa que deba ser el único. Efectivamente, como se desprende del cuadro inferior, en la mayoría de los Estados se observa una tendencia progresiva a admitir - vía legislativa o jurisprudencial - el reconocimiento procesal de la protección de los intereses difusos y, por lo tanto, la legitimación activa del individuo o las asociaciones. De este modo se consiguen aliviar los defectos - descritos anteriormente - de un sistema antidemocrático basado en el monopolio de la acción en manos del Estado, a la vez que se cumplen, como se verá a continuación, los deseos expresados a nivel comunitario e internacional, de ampliar el *ius standi* a favor de la colectividad, titular legítima del medio ambiente dañado.

---

<sup>775</sup> Entre otros, *vid.* el artículo 110 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas (cit.) referido a la obligación del responsable de "reparar los daños y perjuicios al dominio público hidráulico...", y en su totalidad, el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras (BOE nº 274 de 15 de noviembre de 1982) y el Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restatauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos (BOE nº 141 de 13 de junio de 1984). También el artículo 37 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres indica expresamente que "la reparación tendrá como objetivo lograr...la restauración del medio natural al ser y al estado previsto al hecho de producirse la agresión."

<sup>776</sup> Por ejemplo, y en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el apartado 3 del artículo 15 de la Ley de la Generalitat Valenciana 3/1989, de 2 de mayo, de actividades calificadas (DOGV nº 1.057 de 4 de mayo de 1985) exige al responsable "reparar conveniente los daños ocasionados y restablecer el equilibrio medioambiental.", y el artículo 55 de la Ley 11/1994, de la Generalitat Valenciana de 9 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 2.423 de 9 de enero de 1995).

LEGITIMACION EXCLUSIVA DEL ESTADO			
ITALIA	*Art. 18 Ley 18 de julio 1986: Estado y entes territoriales.		
R. U.	*Env. Protect. Act y Water Res. Act: H.M.I.P., N.R.A. y W.R.As.		
LEGITIMACION CONCURRENTE PUBLICA Y COLECTIVA			
	LEGIT. PUBLICA	LEGIT. COLECTIVA	
		ACC. POPULAR	ASOCIACIONES
EEUU	*Sec.107, ap.9607, letra f) C.E.R.C.L.A.: Estado y Est. nacionales.	<i>Citizen suits</i> en Leyes específicas.	* <i>Citizen suits</i> . *Art.702 A.P.A. (interesado afectado).
BRASIL	*Ley 7.347 de 24 de julio 1985: Ministerio P. y otros entes públicos.	Art. 5 LXXIII Constitución brasileña.	Ley 7.347 de 24 de julio de 1985
HOLANDA	*Soil Protection Act: Estado	*Ley de Protección de la naturaleza *Jurisprudencia	*Ley de Protección de la naturaleza *Jurisprudencia
FRANCIA	*Leg. específica: Estado		*Asociaciones habilitadas por legislación especial. *Jurisprudencia.
ESPAÑA	*Potestad sancionadora del Estado	Legislación específica estatal y autonómica.	*Acción derivada de la acción popular. *Jurisprudencia.
PROPUESTA C.E. RESIDUOS	*1ª Propuesta: "poderes públicos".	Remisión al Derecho nacional.	Reconocimiento (art.4)



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## IV. LEGITIMACION COLECTIVA

### A) FUNDAMENTO: EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCION DE LOS INTERESES DIFUSOS. APLICACION EN EL DERECHO AMBIENTAL

182. La realidad social y económica de nuestros días propicia la aparición de agresiones que desbordan la esfera jurídico privada del individuo dando paso a fenómenos de alcance colectivo debido al surgimiento de nuevas categorías de intereses jurídicos dignos de protección: los denominados *intereses difusos*. Intereses que subyacen en las demandas contemporáneas relacionadas con la garantía de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos, la protección del entorno urbanístico y paisajístico y, por supuesto, la tutela ambiental.

Algunos de estos intereses de índole social o colectiva, es decir, "que a la vez son ajenos y propios, pero siempre comunes"<sup>777</sup>, son escogidos por el Estado y transformados en **intereses públicos**. No obstante, una protección exclusivamente pública de estos intereses resulta inadecuada e insuficiente: efectivamente, en primer lugar, los intereses difusos, y entre ellos los ambientales, superan la clásica

---

<sup>777</sup> ALMAGRO NOSETE, J., "La protección procesal de los intereses difusos en España", en Justicia, nº 1, 1983, p. 70.

dicotomía entre *público* y *privado* para integrar una nueva categoría de la cual es titular la colectividad; en segundo lugar, si bien la función del Estado debe resultar robustecida en este ámbito, ello no significa que el mismo deba presentarse como el único garante de unos intereses que pueden incluso resultarle hostiles puesto que, al fin y al cabo, no le pertenecen, al menos en exclusiva. Por lo tanto, la efectiva protección de los intereses difusos reclama la combinación de medios tutelares públicos y colectivos capaces de garantizar, por ejemplo, la defensa del *interés colectivo al medio ambiente* que pueden tener los pescadores, las asociaciones para la protección de la fauna autóctona, o los simples paseantes o aficionados a la observación de la naturaleza que se sienten afectados por el deterioro de las aguas de un cauce por obra de la autorización de un nuevo vertido.

**183.** Admitida la inconcreción y la escasa precisión jurídica que dimana del término "difuso", destacan, sin embargo, las siguientes características de los intereses que venimos considerando:

- *Alcance colectivo*. Los intereses difusos se refieren a un número indeterminado de personas. Por lo tanto, el concepto de derecho subjetivo se tambalea ante estos derechos de dimensión colectiva e indivisible que atañen a la vez a todos y a nadie: ¿a quien pertenece el aire que respiramos?<sup>778</sup>. En este sentido, se ha dicho que el interés difuso "como tal, no tiene titular pero al mismo tiempo pertenece a todos y a cada uno de los miembros del grupo"<sup>779</sup> o, incluso, se les ha calificado de intereses meta-individuales<sup>780</sup> o de intereses privados, de

---

<sup>778</sup> Vid. CAPPELLETTI, M., cit., p. 575.

<sup>779</sup> GOMEZ DE LIAÑO GONZALEZ, F., "La legitimación colectiva y el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder judicial", en Justicia, nº 3, 1986, p. 558.

<sup>780</sup> CAPPELLETTI, M., cit. p. 577.

naturaleza colectiva<sup>781</sup>. No obstante, en la medida en que estos intereses se densifican en derechos constitucionalmente reconocidos, la titularidad de estos derechos que aunque individuales tienen su proyección y desarrollo en el grupo social, motivan disquisiciones doctrinales entre las que destacan, como veremos, aquellas que reclaman la existencia de un derecho del individuo a un medio ambiente adecuado de naturaleza subjetiva<sup>782</sup>.

- *Intercomunicación de resultados*. Uno de los efectos más característicos del reconocimiento de los intereses difusos se refiere al beneficio automático que implica la defensa de los mismos para todos los que están en la misma situación sin hacer nada en concreto: la paralización de la exportación de aves protegidas favorece a todos los defensores de la fauna<sup>783</sup>.

- *Relevancia jurídica de las situaciones en juego*. La indeterminación del concepto que nos ocupa no implica que los conflictos relacionados con su protección carezcan de relevancia jurídica<sup>784</sup>. Por el contrario, los intereses difusos cuentan con el respaldo del ordenamiento jurídico y, normalmente, con el reconocimiento

---

<sup>781</sup> PELLEGRINI GRINOVER, A., "Acciones colectivas para la defensa del ambiente y de los consumidores. (La Ley brasileña n° 7347 de 24 de julio de 1985), en Rev. Der. Proc., n° 3, 1988, pp. 706. En esta misma línea, L. MARTIN REBOLLO ("Medio ambiente...", cit., p. 650) se refiere al derecho a disfrutar de la naturaleza, de la ciudad - parafraseando a H. LEFEBVRE - como un auténtico "derecho a la ciudad", como un verdadero derecho público subjetivo que exige una indemnización para su mínima y parcial reparación a las personas dañadas y a las organizaciones representativas de los intereses colectivos.

<sup>782</sup> Vid., por todos, JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Edit. Bosh, 1995.

<sup>783</sup> Vid., MARTIN MATEO, R. *Tratado de Derecho ambiental*, op. cit., p. 184.

<sup>784</sup> F. GOMEZ DE LIAÑO GONZALEZ (cit., p. 558) resalta expresamente esta característica en la definición que ofrece al respecto, a saber: "los intereses difusos comprenden *todas aquellas situaciones de hecho jurídicamente relevantes* que integran o pueden integrar determinadas colectividades, categorías, grupos, clases de sujetos vinculados por una misma o común necesidad, y que se refieren a colectivos poco precisos en su composición, cuya titularidad, aunque individual, tiene su desarrollo en el grupo social y sobre todo se defiende mejor". Por su parte, R. MARTIN MATEO (*Tratado de Derecho ambiental*, op. cit., p. 184) recuerda que "no se trata de impulsar la concesión de graciabes beneficios mediante la actuación de grupos de presión que buscan pronunciamientos favorables para ellos pero indiferentes para el Derecho".

constitucional<sup>785</sup>, como es el caso del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona<sup>786</sup>.

- *Dificultades procesales*. Sin duda, la característica más llamativa que nadie discute hace referencia a la insuficiente tutela procesal o "accionabilidad" también difusa<sup>787</sup> que desde el momento de su reconocimiento han venido sufriendo los intereses difusos. Efectivamente, como ha sido puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones a lo largo del presente Capítulo, la solución decimonómica de corte individualista acompañada frecuentemente del monopolio de la Administración para la definición y defensa de los intereses públicos - entre los que se encuentran los bienes ambientales<sup>788</sup> - resulta inapropiada para la tutela de intereses que ni son públicos ni privados, sino colectivos. Esta deficiencia, desembocará inevitablemente en un montaje colectivo para la defensa de estos intereses que se traducirá forzosamente en el establecimiento de un sistema de legitimación colectiva en favor del individuo o de las asociaciones<sup>789</sup>.

---

<sup>785</sup> Por ejemplo, la Constitución española reconoce la protección de intereses difusos al consagrar derechos como los contenidos en los artículos 43 (derecho a la protección de la salud), 44 (derecho al acceso a la cultura) o 47 (derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada). También la Constitución, sin catalogarlos como derechos, establece "principios rectores de la política social y económica" generadores de intereses de esta naturaleza, tales como los del artículo 39 (protección social, económica y jurídica de la familia), 41 (régimen público de la seguridad social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficiente ante situaciones de necesidad), 46 (protección del patrimonio histórico, cultural y artístico), 49 (protección de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos), 50 (suficiencia económica de las pensiones de los ciudadanos durante la tercera edad, y 51 (protección del consumidor y usuario).

<sup>786</sup> Artículo 45 de la Constitución española.

<sup>787</sup> ALAMAGRO NOSETE, J., "La protección...", cit., p. 75.

<sup>788</sup> Ya se definan éstos como los sometidos al dominio público del Estado (solución que sigue la Ley italiana de 18 de julio de 1986 y muchos ordenamientos cercanos, entre los que se encuentra el español) o como aquellos bienes ambientales ajenos a la esfera privada del individuo y sujetos a la tutela del Estado - *public trustee* - (solución propia del derecho norteamericano). En cuanto a la necesidad de arbitrar nuevas técnicas jurídicas adecuadas para salvaguardar la tutela de los intereses colectivos mediante el reconocimiento de la legitimación activa de las asociaciones frente al monopolio del Estado, *vid.*, entre otros, MARTIN REBOLLO, L., "Medio ambiente...", cit., pp. 649 y 650.

<sup>789</sup> Algunos autores prefieren precisar y referirse a una *legitimación difusa* para la protección de los intereses difusos que abarcaría la legitimación popular y la legitimación colectiva, reservando este término para la legitimación que poseen las asociaciones u otras entidades colectivas, *vid.*, por todos, GOMEZ

184. Por último, merece la pena destacar que la tutela procesal de los intereses difusos mediante el reconocimiento de la legitimación colectiva en el ámbito concreto del medio ambiente no se ha suscitado solamente a nivel nacional, sino también a nivel internacional y europeo.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992 se adoptaron dos documentos importantes al respecto: la Declaración de Río y la Agenda 21. El Principio nº 10 de la Declaración de Río, tras insistir en la necesidad de resolver las cuestiones ambientales con la participación de los **ciudadanos**, fundamentalmente garantizando el acceso del **público** a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, advierte que "deberá proporcionarse un acceso a los procedimientos judiciales y administrativos, incluido el resarcimiento de daños y perjuicios"<sup>790</sup>. De forma similar, la Agenda 21 insta a los Estados a "asegurar el derecho de las **organizaciones no gubernamentales** a proteger el interés público a través de acciones legales"<sup>791</sup>.

A nivel comunitario, el V Programa de Acción, informador de la política ambiental comunitaria vigente, supone un importante avance en la materia al afirmar que los ciudadanos "**tienen un interés directo por la calidad del entorno** en el que viven" y que "**los individuos y las agrupaciones públicas deberían tener un acceso factible a los tribunales** para garantizar la protección de sus derechos

---

DE LIAÑO, F., cit. p. 568. Por el contrario, la mayoría de la doctrina se refiere simplemente a la legitimación colectiva al citar indistintamente la legitimación popular o la legitimación de las asociaciones, resaltando, a mi parecer, el carácter colectivo del interés protegido, presente en ambos casos, al margen de la naturaleza individual o comunal del legitimado que acciona. Por lo tanto, en el presente trabajo de investigación me referiré a la legitimación colectiva en el sentido amplio apuntado, en lugar de la legitimación difusa.

<sup>790</sup> Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 14 de junio de 1992, 31 I.L.M. 874 (1992).

<sup>791</sup> Apartado 13 del nº 27 de la Agenda 21, en JOHNSON, S. P., *The Earth Summit: The United Nations Conference on Environment and Development (U.N.C.E.D.)*, London, 1993, p. 421.

legítimos y asegurar que se aplican eficazmente las medidas ambientales y cesan las prácticas ilegales"<sup>792</sup>. Concretamente, y en el ámbito de la legislación ambiental comunitaria, la Directiva 90/313/CEE sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, completa la obligación que tienen los Estados de proporcionar la información relativa al medio ambiente a **"cualquier persona física o jurídica** que lo solicite y sin que dicha persona esté obligada a probar un interés"<sup>793</sup> con la facultad, que esta última posee, de **"presentar un recurso judicial o administrativo"**<sup>794</sup> contra una negativa de información. La cláusula de revisión judicial ha creado una *actio popularis* en el Derecho comunitario<sup>795</sup>. El Derecho comunitario ha sancionado un derecho latente en la mayoría de ordenamientos jurídicos nacionales y le ha dotado de una legitimación activa colectiva a nivel comunitario<sup>796</sup>. Además, como habrá ocasión de constatar más

---

<sup>792</sup> V Programa de Acción, cit., Capítulo 9 "Aplicación y cumplimiento del programa comunitario", p. 84. En este orden de ideas, merece la pena destacar el "programa comunitario de fomento de las organizaciones no gubernamentales dedicadas principalmente a la protección del medio ambiente" adoptado por el Consejo el 16 de diciembre de 1997 (DOCE L 354 de 30 de diciembre de 1997, pp. 25 y ss). Sobre el papel que realizan las citadas organizaciones tanto a nivel nacional cuanto en relación con el control de la aplicación del Derecho comunitario ambiental, *vid.* GALE, L., "Citizen and NGO participation in policymaking and enforcement of environmental community law". Campins Eritja, M. y Pont Castejón, I. (Dir.), en *Perspectives de Dret Comunitari Ambiental*, Bellaterra, 1997, 515-535.

<sup>793</sup> Artículo 3 de la Directiva.

<sup>794</sup> Artículo 4 de la Directiva.

<sup>795</sup> BETLEM, G., "Standing for eco-systems -Going Ducht -", special seminars: Commission of The European Communities/Green Paper on Remedying Environment Damage, London, Frankfurt and Paris, 1993, p.6.

<sup>796</sup> Encontramos un precedente de reconocimiento comunitario de legitimación activa, aunque limitado al interesado legítimo, en la Directiva 89/552/CEE sobre la "televisión sin fronteras", cuyo artículo 23 establece un "derecho de réplica" en favor de "cualquier persona física o jurídica, independientemente de su nacionalidad, cuyos legítimos derechos, en particular por lo que atañe a su honor y su reputación, hayan sido lesionados como consecuencia de una alegación incorrecta hecha en un programa televisivo" (Directiva del Consejo de 3 de octubre de 1989 relativa a la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, DOCE L n° 298 de 17 de octubre de 1989, pp. 2 y ss). En cuanto al carácter autónomo comunitario de la tutela procesal en relación con el derecho subjetivo reconocido a nivel nacional, *vid.* COM(93) 576 final, Libro Verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado único, pp. 98 a 100. Recientemente, este Libro Verde se ha concretado en dos importantes medidas comunitarias, a saber: una Comunicación de la Comisión por la que se establece un "PLAN DE ACCION sobre el acceso

adelante, la Propuesta modificada de Directiva relativa a la responsabilidad civil por los daños y perjuicios ocasionados al medio ambiente por los residuos y el Convenio del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por los daños resultante de actividades peligrosas para el medio ambiente establecen lo que BETLEM denomina un "*ius agendi mixto*"<sup>797</sup> en el sentido de que consagran la legitimación activa de las asociaciones o grupos de interés con el fin de interponer determinadas acciones y, a la vez, remiten al derecho nacional la regulación de las condiciones bajo las cuales puede entablarse una demanda<sup>798</sup>.

**185.** A pesar del reconocimiento unánime a nivel doctrinal e internacional de la necesidad de garantizar la protección procesal del interés colectivo a un medio ambiente adecuado, quizá no exista un problema en el campo del Derecho ambiental tan inicialmente consensual y finalmente disensual como el que vamos a examinar. La razón, el sentido común y la idea de justicia imponen la superación de los mecanismos clásicos de legitimación para dar paso a nuevos métodos basados en la idea de "*garantismo social*" o "*colectivo*" que inspira el nacimiento de acciones populares o acciones colectivas en manos de las asociaciones<sup>799</sup>. Hasta aquí llega el consenso. En el Legislador y en los Tribunales está el disenso.

---

de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el mercado interior" (COM 96/ 13 final, 14 de febrero de 1996) y una Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo relativa a las acciones inhibitorias en materia de protección de los intereses de los consumidores (DOCE C n° 107 de 13 de abril de 1996, pp. 3 y ss).

<sup>797</sup> BETLEM, G., "Standing...", cit., p. 6.

<sup>798</sup> Apartado 3 del artículo 4 y artículo 18 de la Propuesta modificada de Directiva y del Convenio del Consejo de Europa, respectivamente.

<sup>799</sup> Vid., CAPPELLETTI, cit., pp. 593 y 594.



## B) ACCION POPULAR

186. Los escollos procesales anteriormente expuestos desaparecerían si el legislador admitiera la **acción popular** facultando a cualquier sujeto, tenga o no interés personal en el caso, para ejercer una acción en defensa de los intereses ambientales implicados. No obstante, a pesar de las indudables virtudes que se desprenden de la acción popular referidas a su *sentido democrático*, a su consideración como *manifestación de la solidaridad social* y como irrefutable *garantía jurídica*<sup>800</sup>, la mayoría de la doctrina ha visto siempre a la acción popular no como el instrumento ideal que garantiza la protección procesal de los intereses colectivos al medio ambiente sino como una verdadera fuente de problemas relacionados, por un lado, con la proliferación de litigios infundados y entorpecedores de la acción de los tribunales y, por otro, con su posible utilización como mecanismo de extorsión y chantaje<sup>801</sup>.

Probablemente estos temores han informado, al menos en España, la acción del Legislador y de los Tribunales, provocando, por parte del primero, la ausencia de un reconocimiento general de la acción popular en la legislación ambiental española y, por parte del segundo, la sujeción a criterios jurisprudenciales restrictivos anclados en los esquemas clásicos relativos a la legitimación del interesado directo. Con todo, lo que no se puede admitir es que dificultades

---

<sup>800</sup> Razones expuestas por R. FERNANDEZ DE VELASCO y recogidas por J. JORDANO FRAGA (op. cit., p. 304).

<sup>801</sup> En este sentido, R. MARTIN MATEO considera que la acción popular "puede facilitar el abuso de derecho y más allá aún, lo que desgraciadamente no es infrecuente, utilizarse como instrumento de coacción forzando pactos y compensaciones típicamente delictuosos, en "La problemática asimilación del accionariado popular", en Revista de Estudios de la Vida Local, nº 179, 1973, p. 475. Posteriormente, pueden verse similares consideraciones en el *Tratado de Derecho ambiental* (cit., p. 186) y en *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental* (cit. p. 34). En esta obra, el autor pone el ejemplo de la acción popular en la legislación del suelo, en la que "se han basado extorsionadores y chantajistas para exigir cantidades a promotores a veces en perfecta sintonía con el ordenamiento, pero a los que las perspectivas de un costoso y prolongado proceso judicial alarmaba, sobre todo a la hora de vender los inmuebles y de conseguir recursos financieros" (*ibidem*, p. 34).

prácticas como las citadas, rebatibles también con argumentos<sup>802</sup> y soluciones<sup>803</sup> de orden práctico, menoscaben el sentido jurídico de la institución: sólo si el ordenamiento jurídico lo permite, y así lo confirma la jurisprudencia de los Tribunales, se podrá invocar con fundamento la existencia de la acción popular en manos de los individuos.

## 1. ACCION POPULAR EN ESPAÑA

187. El instituto de la acción popular en España<sup>804</sup> ha sido recogido con carácter general tanto en la Constitución cuanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>805</sup>. Sin embargo, el reconocimiento de este mecanismo se condiciona "a los casos y formas establecidas en la Ley".

---

<sup>802</sup> Así, en cuanto a la posibilidad de que la acción popular implique una avalancha de recursos que colapsarían la actividad de los Tribunales, A. NIETO ("La discutible supervivencia del interés directo", R.E.D.A., nº 12, 1979, pp. 39 y 40) sostiene que "nadie pleitea por el simple gusto de gastar un tiempo y dinero en abogados y procuradores" y además añade que tampoco es cierto que la barrera de la legitimación ahorre trabajo a los Tribunales "antes al contrario: con la mitad de la agudeza que gastan los jueces en buscar argumentos para declarar la inadmisibilidad del recurso, podría muy bien en gran parte de los casos resolverse el fondo del asunto; y también es sabido que, dado lo rutinario de su invocación y la necesidad de su respuesta, casi todas las sentencias van precedidas de algún considerando dedicado a la legitimación, que sería perfectamente superfluo de no existir tal causa de inadmisibilidad".

<sup>803</sup> Una vez más, en relación con las hipotéticas actividades de extorsión, A. NIETO (cit., p. 30) recuerda que "ya existen remedios adecuados y eficaces para limitar tales abusos: desde la prosecución del proceso, al margen de un eventual desistimiento, hasta un peculiar condena en costas" y, añade el autor con tono irónico, "resulta grotesco prohibir una actividad lícita bajo el pretexto de que pueda desviarse hacia fines ilícitos; por ello a nadie se le ha ocurrido suprimir de las farmacias la morfina, aún contando con el riesgo de los drogadictos, ni suprimir el papel moneda por el riesgo de los falsificadores". Del mismo modo, ante el riesgo de extorsiones y chantajes económicos que puedan efectuar las asociaciones, V. GIMENO SENDRA y J. GARBERI LLOBREGAT ("La protección procesal del medio ambiente", I Congreso Nacional de Derecho ambiental, Sevilla, 1995, p. 193) expresan su deseo de que la jurisprudencia secunde "un criterio reduccionista y limitar su ejercicio [acción popular] a las asociaciones, fundaciones y corporaciones e incluso entes sin personalidad jurídica..., pero en cualquier caso sin espíritu de lucro".

<sup>804</sup> Las leyes ambientales estatales y autonómicas se refieren normalmente a la "acción pública". Se trata de una cuestión terminológica que no posee mayor trascendencia puesto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado que los términos *pública* y *popular* son sinónimos, cfr. J. JORDANO FRAGA, op. cit., p. 304.

<sup>805</sup> Artículos 125 y apartado 1 del artículo 19, respectivamente.

Un análisis de la legislación ambiental española vigente a nivel nacional revela que el panorama dista de ser satisfactorio: en primer lugar se detecta una ausencia absoluta de criterio en el legislador al reconocer la acción popular en determinados sectores y en otros no, a pesar de la identidad sustancial de objetos; así, con una lógica aplastante se pregunta J. JORDANO FRAGA "¿por qué se reconoce la acción popular en materia de costas y no en materia de aguas? ¿no son ambos elementos integrantes del concepto jurídico medio ambiente?...<sup>806</sup>; en segundo término, el reconocimiento de la acción popular en las leyes estatutales de régimen jurídico o de creación de parques nacionales anteriores a la Ley 4/1989 de 27 de marzo de conservación de los espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres suscita un grave problema de coherencia al desconocer esta última Ley el instituto de la acción pública. En realidad, el problema se plantea en términos de vigencia al existir numerosas leyes específicas contrarias en este punto a una Ley posterior de indudable alcance general. No obstante, si se tiene en cuenta, por un lado, que la Disposición Derogatoria de la Ley 4/1989 no menciona expresamente a las leyes específicas en cuestión y por otro, la eficacia del aforismo *Lex posteriori generalis non derogat legi speciali* acompañado de los principios de conservación de las leyes, de la regla de su vigencia indefinida y de los principios *favor acti* y de no presunción de derogación, habrá que concluir con J. JORDANO FRAGA<sup>807</sup> a favor de la vigencia de las leyes apuntadas.

---

<sup>806</sup> JORDANO FRAGA, J., op. cit., p. 316.

<sup>807</sup> *Ibidem*, pp. 314 a 316.

<b>ACCION POPULAR EN LEYES AMBIENTALES PRECONSTITUCIONALES</b>	
Ley de 20 de febrero de 1942 de <b>PESCA FLUVIAL</b>	Art.58: "La acción para perseguir a los infractores...es pública".
Ley 1/70 de 4 de abril de <b>CAZA</b>	Art.47: "La acción para perseguir estas infracciones es pública...".
Ley del <b>SUELO</b> , texto refundido de 26 de junio de 1992	Art.304: "Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística...".
<b>ACCION POPULAR EN LEYES AMBIENTALES POSTCONSTITUCIONALES</b>	
Leyes de régimen jurídico o de creación de <b>PARQUES NACIONALES</b> anteriores a la Ley 4/1989.	* Parques nacionales: Doñana, Tablas de Daimiel, Garajonay, La Caldera de Taburiente, El Teide, Timanfaya, Ordesa y Monte Perdido.
Ley 16/1985 de 28 de julio del <b>PATRIMONIO HISTORICO ARTISTICO</b>	Art.8: "Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos el cumplimiento de lo previsto en esta Ley...".
Ley 22/1988 de 28 de julio de <b>COSTAS</b>	Art.109: "Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley...".

188. Como se desprende del cuadro inferior<sup>808</sup>, algunas Comunidades Autónomas también han reconocido el instituto de la acción popular en su normativa; ahora bien, a diferencia del panorama estatal descrito anteriormente y calificado simplemente de *insatisfactorio*, la situación a nivel autonómico es francamente *preocupante*: el reconocimiento de la acción popular a nivel autonómico

<sup>808</sup> Vid. la normativa autonómica que se contempla en la parte inferior del cuadro que se adjunta.

en "sectores" en los que el legislador nacional no ha hecho lo propio plantea serias dudas en cuanto a su constitucionalidad. Efectivamente, la legislación ambiental autonómica que instaura la variante legitimadora de la acción popular es susceptible de infringir el título competencial estatal en materia procesal sancionado en la Constitución española<sup>809</sup>. En esta línea, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre de 1982<sup>810</sup>, declaró inconstitucional y, por tanto, nulo el artículo 32 de la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco que aprobó el Estatuto del consumidor, al considerar que la regulación que el citado artículo establecía de la legitimación colectiva y por sustitución de las asociaciones atentaba directamente a la competencia exclusiva del Estado en la materia.

A favor de la constitucionalidad de las normas autonómicas se muestra, por el contrario, la doctrina de la *norma adicional de protección* que se deriva del artículo 149.1.23 de la Constitución<sup>811</sup> y de la interpretación del mismo efectuada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 19 de octubre de 1989<sup>812</sup>. Así pues, el Tribunal especifica que la legislación básica estatal cumple una función de ordenación mediante *mínimos* compatible con *niveles de protección más altos* establecidos a nivel autonómico. Ahora bien, "siempre que esas medidas legales autonómicas sean *compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan, o limiten* la protección establecida en la legislación básica del Estado". ¿Acaso la instauración de la acción popular por una norma autonómica ambiental en un sector en el que el Estado no la reconoce podría considerarse una medida adicional de protección en el sentido apuntado?. O, por el contrario ¿no se alteraría activamente el régimen

---

<sup>809</sup> En virtud del artículo 149.1.6 el Estado tiene competencia exclusiva en la "...legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas".

<sup>810</sup> R.T.C. 1982/20.

<sup>811</sup> En función del artículo 149.1.23 el Estado tiene competencia exclusiva en la "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer *normas adicionales de protección*".

<sup>812</sup> R.T.C. 1989/170.

normal de legitimación a diferencia de la mera creación de tal derecho?. Como indica J. JORDANO FRAGA, "todo depende de la concepción que se tenga del Estado de las Autonomías"<sup>813</sup>, aunque, como reconoce el citado autor parece indudable que, desde un punto de vista formal, el reconocimiento de una acción en los sectores objeto de debate choca de plano con la competencia exclusiva del Estado en materia procesal: "exactamente, al menos 15 normas autonómicas serían inconstitucionales"<sup>814</sup>.

Por último, hay que señalar que algunas disposiciones, como por ejemplo el artículo 39 de la Ley 11/1990 de prevención del impacto ecológico de Canarias, al establecer simplemente que "será pública la acción para exigir la observancia de las normas..." no distinguen frente a quién puede ejercitarse la acción, de manera que habrá que entender que existirá legitimación activa tanto frente a la Administración cuanto frente a los Tribunales, de modo similar a la preceptuado por la Ley de costas. Por el contrario, los artículos 120 de la Ley 6/1989, de 7 de julio, de las Cortes Valencianas, de ordenación del territorio, 21 de la Ley 2/191, de 18 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de medidas urgentes para la reducción y gestión de los residuos industriales, 41 de la Ley 5/1991, de 5 de abril, de la Junta General del Principado de Asturias, de protección de los espacios naturales y 61 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana indican expresamente que la acción será pública frente a la Administración. Estas normas, a diferencia de la citada Ley de costas, sólo conceden lo que C. DE MIGUEL PERALES denomina *legitimación activa indirecta*, en cuanto que los particulares no pueden acudir directamente ante los Tribunales, sino sólo ante los correspondientes órganos administrativos, los cuales estarán entonces obligados a actuar según imponga la correspondiente

---

<sup>813</sup> JORDANO FRAGA, J., op. cit., p. 333.

<sup>814</sup> *Ibidem*, p. 333.

norma<sup>815</sup>.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

<sup>815</sup> *Vid.* DE MIGUEL PERALES, C., *op. cit.*, p. 288.

<b>LEGISLACION AUTONOMICA QUE RECONOCE LA ACCION POPULAR EN LOS MISMOS AMBITOS QUE EL DERECHO ESTATAL</b>	
<b>URBANISMO</b>	<b>Cataluña:</b> Texto refundido legislación urbanística, Dec. Leg. 1/1990 de 12 de julio (art.296).
	<b>Murcia:</b> Ley 3/1987 de 23 de abril de protección y armonización de los usos en el Mar Menor (art.22).
	<b>Baleares:</b> Ley 8/1987 de 1 de abril de ordenación del territorio (Disposición Adicional 2ª).
	<b>Comunidad Valenciana:</b> Ley 6/1989 de 7 de julio de ordenación del territorio (art. 120).
	<b>Aragón:</b> Ley 11/1992 de 24 de noviembre, de ordenación del territorio (Disposición Adicional 4ª).
<b>PATRIMONIO HISTORICO ARTISTICO</b>	<b>Pais Vasco:</b> Ley 7/1990 de 3 de julio (art.3).
	<b>Andalucía:</b> Ley 1/1991 de 3 de julio (art.5).
	<b>Cataluña:</b> Ley 9/1993 de 30 de septiembre (art.5).
<b>LEGISLACION AUTONOMICA QUE RECONOCE LA ACCION POPULAR EN AMBITOS EN LOS QUE EL DERECHO ESTATAL NO LA RECONOCE</b>	
<b>ESPACIOS NATURALES</b>	* Leyes autonómicas relativas a espacios naturales protegidos.
<b>E.I.A.</b> (Evaluación de Impacto Ambiental)	<b>Canarias:</b> Ley 11/1990, de 13 de julio (art. 39).
	<b>Castilla-León:</b> Ley 8/1994, de 24 de junio (art.35).
<b>RESIDUOS</b>	<b>Cataluña:</b> * Ley 2/1991 de 18 de marzo de medidas urgentes para la reducción y gestión de los residuos industriales (art.21). * Ley 6/1993 de 15 de julio en materia de residuos (art.100).

Ciertamente, desde una perspectiva técnico jurídica, la situación descrita pone de manifiesto un panorama desolador: se produce un reconocimiento legislativo de la acción popular que podríamos calificar de caprichoso (ausencia de criterio), incoherente (desconocimiento de leyes generales posteriores) y en determinados ámbitos inconstitucional.

**189.** El panorama descrito se complementa con un reconocimiento certero de la acción popular en el **ámbito penal** al amparo de lo prescrito en el artículo 125 de la Constitución y en los artículos 101 y 270 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>816</sup>. Desde un punto de vista subjetivo, la titularidad de la acción popular asiste tanto a las personas físicas cuanto a las jurídicas. Por lo tanto, las asociaciones podrán ejercitar la acción popular ante conductas delictivas contrarias al medio ambiente conforme al Código penal<sup>817</sup>. Por el contrario, la dimensión especialmente individualista del Derecho civil, reflejada en las normas procesales civiles que regulan la legitimación activa (artículo 533.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con el artículo 1.522 del Código Civil), hace que no sea posible reconocer la existencia de una acción popular para el planteamiento de **pretensiones civiles de condena**<sup>818</sup>. La Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1994 ha declarado que "la acción popular (artículo 125) no abarca en la actualidad al proceso civil...". Unas líneas antes la Sentencia dice que "sólo la legitimación vincula al juzgador para dictar una sentencia de fondo, respecto de derechos e intereses legítimos de quien acciona, pero sin que la Constitución atribuya el derecho a la jurisdicción para defender derechos o intereses ajenos sobre

---

<sup>816</sup> Vid., entre otros, GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J., "La acción judicial popular y la audiencia de los ciudadanos en el área del derecho ambiental", Poder Judicial, nº Especial IV, 1988, pp. 170 y 171 y VENTURA OLMEDO ONSURBE, J., "La legitimación colectiva para la tutela ambiental", Comunicación presentada al seminario sobre Responsabilidad Ambiental, Universidad de Alicante, 27 a 29 de octubre de 1994.

<sup>817</sup> Vid. GIMENO SENDRA, V. y GARBERI LLOBREGAT, J., cit., p. 193.

<sup>818</sup> *Ibidem*, p. 193. En relación con el alcance de la acción civil en el área del Derecho ambiental, vid. GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J., cit., pp. 168 a 170.



los que ninguna disposición tenga el sujeto accionante"<sup>819</sup>.

**190.** Por último, ha sido en el ámbito del **proceso contencioso-administrativo** donde tradicionalmente la doctrina ha concentrado sus esfuerzos en alcanzar un fundamento para el reconocimiento generalizado - por el momento fragmentado - de la acción popular con el fin de deducir pretensiones administrativas dirigidas a la reintegración del ordenamiento administrativo perturbado por la comisión de ilícitos administrativos, a la adopción de medidas correctoras y respetuosas con el medio ambiente e, incluso, pretensiones de anulación de licencias o de revocación de concesiones por incumplimiento de la legislación de medio ambiente, excluyéndose, en principio, las denominadas "pretensiones de plena jurisdicción" dirigidas al reestablecimiento de derechos subjetivos del artículo 28.2 L.J.C.A.

La cuestión radica en encontrar la base de este reconocimiento generalizado de la acción popular para la defensa del medio ambiente a partir de una puesta en relación del artículo 45.1 con el artículo 24.1 de la Constitución española. En efecto, como es sabido, el artículo 24.1 proclama el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos<sup>820</sup>, entre los que hay que estimar incluido, por imperativo del artículo 45.1, el "derecho-deber de disfrute y conservación del medio ambiente". Por lo tanto, si los titulares de ese "derecho-deber" son "todos" (artículo 45.1), todos deberían poder ejercer su defensa procesal, o lo que es lo mismo, todos deberían estar legitimados. No obstante, esta teoría choca de pleno con el principal argumento que oponen sus detractores: el contenido de otro artículo constitucional, el artículo 53.3. En esta línea R. MARTIN MATEO recuerda que el artículo 45 de la Constitución, en relación con el artículo 53.3,

---

<sup>819</sup> Ar. 2900. Previamente, la Sentencia de 29 de julio de 1993 había manifestado que "en el proceso civil...la legitimación impone la alegación de la titularidad de un derecho subjetivo que se considera lesionado y cuya tutela se impetra, siendo necesaria la alegación de un interés efectivo..." (Ar. 6495).

<sup>820</sup> A este respecto, no hay que olvidar que anteriormente el artículo 28 de la L.J.C.A. exigía el interés directo para deducir una pretensión administrativa, el artículo 24 de la Constitución ha permitido en este punto una novedad fundamental: el paso del *interés directo* al más amplio *interés legítimo*.

impide que el derecho al medio ambiente pueda ser considerado como un auténtico derecho subjetivo derivado directamente de la Constitución, puesto que este último artículo determina que su regulación y su exigibilidad sólo podrán realizarse *de acuerdo con las leyes que en cada momento lo desarrollen*<sup>821</sup>, sin que pueda ser accionado directamente ante los Tribunales<sup>822</sup>.

Ante esta situación, algunos autores han tratado de justificar la existencia de un derecho del individuo a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y, en consecuencia, proceder a la tutela de un interés estrictamente privado, conectándolo con el derecho constitucional a la *salud* relacionándolo a su vez con el derecho a la *vida*<sup>823</sup>. El origen de esta teoría se encuentra en la literatura jurídico alemana e italiana. Inicialmente, la doctrina y la jurisprudencia italiana, especialmente las sentencias de 9 de marzo y 6 de octubre de 1979<sup>824</sup>, reconocieron que los intereses al goce del ambiente o a la salud pueden asumir la dignidad formal de las situaciones consolidadas, admitiéndose su protección privada en el proceso. El Tribunal de Casación se centró en el derecho a un ambiente salubre, es decir, a un ambiente adecuado a las exigencias de la vida y del desarrollo de la persona. Para ello, partió de la relación entre la *salud*, tutelada en la Constitución como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad (artículo 32), y el *medio ambiente*, afirmando la protección de la persona como

---

<sup>821</sup> *Vid.* cuadros superiores.

<sup>822</sup> MARTIN MATEO, R., "Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo español desde el cambio político", R.A.P. n° 108, 1985, p. 188. Posteriormente se reiteró en tales conclusiones en su *Tratado de Derecho ambiental*, op. cit., p. 150. *Vid.*, además, entre otros, PALOMAR OLMEDA, A. "La protección del medio ambiente en materia de aguas", R.A.P., n° 110, 1986, p. 112; y ABAD PEREZ, J. J., "Las Administraciones públicas, el control jurisdiccional y el medio ambiente", Poder Judicial, n° Especial IV, pp. 35 y 36.

<sup>823</sup> CABANILLAS SANCHEZ, A., "La responsabilidad civil por daños a personas o cosas...", cit. pp. 27 y 28. *Vid.* además en esta obra los autores partidarios de la relación entre salud y medio ambiente que se citan en la página 25.

<sup>824</sup> *Vid.* el análisis que de las mismas efectúa A. CABANILLAS SANCHEZ en "La responsabilidad civil por daños al medio ambiente", I Congreso Nacional de Derecho ambiental, Sevilla, 1995, pp. 160-162.

presupuesto necesario de la protección jurídica del ambiente. En esta línea, destaca la tendencia a reconocer en el derecho al ambiente salubre un verdadero **derecho de la personalidad**. A. POSTIGLIONE puntualiza que el Derecho al ambiente (información, participación y acción ante los órganos jurisdiccionales) pertenece a la persona y se configura como un derecho fundamental de la personalidad de relevancia constitucional que afecta directamente a la vida del individuo<sup>825</sup>. No obstante, la comprensión del Derecho ambiental desde una concepción individualista de la tutela quiebra - como ha sido puesto de manifiesto al analizar las características de los intereses difusos - con el carácter colectivo de los bienes implicados distintos de los apropiados y gozados individualmente <sup>826</sup>: lo que se pretende con la tutela efectiva de los "intereses ambientales" no es la protección del interés privado sino **la protección del interés colectivo a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona**.

En este orden de ideas, merece la pena destacar - a mi juicio - la innovadora y atrevida teoría de J. JORDANO FRAGA en relación con el aspecto concreto de la legitimación activa en el ámbito contencioso-administrativo<sup>827</sup>: innovadora en el sentido de que, a pesar de llegar a la misma conclusión que otros autores, el

---

<sup>825</sup> POSTIGLIONE, A., cit. p. 309, 315 y 322.

<sup>826</sup> En este sentido indica E. REHEBINDER que "hay que destacar la inadecuación entre los derechos aislados, particularizados y el fenómeno real de la indivisibilidad del medio natural y la interrelación de todos sus componentes", en "Evaluation...", cit., p. 111. Vid., además, LITMANN-MARTIN, M. J. y LAMBRECHTS, C., cit., p. 65; MANTINI, P., *Assoiazioni ambientaliste e interessi diffusi nel procedimento amministrativo*, Padova, 1990, p. 485. En la doctrina española vid., por todos, MARTIN MATEO, R. *Tratado de derecho ambiental*, op. cit., pp. 147 y 148. Incluso A. CABANILLAS SANCHEZ ("La responsabilidad civil por daños al medio ambiente", cit., p. 167) - partidario de una protección privada del medio ambiente partiendo de la relación entre salud y medio ambiente - reconoce que "el problema adquiere una dimensión distinta cuando se trata de la protección del interés colectivo a un medio ambiente salubre y adecuado para el desarrollo de la persona" y pone el ejemplo de "los vertidos de residuos tóxicos que perjudican a los propietarios ribereños, pero también a los que tienen interés en gozar de las aguas no contaminadas del río", estos últimos - indica el autor - "son titulares de un interés difuso o colectivo".

<sup>827</sup> Teoría expuesta en la tesis doctoral del autor y publicada en su obra citada *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, op. cit.

camino elegido ha sido distinto; atrevida<sup>828</sup>, porque si atrevido es aspirar al reconocimiento generalizado de la acción popular en materia ambiental<sup>829</sup>, más osado resulta hacerlo, por un lado, a partir de los preceptos constitucionales que precisamente la doctrina ha utilizado para oponerse a su más amplio reconocimiento (artículo 53.3) y, por otro, extrayendo una serie de consecuencias inimaginables, habida cuenta de la peculiar configuración del derecho que se contempla (tutela posesoria y resarcimiento del daño ambiental). El reconocimiento generalizado de la acción popular en materia ambiental y las posibilidades que se derivan de la misma es posible porque, según el autor, de la Constitución española emana un verdadero **Derecho al medio ambiente**, de **naturaleza subjetiva**, con rango de **Derecho fundamental** y con carácter bifronte, esto es de **dimensión individual y colectiva** a la vez. No voy a entrar aquí en la famosa disquisición de si la conclusión a la que llega J. JORDANO FRAGA en relación con el objeto del presente Capítulo es la ideal. Me remito a los argumentos citados más arriba en pro y en contra de la acción popular como instrumento adecuado para la protección de los intereses ambientales. Mucho más interesante me parece exponer, aunque sea sucintamente, las razones estrictamente jurídicas que le han guiado en su camino y que podrían resumirse de la siguiente manera<sup>830</sup>:

**1. Los artículos 23 y 24 de la Constitución (derecho a la participación y derecho a la tutela efectiva) respaldan la formulación de una acción popular medioambiental como mínimo constitucional.** El derecho a la participación

---

<sup>828</sup> De audaz lo califica Alfonso Pérez Moreno, Catedrático de Derecho administrativo y director de tesis del autor, al ensalzar en su prólogo la dimensión creadora de la obra y la gran naturalidad con que "los trabajos iniciales desembocan en unas conclusiones llenas de audacia, aunque sedimentadas". *Vid.*, J. JORDANO FRAGA, cit., p. 12.

<sup>829</sup> Recuérdense las dificultades de orden práctico que oponía la doctrina y la remisión que efectúa la Constitución al ulterior desarrollo legislativo, por otra parte, como se deduce del análisis anterior, fraccionado e insatisfactorio.

<sup>830</sup> Lógicamente para una mayor comprensión del tema es preciso efectuar una lectura profunda de la obra del autor. Las ideas que aquí se van a resumir se encuentran recogidas el Capítulo VI titulado "La acción popular como mínimo inicial constitucional y el Derecho subjetivo a un medio ambiente adecuado".

reconocido por el artículo 23.1<sup>831</sup> - incluida la participación administrativa<sup>832</sup> - abarca el ejercicio de la acción popular. En esta línea considera que el artículo 125 de la Constitución no supone un límite para el ejercicio de la acción popular fuera del ámbito penal<sup>833</sup> y trae a colación, a través del artículo 10 del texto constitucional, la aplicación del principio nº 10 de la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo anteriormente citado<sup>834</sup>. Además, el reconocimiento constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos (artículo 24) está profundamente relacionado con el requisito de la legitimación, porque en determinados supuestos la negación de la legitimación (acción popular) puede atentar contra este derecho fundamental<sup>835</sup>.

**2. El artículo 45 en conexión con el artículo 53.3 permite mantener que el derecho a un medio ambiente adecuado es un auténtico derecho subjetivo.** Tras insistir en que el artículo 45 encierra un "verdadero derecho", J. JORDANO FRAGA añade que "el artículo 53.3 de la Constitución<sup>836</sup> es un argumento poderoso para defender la naturaleza de verdadero derecho subjetivo del derecho

---

<sup>831</sup> El apartado 1 del artículo 23 establece: "los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".

<sup>832</sup> El autor critica la exclusión - realizada por el Tribunal Constitucional - de la participación administrativa del ámbito del artículo 23 y reclama su inmediata inclusión admitiéndola en su razonamiento como premisa indiscutible (op. cit., pp. 414-422).

<sup>833</sup> En el mismo sentido se manifiestan GIMENO SENDRA V. y LLOBREGAT GARBERI, J., cit., p. 194.

<sup>834</sup> *Vid.* el nº 182 del presente Capítulo.

<sup>835</sup> Véase concretamente las reflexiones al respecto que efectúa el autor en relación con el análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 62/1983 de 11 de julio de 1983 (R.T.C 1983/62), JORDANO FRAGA, J., op. cit., pp. 449-453.

<sup>836</sup> El artículo 53.3, ordena en primer término, que "el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos"; en segundo lugar, establece que "sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

consagrado en el artículo 45<sup>837</sup>. Para ello, y partiendo del razonamiento que se desprende del Auto del Tribunal Constitucional nº 242/1985 de 17 de abril de 1985, diferencia entre preceptos del Capítulo III que consagran **derechos**<sup>838</sup> y preceptos del mismo Capítulo que consagran sólo **principios**<sup>839</sup> para considerar que los principios rectores no consagran derechos subjetivos de modo inmediato. Por el contrario, en relación con los citados derechos se deduce, en virtud del segundo apartado del artículo 53.3, un verdadero derecho subjetivo mediato: el derecho al medio ambiente se podrá alegar en la medida y con el alcance que dispongan las leyes que lo desarrollen, lo que no significa, a juicio del autor que "la posible alegación quede relegada a lo que dispongan las leyes, esto es, que permitan las normas de desarrollo la acción popular, informaciones públicas, peticiones, denuncias, etc."<sup>840</sup>, sino que la referencia a la legislación de desarrollo significa que la alegación se hará únicamente atendiendo al contenido sustantivo del derecho alegable. Por lo tanto, el reconocimiento de la acción popular no sería posible sin la presencia del artículo 53.3, que faculta la alegación del derecho previsto en el artículo 45. Así pues, concluye diciendo que "el derecho a disfrutar de un medio

---

<sup>837</sup> Op. cit., p. 478.

<sup>838</sup> Así, por ejemplo, derechos como los contenidos en los artículos 43 (derecho a la protección de la salud), 44 (derecho al acceso a la cultura), 45 (derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado), 47 (derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada). También la Constitución, sin catalogarlos como derechos, establece "**principios rectores de la política social y económica**" generadores de intereses de esta naturaleza, tales como los del artículo 39 (protección social, económica y jurídica de la familia), 41 (régimen público de la seguridad social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficiente ante situaciones de necesidad), 46 (protección del patrimonio histórico, cultural y artístico), 49 (protección de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos), 50 (suficiencia económica de las pensiones de los ciudadanos durante la tercera edad, y 51 (protección del consumidor y usuario).

<sup>839</sup> La Constitución, sin catalogarlos como derechos, establece "principios rectores de la política social y económica" generadores de intereses de esta naturaleza, tales como los del artículo 39 (protección social, económica y jurídica de la familia), 41 (régimen público de la seguridad social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficiente ante situaciones de necesidad), 46 (protección del patrimonio histórico, cultural y artístico), 49 (protección de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos), 50 (suficiencia económica de las pensiones de los ciudadanos durante la tercera edad, y 51 (protección del consumidor y usuario).

<sup>840</sup> JORDANO FRAGA, J., op. cit. p. 480. De acuerdo con el autor favorecen esta opinión las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1983 (Ar. 4018), 15 de abril de 1988 (Ar. 3074), 25 de abril de 1989 (Ar. 3233) y 30 de abril de 1990 (Ar. 5620).

ambiente adecuado es, por eso, con el contenido y alcance que determine el legislador, un derecho subjetivo *en primera línea*"<sup>841</sup>.

### 3. *El derecho a un medio ambiente adecuado es un derecho fundamental.*

A pesar de que el Tribunal Constitucional ha declarado que "los derechos fundamentales y libertades públicas" son los comprendidos en la Sección 1ª, Capítulo II, Título I de la Constitución, J. JORDANO FRAGA considera que más que negar el carácter de derecho fundamental a otros derechos constitucionales lo que les ha negado es tan sólo la garantía de reserva de Ley Orgánica. Además, advierte el autor que, en todo caso, el derecho al medio ambiente es susceptible de lo que él denomina *protección refleja* a través del recurso de amparo dirigido a la tutela de otros derechos: el derecho a la vida (artículo 15)<sup>842</sup>, el derecho a la intimidad (artículo 18), el derecho a la participación (artículo 23), etc. La conexión entre el derecho al medio ambiente adecuado y el derecho a la intimidad ha sido puesta de manifiesto, como recuerda el autor, en la reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a los perjuicios que venía provocando una estación depuradora sin licencia en Lorca (Murcia)<sup>843</sup>. El Tribunal consideró que se había violado el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>844</sup> afirmando que "los atentados graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarle del disfrute de su domicilio".

---

<sup>841</sup> *Ibidem*, p. 484.

<sup>842</sup> R. MARTIN MATEO (*Tratado de Derecho ambiental*, op. cit., p. 192) declara que no comparte la conexión entre salud y medio ambiente para legitimar un recurso de amparo basado en la consideración como *fundamental del derecho a la vida*, "porque ni todas las agresiones ambientales tienen trascendencia sanitaria, ni las que tienen tales consecuencias ponen normalmente en peligro inmediato la vida, sólo grandes catástrofes pueden tener tal alcance pero entonces se incide en un ámbito distinto de responsabilidades públicas. La tutela a la vida que la Constitución acoge tiene por otra parte distinto fundamento".

<sup>843</sup> Sentencia de 9 de diciembre de 1994, asunto López Lostra c. España (41/1993/46/515).

<sup>844</sup> El artículo 8 establece: "toda persona ostenta un derecho respecto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia".

4. *El derecho a un medio ambiente adecuado posee carácter bifronte* al implicar una doble **dimensión, individual y colectiva**. "Todos" (artículo 45) son los titulares de un derecho de disfrute sobre un bien jurídico colectivo, de modo que tanto los individuos cuanto las asociaciones ecologistas son titulares del derecho fundamental a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

5. *Las principales consecuencias que se derivan de esta concepción son el derecho subjetivo de disfrute al medio ambiente como derecho susceptible de tutela posesoria y la posibilidad de reivindicar la reparación del daño*. La titularidad del derecho al medio ambiente es de *disfrute* y *plural* porque el derecho pertenece simultáneamente a cada uno de los miembros que forman la colectividad. Los derechos de goce o disfrute son susceptibles de posesión y, por tanto, de protección interdictal, extendiéndose esta última más allá de los lindes de la esfera jurídico privada (agresiones al patrimonio privado) y afectando, incluso, a los bienes de dominio público sobre los que el administrado goza con la Administración de un derecho de posesión *uti socius*<sup>845</sup>. En segundo lugar, partiendo de una concepción de los atentados ambientales como **daños públicos**, el autor afirma la posibilidad de utilizar la acción popular para exigir tanto la reparación de los daños ambientales autónomos cuanto las pretensiones orientadas al restablecimiento de situaciones individualizadas, a pesar de que existe una clara línea jurisprudencial que niega esta última posibilidad<sup>846</sup>.

191. La conclusión a la que llega J. JORDANO FRAGA es, a mi modo de ver, ciertamente interesante: la existencia del un derecho subjetivo al medio ambiente conlleva el reconocimiento generalizado de la acción popular y la configuración del

---

<sup>845</sup> JORDANO FRAGA, J., op. cit., p. 503.

<sup>846</sup> Recuérdese el tenor del artículo 28.2 de la L.J.C.A. en virtud del cual si se pretende el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y el restablecimiento de la misma "unicamente estará legitimado *el titular del derecho* derivado del ordenamiento que se considere infringido...". *Vid.*, a este respecto, el examen que lleva a cabo el autor de la jurisprudencia relativa a la acción popular prevista en la Ley del suelo (*ibidem*, p. 335).

daño ambiental como un daño público, provocando este último dato que el ejercicio de la acción ambiental alcance límites impensables - al menos desde el punto de vista doctrinal y jurisprudencial del momento - referidos a la protección interdictal y reparación incondicional del daño. No obstante, como se ha podido constatar, la realidad es otra muy distinta. Ni siquiera en otros países, como en EEUU, donde la acción popular ha contado con un amplísimo reconocimiento legislativo, su objeto está limitado y todavía quedan muchos huecos que cubrir. Sólomente, como habrá ocasión de constatar a continuación, la interpretación progresiva jurisprudencial de la A.P.A (Administrative Procedure Act) sobre una serie de requisitos que la aproximan al concepto de *interesado legítimo* puede completar el sistema. En esta línea, R. MARTIN MATEO propone utilizar técnicas ordinarias que el ordenamiento ya prevé sin necesidad de acudir a soluciones novedosas, apostando por "una progresiva y a la vez prudente expansión jurisprudencial del concepto de **interés legítimo**"<sup>847</sup>

## 2. ACCION POPULAR EN OTROS ORDENAMIENTOS JURIDICOS. ESTADO DE LA CUESTION EN EEUU.

192. Gran parte de las dificultades de orden práctico y jurídico que se desprenden del análisis anterior se pueden detectar igualmente allende nuestras fronteras. Esta realidad ha provocado que la acción popular entendida como la facultad que posee el individuo para ejercer siempre una acción en defensa de los intereses ambientales no haya gozado de reconocimiento unánime ni en los países de la Comunidad ni fuera de ella. Entre los primeros destaca la facultad existente en *Dinamarca, Irlanda, Holanda y Portugal* de accionar frente a los actos de la Administración susceptibles de provocar atentados al medio ambiente y, en los dos últimos, la posibilidad adicional de reclamar acciones preventivas y reparadoras del daño

---

<sup>847</sup> MARTIN MATEO, R., *Tratado de Derecho ambiental*, op. cit., p. 19.

ambiental provocado por terceros<sup>848</sup>. Evidentemente, un panorama tan heterogéneo afectaría directamente a cualquier intento de respuesta comunitaria: concretamente, el *Libro Verde de la Comisión* plantea en abstracto la reflexión pero sin ofrecer respuesta alguna<sup>849</sup>; la *Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos* no descarta el ejercicio de la acción popular remitiendo la solución del problema al Derecho nacional de los Estados miembros<sup>850</sup>.

Fuera de la Comunidad merece la pena destacar, por ejemplo, el artículo 12 de la *Ley Suiza sobre Conservación de la Naturaleza y el Patrimonio*, o el artículo 5 LXXIII de la *Constitución brasileña* que consagra la acción popular exclusivamente en manos de los ciudadanos brasileños contra los poderes públicos.

**193.** Con todo, si existe un sistema nacional en el que el derecho a la información

---

<sup>848</sup> *Vid.*, en relación con Portugal, el reconocimiento generalizado de la acción popular que se desprende de los artículos 40 a 42 de la Ley General del Medio Ambiente. En Holanda, como apunta G. BETLEM (*Civil Liability for Transfrontier Pollution*, Tesis doctoral presentada en la Universidad de Utrecht, 1993, pp. 205 a 204), esta conclusión se puede extraer del artículo 6:162 del Código Civil, del artículo 79 de la Ley General del Medio Ambiente y de la jurisprudencia dictada a propósito de la legitimación colectiva de las asociaciones y que se analizará más adelante. En la misma línea se ha manifestado el gobierno holandés al emitir su opinión favorable en relación con la legitimación colectiva de las asociaciones para la protección del medio ambiente y de los individuos aisladamente considerados: así, "Dutch policy is aimed at increasing the possibilities of citizens and citizens' organisations taking legal action against impeding environmental damage and to take away restrictions on these possibilities" (EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, op. cit., (Ref. 115/1), p. 9).

<sup>849</sup> Libro Verde, cit., apartado 2.1.9, p. 11.

<sup>850</sup> *Vid.* letra a) del apartado 1 del artículo 4. Por el contrario, la Propuesta inicial de Directiva admitía la posibilidad de que la víctima de un daño provocado por los residuos pudiera accionar para reclamar el establecimiento de medidas preventivas o de reparación del medio ambiente, independientemente del daño que haya sufrido en su patrimonio (considerando nº 13 en relación con la letra b) del apartado 1 del artículo 4). Tal sistema provocó un arduo debate en el Parlamento Europeo, sobre todo cuando el 29 de mayo de 1990 el parlamentario M. PIMENTA expuso su *Propuesta de Resolución relativa al acceso a la justicia del ciudadano europeo en el ámbito del medio ambiente* solicitando a la Comisión la elaboración de una reglamentación específica a este respecto. Según M. PIMENTA "es indispensables que los ciudadanos puedan directamente participar en el control de la aplicación del Derecho comunitario en lugar de tener que dirigirse a la Comisión, que no está en posición de responder a todas las quejas" (B3-0476/89). No obstante, a pesar de sus esfuerzos, M. PIMENTA no logró convencer al Parlamento, quien, a su vez, sí convenció a la Comisión para que rectificara su Propuesta y remitiera la solución al Derecho nacional de los Estados miembros, donde actualmente subsisten importantísimas diferencias.

y la participación ciudadana en materia ambiental haya alcanzado sus cuotas más altas llegando, incluso, a impregnar el *ius standing* ante los tribunales es, sin lugar a dudas, el *Derecho ambiental norteamericano*: a la participación administrativa presente en numerosas leyes ambientales<sup>851</sup> se suma el reconocimiento de la acción popular en determinadas leyes específicas, o lo que es lo mismo, el juego de las *citizen suits*<sup>852</sup> para la defensa de la legalidad ambiental<sup>853</sup>. Efectivamente, la mayoría de estas disposiciones son el fruto de la presión (lobby) que, a partir de los años setenta, ejercieron los ciudadanos sobre el Congreso con el fin de que se les reconociera una posición consolidada en el esquema general de la protección del medio ambiente<sup>854</sup>.

Además, las *citizen suits provisions* complementan al sistema de legitimación

---

<sup>851</sup> Así, por ejemplo, la C.E.R.C.L.A. prevé un riguroso procedimiento de información pública en relación con la respuesta que la Administración adopta - *remedial actions* - con el fin de reparar un daño ambiental provocado por determinadas sustancias peligrosas. *Vid.*, a este respecto, WOLF, S. M., *Pollution La Handbook. A Guide to Federal Environmental Laws*, New York, 1988, pp. 231 y 232. También la sección 555 b) de la *Administrative Procedure Act* señala que cualquier interesado podrá personarse ante la Agencia o sus empleados en un procedimiento administrativo formal para formular alegaciones, ruegos, aclaraciones, arreglos o resoluciones sobre cualquier cuestión. *Vid.* CARBALLEIRA RIVERA, M. T., "La tutela ambiental en el Derecho norteamericano", *Revista de Administración Pública*, nº 137, 1995, pp. 523 a 526.

<sup>852</sup> Literalmente "acciones ciudadanas". También se las conoce con el nombre de "*enforcement suits*".

<sup>853</sup> Una modalidad distinta de acción que también garantiza el acceso a la justicia en los supuestos en los que un acto de agresión al medio ambiente afecte a un número elevado de personas es la denominada *class action*, ampliamente reconocida en el Derecho anglosajón. No obstante, la *class action* se diferencia, por un lado, de la acción popular en que aquélla es el resultado de agregar una serie de acciones particulares y, por otro, de la simple representación o sustitución procesal en que en este último caso el número de sujetos representados está determinado y cada uno de ellos está identificado, mientras que en la *class action* el número de sujetos miembros de la clase puede ser indeterminado y, por tanto, algunos de tales miembros pueden no estar identificados (*vid.* DE MIGUEL, C., cit., p. 349). La *class action* se ejercita por un demandante con el fin de satisfacer el interés de todos los que se encuentren en la misma situación y, al final del procedimiento, los efectos de la sentencia se extienden a los interesados ausentes. Esta fórmula procesal fue la que permitió reclamar por cuenta de todos los pescadores profesionales de la zona afectada por la contaminación en el caso del siniestro del *Exxon Valdez*. Sobre su funcionamiento en general, *vid.* SHENEFIELD, J. H. y GORDON COONEY, J., "Class Action in the United States", *R.A.E.*, nº 4, 1994, pp. 112-116. En cuanto a su especial relevancia en el campo de los daños al medio ambiente y su difícil encaje en Derecho español, *vid.*, DE ANGEL YAGUEZ, R., cit., pp. 91 a 95, y DE MIGUEL, PERALES, C., op. cit. pp. 309 a 331.

<sup>854</sup> Cfr. JACOBY, D. y EREMICH, A., cit., p. 90.

pública que posee el Estado cuando se produce un daño a los recursos naturales. Efectivamente, cuando la autoridad pública no extiende su función de *public trust* al control del cumplimiento de la legislación ambiental entonces el ciudadano, gracias a la acción popular, se convierte en *private attorney general* del interés ambiental. Con el fin de no duplicar esfuerzos, frecuentemente las *citizen suits provisions* establecen una cláusula de prioridad en favor de la autoridad pública, de manera que, si ésta ha iniciado un procedimiento, los ciudadanos deben desistir en el intento. Por otra parte, si la Ley no contempla el derecho a la *citizen suit*, los tribunales pueden permitirlo, situación esta última que - como advierten D. JACOBY y A. EREMICH - ha provocado la ira de ciertos sectores de la industria que consideran que esta permisibilidad desemboca inevitablemente en una "politización del proceso", sobre todo en aquellos Estados en que los jueces son electos<sup>855</sup>.

Desde la instauración de las *citizen suits* por las enmiendas introducidas a la Clean Air Act en 1970, al menos una decena de leyes federales y numerosas leyes estatales han seguido dicho ejemplo. De entre las primeras destacan: la *Federal Pollutions Control Act Amendments*, la *Noise Control Act*, la *Endangered Species Act*, la *Ressource Conservation and Recovery Act*, la *Safe Drinking Water Act*, la *Marine Protection, Research and Sanctuaries Act*, la *C.E.R.C.L.A.*, la *Toxic Substances Control Act*, la *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*, la *Outer Continental Shelf Land Act*.

Por lo tanto, este sistema permite que cualquier persona esté legitimada para dirigir una acción popular **contra un particular** que haya violado una de las leyes citadas o **contra la Administración del Gobierno** - incluida la *Environmental Protection Agency (E.P.A.)* - si considera que ha incumplido un deber obligatorio

---

<sup>855</sup> *Ibidem*, p. 91.

en la ejecución de la norma ambiental<sup>856</sup>. Con este fin, el demandante pretende obtener de los tribunales el restablecimiento de la legalidad mediante lo que el Derecho norteamericano denomina *remedies*. Incluso, algunas leyes federales, como la *Clean Water Act*, añaden a estos "remedios" la posibilidad de imponer *civil penalties* (sanciones administrativas) señaladas por esa Ley. En la práctica, la *citizen suit* constituye un importante complemento de la acción del gobierno ya que, con independencia de las acciones civiles que puedan llevarse a cabo, supone un apoyo inestimable a la Administración en la detección de actividades contaminantes<sup>857</sup>.

No obstante, de nada sirve efectuar un recocimiento tan amplio, minucioso y detallado de la acción popular contenido en la principales leyes ambientales del país si, a su vez, el mismo no comprende los beneficios procesales indispensables para garantizar el verdadero derecho de acceso a la justicia por parte de los ciudadanos: me refiero al beneficio de la justicia gratuita expresado mediante la asunción de un amplio concepto de las costas procesales - *attorney fees* - que acompaña a toda *citizen suit provision*<sup>858</sup>. En contrapartida, y con el fin de evitar el uso fraudulento de la acción, el ordenamiento impone fuertes sanciones a todos aquellos que utilicen indebidamente el ejercicio de la acción popular, esto es, cuando persigan fines que remotamente conectan con los fines mediomambientales o son simplemente inexistentes.

Por último, si bien es cierto que las *citizen suits* poseen una amplia acogida

---

<sup>856</sup> Así, por ejemplo, la sección 9659, apartado 310 de la C.E.R.C.L.A. está dedicado por entero a la regulación de la *citizen suit*. En su n° 1 establece que "...cualquier persona puede interponer una acción civil en su propio nombre: (1) contra cualquier persona (incluido los EEUU y cualquier otro ente instrumental o agencia dentro de los límites permitidos por la undécima enmienda de la Constitución) que sea acusada de haber violado un estándar, regulación, condición, requerimiento u orden dictada conforme a lo establecido en este Capítulo...".

<sup>857</sup> Cfr. CARBALLEIRA RIVERA, M. T., cit., p. 530.

<sup>858</sup> *Vid. infra*, el análisis que en el próximo apartado IV.C.4 (n°s 210 a 212) se efectúa con ocasión del estudio de las garantías procesales necesarias para el ejercicio de la acción colectiva de las asociaciones.

en el Derecho ambiental norteamericano, también es verdad que se encuentran limitadas al marco legislativo expuesto anteriormente. Así pues, ¿quién estará legitimado activamente cuando el atentado ambiental no se contemple entre los supuestos comprendidos bajo el régimen de las *citizen suits* descrito?: en este caso, la *Administrative Procedure Act* (en adelante, A.P.A.) rige con carácter supletorio, al menos frente a las actuaciones administrativas. En efecto, el artículo 702 A.P.A. garantiza a **cualquier sujeto**<sup>859</sup> (sujetos individuales y asociaciones para la protección del medio ambiente) la legitimación para interponer una acción en estos casos frente a las actuaciones públicas (*Agency action*) que apliquen indebidamente los contenidos de una norma ambiental o simplemente hayan puesto en peligro el medio ambiente. Ahora bien, según el mismo artículo, sólo tiene derecho a recurrir la acción administrativa aquellos sujetos que debido a la misma hayan sufrido una "invasión en el ámbito de los *intereses legalmente protegidos* o se hayan visto *directamente afectados* por dicha acción administrativa en la zona de intereses legalmente protegidos o regulados". Tres son pues los requisitos que el demandante debe demostrar: en primer lugar, que ha sufrido un daño efectivo "*an injury in fact*"; en segundo lugar, que ese daño cae dentro de la zona de intereses "*zone of interests*" que deberían ser protegidos o regulados por las normas y cuya violación constituye la base jurídica de la demanda; en fin, *the prudential principles*, en donde se engloban otra serie de reglas principales usadas colateral o subsidiariamente por la judicatura norteamericana y que aluden a extremos como el carácter resarcible del daño, la interposición de demandas en beneficio de tercero, etc. La interpretación jurisprudencial llevada a cabo al respecto por la *Suprem Court*<sup>860</sup> permite afirmar

---

<sup>859</sup> En concreto, el artículo 551 A.P.A. señala que la interpretación que debe darse al término "a person" incluye "an individual, partnership, corporation, association, or public or private organization other than an agency".

<sup>860</sup> Superada la etapa en la que la simple presencia de un daño ambiental que afectaba directamente a los intereses legalmente protegidos de los ciudadanos era suficiente para justificar el acceso de estos últimos a los Tribunales, actualmente estos son los elementos que deben concurrir: 1) el daño debe ser específico y efectivo. No cabe alegar daños hipotéticos o meramente especulativos. No obstante, ello no significa que deba afectar únicamente a los derechos patrimoniales del demandante, sino que cabe reaccionar frente a cualquier actuación que constituya un a daño ambiental puro como, por ejemplo, cuando se produce un daño a especies o valores estéticos ambientales (Sentencia de 18 de junio de 1983,

que el alcance de la legitimación activa prevista en la A.P.A. se aproxima a la interpretación jurisprudencial española sobre la legitimación activa basada en la protección de los derechos e intereses legítimos que ha permitido accionar tanto a los particulares cuanto a las asociaciones para la protección del medio ambiente<sup>861</sup>.

La situación en EEUU podría resumirse atendiendo al siguiente esquema:

LEGITIMADOS ACTIVOS EN MATERIA AMBIENTAL EN LOS EEUU		
<b>EL ESTADO</b>	DAÑOS A LOS RECURSOS NATURALES (Secc. 107, apartado 9607, letra f), de la C.E.R.C.L.A.)	
<b>LAS PERSONAS</b>  (Particulares y asociaciones)	<b>ACCION POPULAR</b> <i>(CITIZEN SUITS</i> en determinadas leyes ambientales)	* Frente a otra persona o la Administración. * Incumplimiento de la legalidad.
	<b>INTERESADO LEGITIMO</b> <i>A.P.A.</i>	* Frente a la Administración. * Producción de un daño al medio ambiente que le afecte.

*United States v. Students Challenging Regulatory Agency procedures*). 2) El demandante debe probar que se encuentra entre los dañados y que está afectado directamente por la acción administrativa. En la Sentencia de 12 de marzo de 1990, *Lujan v. National Wildlife Federation*, se consideró que no bastaba demostrar el daño ambiental a las tierras públicas, sino que debería probarse que los intereses concretos a alguno de los miembros de la organización estaban siendo afectados por la actuación administrativa, impidiéndole, por ejemplo, el uso recreativo de las mismas. 3) El daño debe recaer y afectar a la "zona de intereses" protegidos por el ordenamiento jurídico, así, se protegen los valores tanto estéticos y su disfrute cuanto los evaluables económicamente (Sentencia de 19 de abril de 1992, *Sierra Club V. Morton*). 4) Debe existir la posibilidad de que el daño provocado pueda ser resarcible, o, como señala el Tribunal Federal, que la decisión del juez "probablemente" sirva para resarcir el daño ocasionado: "it must be likely as opposed to merely speculative that the injury will be redressed by a favorable decision" - *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 112 US 2130, SCt 1992, dissenting-vote -.

<sup>861</sup> Vid. *infra*, apartado IV.C.1.a) (n<sup>os</sup> 195 y 196).

## C) ACCION COLECTIVA DE LAS ASOCIACIONES

194. La escasa aceptación de que goza la acción popular en los diferentes ordenamientos jurídicos contrasta con un mayor y progresivo reconocimiento de la legitimación colectiva de las asociaciones: a las ventajas de orden práctico se suman las consideraciones jurídico-filosóficas que configuran a la asociación como el legitimado ideal para la protección de los intereses difusos o colectivos. La falta de especialización<sup>862</sup>, la exigüedad de lo que individualmente puede reclamarse, el temor al enfrentamiento con fuerzas más poderosas o con litigios costosos e interminables<sup>863</sup> favorece el ejercicio de las acciones colectivas por parte de las asociaciones para la protección del medio ambiente en un ámbito en el que, sin duda, su existencia cobra una especial significación. Las asociaciones representan el interés general, no sólo de sus asociados, sino de todas aquellas personas cuyos problemas o necesidades pueden caer bajo el ámbito de los objetivos que la asociación persigue. En este sentido exige una ruptura o "metamorfosis profunda"<sup>864</sup> de algunos de los principios clásicos del proceso con el fin de garantizar que el "representante ideológico" sea parte en el proceso y que la sentencia abarque los intereses colectivos debatidos y, por lo tanto, posea efectos *erga omnes*.

No obstante, como se puso de manifiesto<sup>865</sup>, el reconocimiento del interés

---

<sup>862</sup> REHEBINDER, E., "La legitimación colectiva...", cit.

<sup>863</sup> Vid., entre otros, ALAMAGRO NOSETE, J., *Derecho Porcesal. Parte General (Proceso Civil)*, Tomo I, Vol. I, Valencia, edit. Tirant lo Blanch, 1989, p. 264; MARTIN REBOLLO, L., "Medio ambiente y responsabilidad de la Administración", R.E.D.A., nº 11, 1976, pp. 649; MARTIN MATEO, R., *Tratado de Derecho ambiental*, op. cit., p. 178, y *Nuevos instrumentos...*, op. cit., p. 34. En esta última obra el autor apunta que resulta "problemático que por razones puramente cívicas y altruistas una persona se embarque en costosos litigios..." y, en este sentido, recuerda la escasa trascendencia práctica que ha tenido la aplicación de la acción popular prevista en la Ley del patrimonio histórico español y la Ley de caza

<sup>864</sup> Vid., por todos, CAPPELLETTI, M., cit. p. 591.

<sup>865</sup> Vid. *supra*, nº 176.

legítimo colectivo a un medio ambiente adecuado reclama para su efectiva protección una combinación de medios tutelares que en absoluto descarta la legitimación del Estado, "representante natural" del interés en cuestión. No hay que olvidar que el Estado puede favorecer otros intereses opuestos a la protección ambiental o simplemente puede ser el causante de una agresión ambiental. En estos casos las asociaciones desempeñan un importante papel como *public watchdogs*<sup>866</sup>, considerable, incluso, cuando actúan subsidiariamente ante la inactividad de la Administración<sup>867</sup>. Por lo tanto, como habrá ocasión de constatar a continuación, acompañada siempre de la legitimación pública, la legitimación colectiva de las asociaciones va ganando progresivamente cuotas de reconocimiento en los ordenamientos jurídicos ya sea como extensión del ejercicio de la acción popular o mediante una regulación *ad hoc* propia de un sistema especial de legitimación activa.

## 1. RECONOCIMIENTO DE LA ACCION COLECTIVA DE LAS ASOCIACIONES EN LOS SISTEMAS NACIONALES

### a) Accion colectiva de las asociaciones en España

195. La protección de los intereses sociales de grupo encuentra en España su base constitucional en el artículo 9.2 de nuestro Texto Fundamental, en virtud del cual "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y

---

<sup>866</sup> Así, los calificó el Comité para las Comunidades Europeas de la Cámara de los Lores británica en THE HOUSE OF LORDS, *Paying...*, cit., pp. 17 y 37, y en THE HOUSE OF LORDS, *Remeding...*, cit., p. 16.

<sup>867</sup> El Comité para las Comunidades Europeas de la Cámara de los Lores, ante el temor de que se multipliquen los litigios, planteó la legitimación de las asociaciones para el caso de que la Autoridad Pública no inicie los procedimientos oportunos (THE HOUSE OF LORDS, *Remeding...*, cit., p. 16).

social"<sup>868</sup>. Como apunta J. ALMAGRO, "en la expresión *libertad e igualdad de los grupos* es donde se sitúa el fundamento constitucional de la protección a los intereses difusos, pues estos son, en definitiva, intereses sociales o colectivos de un grupo, clase o comunidad..."<sup>869</sup>.

Posteriormente, la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, L.O.P.J.) consagrará el reconocimiento del fenómeno colectivo desde el punto de vista procesal, al disponer el artículo 7.3 que "los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, *tanto individuales como colectivos*... Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las *corporaciones, asociaciones y grupos* que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción". Comprende, pues, la tutela efectiva de los grupos, máximo exponente del principio de socialización del progreso<sup>870</sup>. F. GOMEZ DE LIAÑO ha observado que esta expresa referencia a la legitimación de *grupos que resulten afectados* implica una auténtica legitimación colectiva, a modo de reconocimiento del derecho a acudir a los tribunales por parte de dichos grupos mediante la intervención de determinados miembros, sin necesidad de representación formal especial, alegando un interés jurídico relevante<sup>871</sup>. Por su parte, otros autores como J. ROSA, consideran que en este supuesto el interés colectivo protegido coexiste con numerosos intereses particulares, esto es "el interés colectivo no es más que una auténtica suma de intereses individuales"<sup>872</sup>. Por el contrario, en opinión de este autor, la referencia a las *asociaciones y grupos legalmente habilitados* implica una auténtica protección del interés colectivo que nada tiene que ver con los

---

<sup>868</sup> Sobre la polémica que provocó el artículo en los momentos de su adopción, *vid.* GOMEZ DE LIAÑO, F., cit., p. 554.

<sup>869</sup> ALMAGRO NOSETE, J., "La protección...", cit., p. 78.

<sup>870</sup> CAPPELLETTI, M., cit., p. 594.

<sup>871</sup> GOMEZ DE LIAÑO GONZALEZ, F., "La legitimación...", cit., p. 549.

<sup>872</sup> ROSA MORENO, J., "Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva", R.E.D.A., N° 81, 1994, p. 151.

intereses individuales de los miembros que componen el grupo. Ciertamente la redacción del artículo 7 L.O.P.J. se ha efectuado en términos tan genéricos que, como opina un amplio sector de la doctrina<sup>873</sup>, su delimitación necesita ser objeto de desarrollo y precisión<sup>874</sup> y en tanto ese desarrollo no se produce quedará "a juicio del Tribunal la legitimidad del representante"<sup>875</sup>.

Por último, el artículo 31 L.R.J.A.P. y P.A.C. amplía el concepto de "interesado" a los efectos de promover o comparecer en cualquier procedimiento administrativo a las personas que ostentan intereses colectivos. Sin embargo, el apartado 2 del artículo 31 indica que "las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca"<sup>876</sup>.

**196.** Por lo tanto, de los preceptos analizados se desprende la necesidad de un desarrollo ulterior legislativo inexistente por el momento. Mientras tanto, habrá que estar a los criterios jurisprudenciales que imperan en esta materia basada en la superación del límite del *interés directo* al *interés legítimo* y, dentro de éste, en el reconocimiento, junto al *interés individual*, del *interés colectivo* consagrando, de

---

<sup>873</sup> Vid., entre otros, MARTIN MATEO, R. (*Tratado...*, op. cit., p. 191), quien, en relación con este punto, insiste en la necesidad de proceder al reconocimiento de la "condición de autores potenciales a asociaciones de ecologistas y de defensa de la naturaleza que cumplan con determinados requisitos en cuanto a su ejecutoria y la solvencia de sus asesoramientos científicos", en MARTIN MATEO, R., ; GOMEZ DE LIAÑO GONZALEZ, F., "La legitimación...", cit., p. 555; OLMEDO ONSURBE, J., "Legitimación colectiva...", p. 7; CABANILLAS SANCHEZ, A., "La responsabilidad civil por daños al medio ambiente", cit., p. 169.

<sup>874</sup> Desarrollo que en nuestro ordenamiento jurídico, aunque de forma parcial y mediante leyes sectoriales, viene ya produciéndose: por ejemplo, en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (BOE nº 176 de 24 de julio de 1984), cuyo artículo 20 se reconoce a determinados entes legitimación para la defensa procesal de intereses colectivos y generales de los consumidores.

<sup>875</sup> GOMEZ DE LIAÑO GONZALEZ, F., "La legitimación...", cit., p. 576.

<sup>876</sup> En este sentido, J. JORDANO FRAGA (*La protección...*, op. cit., p. 270) considera regresivo el apartado 2 del artículo 31 en relación con el artículo 7 L.O.P.J., que legitima a los grupos, y que opera, al menos en su aplicación jurisprudencial, como título legitimador directo sin reenvíos a posteriores leyes.

este modo, la legitimación de las asociaciones y grupos, si no en el proceso civil<sup>877</sup>, al menos en el contencioso-administrativo<sup>878</sup>. Así, en un primer momento que podríamos denominar preconstitucional, la Sentencia de 25 de septiembre de 1971<sup>879</sup> indicaba que la L.J.C.A. "no exige ya la titularidad de un derecho subjetivo..., sino que lo substituye por un concepto más amplio y flexible, cual es el *interés directo* (artículo 28L.J.C.A.)...", por el cual ha de entenderse, según el Tribunal, atendiendo a una interpretación amplia, que es suficiente que exista un interés personal en el éxito de la pretensión que le pueda representar un beneficio material o jurídico o incluso un perjuicio, sin que sea preciso que el interés esté respaldado por un precepto legal concreto.

Tras la Constitución de 1978 se ha acentuado esta línea de amplitud de criterio: la noción de interés directo se sustituye por la más amplia de *interés legítimo* del artículo 24. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de

---

<sup>877</sup> Las razones son las mismas que se analizaron en relación con la ausencia de acción popular en el proceso civil. En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1994 (Ar. 2900), tras recordar que la acción popular no abarca al proceso civil, advierte que "la protección de los intereses legítimos colectivos (artículo 7 L.O.P.J.) legitima a "las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción" pero no autoriza a cualquiera para que se atribuya tal defensa. Por otro lado, la Sentencia de 29 de julio de 1993 (Ar. 6495) había manifestado que "en el proceso civil, a salvo el logro que supone la *legitimación por categorías* que reconoce en artículo 7.3 L.O.P.J., que supone una ampliación de la tutela a los intereses difusos o colectivos, la legitimación impone la alegación de la titularidad de un derecho subjetivo que se considera lesionado y cuya tutela se impetra, siendo necesaria la alegación de un interés efectivo, y en ningún caso el derecho subjetivo alegado y base de la legitimación activa puede ser el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución, dado que para solicitar esta tutela judicial es necesaria la alegación en su favor de un derecho o interés legítimo".

<sup>878</sup> Como se dijo más arriba, la titularidad de la acción popular penal asiste tanto a las personas físicas como jurídicas; por lo tanto, las asociaciones para la protección del medio ambiente pueden ejercitar su acción perfectamente en el ámbito penal, incluso para instar la responsabilidad civil dimanante de delitos que atentan contra valores ambientales. Así, en la Sentencia de 1 de abril de 1993 (Ar. 9165) relativa a la reclamación que el Fondo Asturiano para la Protección de los Animales Salvajes (F.A.P.A.S.) en concepto de indemnización civil por la muerte de un oso, el Tribunal declaró: "en el caso estudiado se ha sacrificado efectivamente un bien jurídico, no de una persona individual, pero sí de sociedades concretas - personas jurídicas - como la que ha ejercido la acción popular, y de la sociedad en general, por el valor ecológico que supone la conservación de las especies particularmente protegidas. Nos hallamos, pues, ante un bien el que la colectividad humana se halla interesada. La responsabilidad civil era perfectamente postulable por cualquiera de los ejercitantes de la acción penal".

<sup>879</sup> Ar. 312.

febrero de 1987<sup>880</sup> señala que este artículo impone a jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes utilicen en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales, y entre ellas la de "interés directo" que se contiene en el artículo 28 L.J.C.A. En esta línea, el fundamento en el que se apoya el fallo de la Audiencia Nacional de 23 de junio de 1992 para admitir la legitimación para el acceso a la información ambiental en poder de la Administración de una asociación para la protección del medio ambiente es la amplia interpretación que el Tribunal Constitucional ha establecido en relación con los presupuestos legitimadores exigidos por la L.J.C.A. La Audiencia Nacional considera que una asociación para la defensa de la naturaleza a quien se le ha denegado una información en materia ambiental, "está *interesada y puede afectarle* todo cuanto pueda incidir o rozar la conservación de la naturaleza y de ahí el interés por conocer...no resulte desprovisto de justificación"; además, recuerda que, como indicaba el Tribunal Constitucional en la Sentencia citada de 25 de febrero de 1987 "las asociaciones legalmente constituidas tienen al igual que las demás personas jurídicas y las físicas, derecho a ejercitar ante Jueces y Tribunales las acciones que les corresponden en defensa de sus intereses legítimos, derecho que no está integrado en el de asociarse, sino en el más específico y concreto de la tutela judicial que garantiza el artículo 24.1 de la Constitución". No obstante, sin negar la importancia de esta Sentencia en aras del reconocimiento jurisprudencial de la legitimación colectiva de las asociaciones, J. ROSA MORENO<sup>881</sup>, critica la argumentación realizada por al Audiencia Nacional por cuanto la misma se basa en la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre la legitimación colectiva que encierra el artículo 32 L.J.C.A.<sup>882</sup> y, por lo tanto, se refiere exclusivamente a la primera vertiente legitimadora que se deduce del artículo 7

---

<sup>880</sup> R.T.C. 1987/24.

<sup>881</sup> Cit., p. 152.

<sup>882</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional, de 25 febrero, que cita la Audiencia Nacional, se refiere a un interés colectivo de una Asociación profesional (artículo 32 L.J.C.A.), concretamente la de Fiscales.

L.O.P.J. - artículo que ni siquiera ha sido mencionado en la Sentencia - dirigida a las asociaciones o grupos *afectados*. De momento, a juicio del autor, no se ha estrenado la segunda categoría legitimadora que anuncia el artículo citado y que, como se expuso más arriba, encarna la legitimación de los intereses colectivos, concretamente de los intereses colectivos ambientales.

## **b) Accion colectiva de las asociaciones en el Derecho comparado**

197. Los ordenamientos jurídicos que se contemplan en el cuadro inferior ofrecen, a diferencia del sistema español, un reconocimiento irrefutable de la legitimación activa de las asociaciones para la protección del medio ambiente atendiendo - como habrá ocasión de constatar más adelante - a determinados límites objetivos y subjetivos que condicionan el ejercicio de la acción.

Algunas normas nacionales, como la *Ley brasileña n° 7.347 de 24 de julio de 1985* y la *Ley belga de 12 de enero de 1993*, tienen por objeto la regulación específica del acceso a la justicia por parte de las autoridades públicas y de las asociaciones en los conflictos relativos a la protección del medio ambiente, del consumidor o del patrimonio cultural o, tan sólo, en relación con las agresiones ambientales, respectivamente. Por otra parte, la mayoría de ordenamientos jurídicos nacionales establecen la legitimación colectiva de las asociaciones en determinadas disposiciones previstas en diferentes leyes sectoriales, como ocurre en *Francia*, o en la leyes ambientales de carácter general como, por ejemplo, el artículo 43 de la *Ley luxemburguesa sobre la Conservación de la Naturaleza*, el artículo 18 de la *Ley italiana n° 349, de 8 de julio de 1986* sobre la creación del Ministerio de Medio Ambiente y normas en materia de daño ambiental y el artículo 79 de la *Ley General del Medio Ambiente holandesa*. En fin, otras normas nacionales, como la *Ley federal alemana de Protección de la Naturaleza*, si bien no regulan la acción



colectiva de las asociaciones sin embargo, no la impiden<sup>883</sup>.

**198.** Por último, merece la pena llamar la atención sobre el protagonismo que en esta materia ha gozado la *jurisprudencia nacional*. En Francia y en Italia, la jurisprudencia ha permitido extender los supuestos de legitimación colectiva de las asociaciones más allá de los estrechos límites que autoriza la Ley. Así, por ejemplo, en **Francia**, al margen de la acción civil conectada al proceso penal que contempla la Ley para determinadas asociaciones habilitadas, el Consejo de Estado francés ha admitido la legitimación de las asociaciones siempre que demuestren un *intérêt à agir* como noción esencial en el contencioso y condición de admisibilidad de los recursos ante el juez administrativo. Además, exige que los actos sometidos a su control atenten los intereses colectivos correspondientes al objeto social de las asociaciones, por lo tanto, estas sólo ostentan interés para accionar en los límites que convienen a la finalidad definida en sus estatutos. Esta tendencia jurisprudencial ha obligado a las asociaciones a especializarse y concretar los intereses que defienden lo que, según J. MORAND-DEVILLER, " va en contra de su vocación generalista y de su voluntad de accionar para la defensa objetiva de una cierta idea de calidad de vida y valores éticos reconocidos socialmente"<sup>884</sup>. La doctrina ha valorado negativamente una jurisprudencia reticente a abandonar la noción de perjuicio personal basada en una interpretación restrictiva y, a menudo, contradictoria del *intérêt à agir*<sup>885</sup>.

---

<sup>883</sup> Hasta la fecha, cinco Länder han admitido la acción colectiva de las asociaciones ambientalistas: Berlín, Bremen, Saarland, Hamburgo y Hessen. *Vid.*, entre otros, REHBINDER, E., "La representatividad de los intereses ambientales conforme al Derecho administrativo de la República Federal Alemana", en *Ambiente y Recursos Naturales*, nº 1, 1985, pp. 64-67.

<sup>884</sup> MORAND-DEVILLER, J., "Les instruments juridiques de la participation et de la constatation des décisions d'aménagement", *R.J.E.*, nº 4, 1992, pp. 465-466.

<sup>885</sup> *Vid.* LITTMANN-MARTIN, M. J. y LAMBRECHTS, C., cit., pp. 66 a 71; COLSON, J. PH., "La responsabilité du fait des déchets en droit public français", *R.D.I.C.*, nº 1, 1992, p. 142; HUGLO, C., "La pratique du (ou des juge(s) français en matière de dommage écologique", G. Martin (Dir.), 1991, p. 195, en *Le dommage écologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., 21 et 22 mars 1991, Paris, edit. Economica, 1992; y PITTARD, Y., "Le juge administratif: juge vert?. Le point de vue d'un avocat", *R.J.E.*, nº especial, 1995, p. 30.

199. Por el contrario, si algún sistema nacional destaca por la brillante aportación que la jurisprudencia ha efectuado en aras del reconocimiento de la legitimación colectiva de las asociaciones ambientalistas es, sin lugar a dudas, el sistema holandés. A partir de 1986, ya se puede decir que en **Holanda** "los ecosistemas poseen legitimación activa"<sup>886</sup>. Superada la clásica distinción entre Derecho público y Derecho privado, que a su vez informa la clasificación entre acciones independientes y acciones derivadas<sup>887</sup>, el Tribunal Supremo (The Hoge Raad) sostuvo en una Sentencia clave conocida como *De Nieuwe Meer*<sup>888</sup> que el interés general a la protección del medio ambiente se puede considerar incluido en el ámbito de la disposición sobre responsabilidad extracontractual del Código Civil - actualmente el artículo 6:162<sup>889</sup> - y, por lo tanto, las organizaciones que tengan incluida dentro de sus fines estatutarios la protección ambiental tienen el derecho a entablar acciones legales cuando existan efectos dañinos para los intereses que promueven. Dicho de otra manera, es suficiente la posibilidad de un atentado al interés colectivo al medio ambiente reflejado en los estatutos del demandante. Posteriormente, el 18 de diciembre de 1992, el Tribunal Supremo en el caso

---

<sup>886</sup> Expresión frecuentemente utilizada por G. BETLEM en, "Standing for eco-systems...", cit. pp. 1-23, y en, *Civil Liability...*, op. cit., Capítulo 6, pp. 191 ss, concretamente en la "Introducción" a este Capítulo empieza diciendo el autor "*Trees have standing under Dutch law*".

<sup>887</sup> La doctrina holandesa tradicionalmente ha distinguido entre las acciones independientes propias del Derecho administrativo (Derecho público) limitadas por el poder legislativo - por ejemplo, el artículo 79 de la Ley General del Medio ambiente - y las acciones propias del Derecho civil, que son siempre acciones derivadas del derecho substantivo a obtener una compensación. La presentación de una demanda por parte de una asociación ambientalista se planteaba atendiendo a esta distinción, en principio, como una cuestión problemática puesto que el demandante no sufre un daño personal. *Vid.*, BETLEM, G., *Civil Liability...*, op. cit., pp. 191 y 192.

<sup>888</sup> Sentencia de 27 de junio de 1986, *Nederlandse Jurisprudentie 1987, 743*. Los hechos se referían a las acciones interpuestas por tres asociaciones para la protección del medio ambiente contra el Ayuntamiento de Amsterdam en relación con los vertidos de aguas residuales, procedentes de los canales de la ciudad, en un lago artificial (*De Nieuw Meer*). Dichas asociaciones basaron su demanda en la ausencia de licencia preceptiva según la legislación vigente. Además, alegaron que el medio ambiente que rodeaba al lago había sido dañado y, en consecuencia, podría afectar indirectamente a la salud pública debido a la propagación de la contaminación a través de las aguas subterráneas y por las infiltraciones en la cadena alimenticia. Por lo tanto, solicitaban al Tribunal la prohibición de ulteriores vertidos.

<sup>889</sup> El apartado 1 del artículo 6:162 del Código Civil holandés establece: "El que realice un acto ilícito frente a otro que le sea imputable, está obligado a reparar el daño que la otra persona sufra a consecuencia de aquél".

*Kuunders*<sup>890</sup> confirmó la línea jurisprudencial abierta con *De Nieuwe Meer* y justificó el papel que asumen las asociaciones en relación con los intereses particulares incapaces de protegerse por medio de acciones individuales. En relación con este último punto, el Tribunal considera que las asociaciones cumplen una función especial en el sentido de que, por un lado, están conectados con el interés a la protección ecológica como tal y, por otro, lo están con los intereses particulares de los individuos: las asociaciones representan la unión de los intereses difusos de los ciudadanos<sup>891</sup>. Existe actualmente un Proyecto de Ley sobre las acciones colectivas en general donde se prevé la introducción de dos nuevos artículos en el Código civil holandés que consagran a nivel legislativo la jurisprudencia comentada<sup>892</sup>. Efectivamente, el proyecto del artículo 3:305a del Código Civil indica en su apartado 1 que "una asociación o fundación está capacitada para emprender una acción para proteger los intereses de otras personas, en tanto en cuanto promueva esos intereses de acuerdo con sus estatutos". El apartado 3 del mismo artículo añade que dicha acción no podrá referirse a peticiones de indemnizaciones monetarias. Por lo tanto, el *ius agendi* de las asociaciones se concibe como el ejercicio de la representación que ostentan de los intereses de otros - los particulares - que, a la vez, coinciden con los intereses de la propia asociación<sup>893</sup>.

---

<sup>890</sup> *Rechtspraak van de Week 1993, 15*. En este asunto, el Tribunal Supremo respaldó la decisión de un Tribunal inferior que estimó la demanda de unas asociaciones ambientalistas contra un granjero que tenía una pocilga sin la licencia requerida por la Ley de Protección de la Naturaleza.

<sup>891</sup> Concretamente, el Tribunal tras constatar que los intereses que persiguen las asociaciones atañen a los intereses de los ciudadanos y que no son susceptibles de protección frente a atentados como el presente por medio de acciones individuales, señaló: "En consecuencia, una protección eficaz de estos intereses frente a tales atentados mediante acciones ante los Tribunales civiles - que puede ser necesaria junto a la protección ofrecida por las autoridades públicas - requiere una "unión" como la consituída por las acciones ejercidas por las Fundaciones (asociaciones). Además, los intereses en cuestión pertenecen a la clase de los protegidos por...el artículo 6:162 del Código Civil..."

<sup>892</sup> Concretamente, estos artículos se insertarían en el Libro 3, Título 11 (Derechos de acción) del Código civil. *Vid.*, BETLEM, G., "Standing...", cit., p. 13.

<sup>893</sup> En este sentido, G. BETLEM (*Civil Liability...*, cit., p. 204) advierte que según la Exposición de Motivos del citado artículo del Código Civil el objetivo del mismo no es apartarse de la jurisprudencia de *The Hoge Raad*, principalmente del asunto *De Nieuwe Meer*. Concretamente, señala el autor, la

Así las cosas, puede concluirse con G. BETLEM<sup>894</sup> que, según el Derecho holandés, desde el momento en que un posible daño a intereses ecológicos es suficiente para tener capacidad de demandar "*los ecosistemas tienen capacidad jurídica (standing)*" y están representados por las personas jurídicas que hayan hecho una "correcta" descripción de sus objetivos". Tal planteamiento, afirma el autor, es perfectamente congruente con el creciente reconocimiento de los ecosistemas como unidades legalmente protegibles en diferentes instrumentos de Derecho internacional<sup>895</sup> y comunitario. A nivel europeo incluso se ha procedido a un reconocimiento de la legitimación activa de las asociaciones en el Convenio del Consejo de Europa y en la Directiva sobre residuos que se analizan a continuación.

---

propuesta acepta que el derecho a accionar que posee la asociación basado en la "unión" de los intereses difusos no depende de la existencia de determinados derechos individuales a accionar en manos de personas privadas.

<sup>894</sup> "Standing...", cit., pp. 13 y 14.

<sup>895</sup> Así, por ejemplo, por lo que se refiere a los convenios internacionales, merece la pena destacar el Convenio de Helsinki de 17 de marzo de 1992 para la protección y utilización de ríos y lagos internacionales (31, I.L.M. 1312, 1992), cuyo artículo 2 obliga a las Partes a tomar todas las medidas apropiadas para asegurar la conservación y, cuando sea necesario, el restablecimiento de los ecosistemas", o el Convenio de Wellington de 2 de junio de 1988 sobre la regulación de las actividades mineras en la Antártida (27, I.L.M., 859, 1988), que establece en su artículo 8 la responsabilidad del operador de actividades mineras por daños al ecosistema como tal.

## LEGITMACION COLECTIVA DE LAS ASOCIACIONES

PAIS	RECONOCIMIENTO JURIDICO	LIMITES SUBJETIVOS		LIMITES OBJETIVOS
		CUANTITATIVOS	CUALITATIVOS	
EEUU	<i>Citizen suits</i>	Sin límites.	Sin límites.	<i>ACCION CIVIL PUBLICA</i> (todos los ambitos:penal, administrativo y civil): *Exigencia del cumplimiento de la legalidad. *Reparación del daño: el interesado legítimo (A.P.A.).
BRASIL	Ley 7.347 de 24 de julio de 1985.	1 año registrada	*Finalidad estatutaria: protección medio ambiente. *Registro personas jurídicas.	<i>ACCION CIVIL PUBLICA</i> : *Cese de la actividad. *Adopción medidas preventivas. *Reparación del daño: - <i>in natura</i> . - indemnización destinanda a un FONDO.
HOLANDA	*Ley General del Medio Ambiente (art.79). *Jurisprudencia T.S. *Proyecto arts. Código Civil.	Sin límites.	*LEY: No límites. *JURISPRUDENCIA/PROYECTO CODIGO: Objetivo protección medio ambiente en estatutos.	<i>ACCION CIVIL PUBLICA</i> : *Jurisprudencia Tribunal Supremo y prop. Cód. Civil ( <i>injuctions</i> ): Cese actividad, medidas preventivas. *Jurisprudencia Tribunal del Instancia: reparación daños y perjuicios a la asociación.
BELGICA	Ley 12 de enero de 1993 (derecho de acción en materia de protección del medio ambiente).	3 años existencia.	*Asociación regida Ley 27-6-1921. *Estatutos: definición objetivo pro medio ambiente y ámbito territorial. *Prueba ejercicio protección interés colectivo ambiental.	Ambito penal y administrativo (infracción de ley): *Cese de la actividad. *Adopción medidas preventivas.
		PROCEDIMIENTO DE HABILITACION (AGREMENT)		
FRANCIA	*Ley 10 de julio de 1976 (protección de la naturaleza) y Ley 31 de diciembre 1976 (urbanismo), ampliación Decreto 7-7-1977.	3 años desde declaración administrativa o inscripción en el registro.	<b>Apreciación discrecional:</b> *Funcionamiento conforme estatutos. *Actividades en favor naturaleza, medio ambiente o marco de vida. *Organización con garantías suficientes.	*Ambito penal: asociaciones reconocidas. *Ambito contencioso-administrativo (jurisprudencia): " <i>intérêt à agir</i> ". *Objeto: defensa de la legalidad.
LUXEMBURGO	Ley Conservación de la Naturaleza de 1983 (art.43).	3 años existencia.	*Publicación oficial estatutos. *Objetivo estatutario: protección del medio ambiente.	Ambito penal y administrativo (infracción de ley): *Cese de la actividad. *Adopción medidas preventivas.
ITALIA	Ley 349 de 8 de julio de 1986 (art.18).	No especifica.	Carácter nacional y presentes al menos en 5 regiones.	*Ambito contencioso-administrativo: anulación de actos ilegítimos . *Ambito penal y civil: "intervención" en juicios por daño ambiental.

## 2. RECONOCIMIENTO DE LA ACCION COLECTIVA DE LAS ASOCIACIONES EN EL SENO DEL CONSEJO DE EUROPA Y EN LA MUNIDAD EUROPEA

200. Tanto el Convenio del Consejo de Europa cuanto la Propuesta modificada de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos omiten cualquier referencia a las personas legitimadas activamente para ejercitar una acción frente a un daño ambiental presente o futuro. Corresponde, por lo tanto, al Derecho nacional regular este aspecto<sup>896</sup>. Ambos textos consagran, no obstante, la legitimación activa de las asociaciones ambientalistas siempre que cumplan las condiciones establecidas por el derecho interno al respecto<sup>897</sup>.

La versión modificada de la Propuesta de Directiva presenta en este punto un avance considerable al abandonar - siguiendo los consejos del Parlamento Europeo - su propuesta inicial donde se limitaba el derecho de acción de aquellas *asociaciones colectivas de intereses* que estuvieran legitimadas de acuerdo con el Derecho nacional de los Estados miembros<sup>898</sup>. Por el contrario, la propuesta modificada de Directiva reconoce expresamente la legitimación activa de *las asociaciones o grupos de interés cuya finalidad sea la conservación de la naturaleza*. Ahora bien, la remisión que tanto el Convenio del Consejo de Europa cuanto la Propuesta de Directiva sobre residuos efectúan en favor del Derecho

---

<sup>896</sup> Mientras que el Convenio del Consejo de Europa guarda absoluto silencio en este punto, el artículo 4.1.a) de la Directiva sobre residuos establece que será el Derecho nacional de los Estados miembros el que determine las **personas** que pueden ejercitar acciones legales cuando se produzcan o se puedan producir daños o deterioros al medio ambiente a causa de los residuos. En relación con esta remisión al Derecho interno, P. V. WILMOSKY y G. ROLLER (cit., p. 86) manifiestan su desconcierto al afirmar que "una Directiva sobre *responsabilidad civil por daños al medio ambiente* con un título como ese tiene que ofrecer soluciones a problemas peculiares del daño ambiental".

<sup>897</sup> Artículo 4.3 y artículo 18 de la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos y del Convenio del Consejo de Europa, respectivamente. Conviene destacar que este último texto somete el reconocimiento de la legitimación activa al *derecho de reserva* previsto en el artículo 35 del Convenio, lo que pone de manifiesto las dificultades que han tenido los Estados para llegar a un acuerdo en este aspecto en particular.

<sup>898</sup> Artículo 4.4 de la Propuesta de Directiva.

nacional con el fin de definir las condiciones que deben cumplir las asociaciones para iniciar un procedimiento de responsabilidad por daños al medio ambiente suscita, sin lugar a dudas, una gran desconfianza: ¿hasta qué punto el Estado puede aprovechar esta ausencia de armonización - de por sí ya problemática - para exigir a las asociaciones unos requisitos lo suficientemente onerosos como para impedir en la práctica su acceso a la justicia?<sup>899</sup>. Esto es - como se verá más adelante - lo que actualmente propician muchos ordenamientos jurídicos.

**201.** Con independencia del reconocimiento "parcial" de la legitimación activa que contemplan los textos que ahora se analizan y que, por el momento, no resultan aplicables por encontrarse en fase de propuesta o por no haber alcanzado un número suficiente de ratificaciones, conviene destacar el papel del TJCE en este ámbito - al menos, en relación con los países de la Comunidad Europea - desde un doble punto de vista:

Por una parte, habría que plantearse si de la jurisprudencia del citado Tribunal se podría deducir la necesidad de un reconocimiento generalizado de la legitimación colectiva en el ordenamiento interno de los Estados miembros. En esta línea, destaca la posición de G. BETLEM<sup>900</sup>, quien, partiendo, por un lado, de la consagración jurisprudencial de la existencia del derecho a la tutela efectiva como principio general del Derecho comunitario<sup>901</sup> y, por otro, del reconocimiento de

---

<sup>899</sup> En este sentido, THE EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW ASSOCIATION (E.E.L.A.) (*Repairing...*, cit., apartado 11.1) reclamaba una armonización mínima a nivel comunitario de las condiciones que debían cumplir las asociaciones para gozar del derecho a la legitimación activa. P. V. WILMOSKY y G. ROLLER (cit., p. 98) apuntan, a este respecto, que la remisión al Derecho nacional debería limitarse, en todo caso, al establecimiento de las *condiciones procesales* (por ejemplo, el plazo para interponer la acción) pero jamás a las condiciones sustantivas que debe cumplir la asociación.

<sup>900</sup> BETLEM, G., "Standing...", cit., p. 22.

<sup>901</sup> Concretamente, el autor cita la jurisprudencia del TJCE en el caso *Johnston* (Sentencia de 15 de mayo de 1986, asunto 222/84, Rec. 1986, p. 1651) referida a los artículos 6 y 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. También destaca el caso *Verholen* (Sentencia de 11 de julio de 1991, asuntos acumulados C-87/90 a C-89/90, Rec. 1991, p. I-3757), donde se deduce que la cuestión del interés para demandar no es un tema exclusivo del Derecho nacional. Finalmente, se refiere al asunto *Marshall* (Sentencia de 2 de agosto de 1993, asunto C-271/91, Rec. 1993, p. I-4367) en el que el

lo que él denomina el "*efecto indirecto del "Derecho blando" (soft law)*" en materia ambiental, llega a la conclusión de que los tribunales nacionales de los Estados miembros deberían admitir la legitimación colectiva en este ámbito lo que les conduciría a alcanzar los mismos resultados que los tribunales holandeses. El "*Derecho blando*" al que se refiere el autor está constituido por los siguientes instrumentos de Derecho internacional y comunitario: la Declaración de Río, la Agenda 21 y el V Programa de Acción Ambiental. Todos ellos, como ya se ha apuntado, reconocen la legitimación colectiva ante las agresiones al medio ambiente y han sido aceptados por el Consejo en su Resolución del 1 de febrero de 1993<sup>902</sup>. Además, el pretendido "*efecto indirecto*" de los textos citados lo deduce el autor de la jurisprudencia del TJCE en el asunto *Grimaldi*<sup>903</sup>. En virtud de esta Sentencia el Derecho comunitario no vinculante, concretamente las recomendaciones, tiene efectos jurídicos por cuanto que el juez nacional "está obligado a tomarlo en consideración con el fin de aclarar la interpretación de otras disposiciones de Derecho nacional o comunitario". A partir de estas consideraciones G. BETLEM<sup>904</sup> afirma que los tribunales nacionales deberían interpretar sus disposiciones nacionales en materia de legitimación activa a la luz del "Derecho blando" comunitario e internacional y del principio de acceso a la justicia, al menos en la medida en que el caso en cuestión contenga algún elemento de Derecho comunitario.

Por otra parte, merece la pena destacar, sin embargo, la posición que

---

Tribunal admite el efecto directo de una disposición de una Directiva de la que previamente (en el caso *Johnston*, considerandos 17 a 20) había declarado que hacía poco más que reflejar el principio del acceso a la justicia (*vid.* BETLEM, G., "Standing...", *cit.*, p. 20).

<sup>902</sup> Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo de 1 de febrero de 1993 sobre un Programa de la Comunidad de política y acción relativas al medio ambiente y al desarrollo sostenible, DOCE C n° 138 de 17 de junio de 1993, pp. 1 ss.

<sup>903</sup> Sentencia de 13 de diciembre de 1989, asunto C-322/88, *Grimaldi c. Fonds des Maladies Professionnelles*, Rec. 1989, p. 4407.

<sup>904</sup> "Standing...", *cit.*, p. 23.

recientemente el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia han manifestado directamente en relación con el reconocimiento de la legitimación colectiva en materia ambiental. Así, en primer lugar, la **Sentencia de 23 de septiembre de 1994**<sup>905</sup> ha puesto a prueba por primera vez la actitud del órgano jurisdiccional comunitario ante las acciones presentadas por las asociaciones ambientalistas, concretamente, en el marco de un recurso de nulidad y un recurso de indemnización, ambos precedidos de un recurso de queja o de incumplimiento de Estado<sup>906</sup>.

En relación con la nulidad de un acto comunitario, el artículo 173 del Tratado CE exige de forma general el requisito clásico del *interés legítimo*: la decisión anulable le debe *afectar directa e individualmente*. Aunque en la Sentencia citada el Tribunal declaró la inadmisibilidad del recurso de nulidad por considerar que no existía decisión anulable, no negó en ningún momento que las asociaciones tuvieran el interés legítimo necesario para estar legitimadas. Sobre esta última cuestión ni siquiera se pronunció, a pesar de que las asociaciones alegaron expresamente que se consideraban directa e individualmente afectadas en cuanto organismos que son para la protección del medio ambiente. Es cierto que la ausencia de pronunciamiento sobre la legitimación de las asociaciones no permitía pensar que

---

<sup>905</sup> Asunto T-461/93, *Ain Taisce - The National Trust for Ireland y WWF (World Wide Fund for Nature) c. Comisión*, Rec. 1994, p. II-733. Los hechos se remontan a la financiación comunitaria con 188,6 millones de ECUS de un programa operativo para el turismo presentado por Irlanda en diciembre de 1989, tras la publicación del Marco Comunitario de Apoyo para las regiones objetivo nº 1 durante el período 1989-1993. Concretamente las asociaciones se opusieron a un proyecto de construcción de un centro turístico de observación de la naturaleza en Mullghamore que implicaba la acogida de visitantes al parque natural de Burren, la construcción de una nueva carretera de acceso y la creación de una planta depuradora de aguas.

<sup>906</sup> En relación con este último recurso, conviene destacar que la admisión de la presentación de una queja por parte de una asociación no supone en realidad ningún adelanto habida cuenta de que esta diligencia no presupone legitimación activa ninguna ya que la misma reside verdaderamente en manos de la Comisión. No obstante, no cabe duda de que supone una vía ciertamente indirecta pero no por ello menos eficaz capaz de provocar lo que se podría llamar un "control administrativo" por parte de la Comisión y, en última instancia, un control jurisdiccional de la mano del TJCE. Además, conviene recordar que la redacción de la queja no está sometida a ningún requisito formal ni económico, el procedimiento es absolutamente gratuito para el denunciante.

se había producido un reconocimiento tácito de la misma pero puso de relieve en aquel momento una actitud pacífica ante un tema en base al cual hubiera sido mucho más sencillo justificar la inadmisibilidad de la acción que mediante el intento de demostrar que nunca existió una decisión objeto de nulidad. De igual manera, en cuanto a la admisibilidad de la demanda de daños y perjuicios<sup>907</sup>, el TJCE no se pronunció sobre el interés legítimo de los demandantes derivado de la acción de nulidad previa ni, tampoco, sobre el controvertido requisito del *daño individualizado o individualizable*, en virtud del cual una demanda no sería estimada si lo que se exige es la reparación de un perjuicio que afecta por igual a la generalidad de los operadores de la Comunidad<sup>908</sup>. El Tribunal se centró únicamente en la prueba del nexo causal y en la necesidad de la evaluación del perjuicio para desestimar la indemnización solicitada.

Por el contrario, en relación con el recurso planteado el 21 de diciembre de 1993 por *Greenpeace* y otros contra una Decisión de la Comisión de financiar con fondos comunitarios dos centrales eléctricas en Gran Canaria y Tenerife<sup>909</sup>, el Tribunal de Primera Instancia, por medio de **Auto de 9 de agosto de 1995**<sup>910</sup>, descarta el análisis previo de la existencia de decisión atacable y procede directamente a analizar la excepción de inadmisibilidad opuesta por la Comisión - y con el apoyo de España - basándose en la ausencia de legitimación activa de los

---

<sup>907</sup> El párrafo 2º del artículo 215 del Tratado establece que "en materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros".

<sup>908</sup> Este requisito no es uniformemente admitido por los autores. Indica R. SILVA DE LA PUERTA (*El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Bilbao, 1986, pp. 317 y 318) que el propio TJCE mantiene una postura poco definida y cita expresamente la Sentencia de 13 de julio de 1961, asuntos acumulados 14, 16, 17, 20, 24, 26, 27/60 y 1/61, *Meroni*, Rec. VII 1961, p. 319. En cuanto a los autores que discuten que la individualización del daño sea un requisito esencial, *vid.*, entre otros, BOULOIS J. y CHEVALIER, R. M., *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes*, Paris, 1983, p. 437, y VANDERSANDEN G. y BARAV, A., *Contentieux Communautaire*, Bruxelles, 1977, p. 331.

<sup>909</sup> Asunto T-585/93, publicado en DOCE C nº 43 de 12 de febrero de 1994, p. 15.

<sup>910</sup> Todavía sin publicar en el Repertorio de Jurisprudencia.

recurrentes. Para ello, la Comisión niega que la Decisión atacada se dirija a nadie que no sea el Gobierno español y, por lo tanto, argumenta que jamás podría afectar *directa e individualmente* a los demandantes. Estos últimos, por su parte, animan al Tribunal a que adopte *une position libérale*<sup>911</sup> y abandone los criterios que en esta materia han guiado su interpretación, puesto que han sido establecidos en el contexto de asuntos y derechos de tipo económico que nada tienen que ver con la naturaleza especial de los intereses medioambientales. En esta línea, consideran que tanto las asociaciones para la protección del medio ambiente cuanto los particulares recurrentes han sufrido un perjuicio personal y, por lo tanto, poseen la legitimación necesaria para interponer un recurso conforme al artículo 173 del Tratado CE. No obstante, el Tribunal indiferente a la invitación de la parte actora continúa aplicando su jurisprudencia más restrictiva y niega que las asociaciones y los particulares recurrentes se hayan sentido *mas afectados* que cualquier otro ciudadano, lo que le lleva a considerar que ninguno de ellos se siente individualmente concernido por la Decisión objeto de litigio. En consecuencia, declara la inadmisibilidad del recurso y condena en costas a los demandantes. A pesar de estas vicisitudes, los mismos han decidido continuar con el asunto y recientemente - el 16 de octubre de 1995 - han interpuesto un recurso de casación contra el citado Auto<sup>912</sup>, ratificándose en sus alegaciones e indicando expresamente que el Tribunal de Primera Instancia "*ha cometido un error* al aplicar la jurisprudencia...sin tener en cuenta adecuadamente, o en absoluto, la naturaleza y el carácter específico de los intereses medioambientales, más que económicos, que subyacen en el recurso interpuesto por las demandantes". Curiosamente, en su Propuesta de revisión del V Programa de Acción la Comisión considera prioritario examinar "el modo de mejorar el acceso a la justicia, a fin de facilitar la participación del público en la aplicación y cumplimiento de las políticas de medio ambiente"<sup>913</sup>.

---

<sup>911</sup> Apartado 32 del Auto.

<sup>912</sup> Publicado en DOCE C n° 315 de 25 de noviembre de 1995, p. 13.

<sup>913</sup> DOCE C n° 140 de 11 de mayo de 1996, pp. 5 y ss, artículo 4 d).

202. Por último, conviene mencionar un aspecto importante regulado por el Convenio del Consejo de Europa y que trae a colación un problema fundamental habida cuenta del carácter transfronterizo del daño ambiental: el acceso a la justicia nacional por parte de las asociaciones establecidas en el territorio de otro país. El párrafo 5 del artículo 18 del Convenio del Consejo de Europa admite que un Estado Parte pueda declarar en cualquier momento, notificándolo a la Secretaría del Consejo, que, en base a **reciprocidad**, una asociación o fundación establecida en otro Estado y que cumpla las características que se exigen para las propias, pueda interponer las demandas que reconoce el Convenio para las asociaciones en general<sup>914</sup>. Ciertamente, este es un tema capital que excede los objetivos del presente análisis y sobre el que, por lo tanto, no vamos a profundizar. No obstante, si bien la Propuesta de Directiva sobre residuos guarda absoluto silencio al respecto, el Comité Económico y Social<sup>915</sup> se ha referido a la legitimación activa de las *asociaciones ambientales reconocidas por la Comunidad Europea* poniendo de relieve una cuestión primordial planteada previamente por la Comisión en relación con la protección de los consumidores en el mercado único: la libre circulación - al menos - de las acciones de cesación y la cooperación transfronteriza<sup>916</sup>.

---

<sup>914</sup> Los proyectos de Convenio, de 23 de enero y de 22 de julio de 1991, exigían que la declaración se hiciera en el momento de "la firma, ratificación o adhesión". Ambos textos no citaban, además, la necesidad de someterse al principio de reciprocidad.

<sup>915</sup> Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico sobre reparación del daño ecológico, CES(94) 226, p. 9, apartado 4.2.1.

<sup>916</sup> *Vid.* El Libro Verde de la Comisión sobre el acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado único, COM(93) 576 final, pp. 103 a 107 y pp. 112 a 114, respectivamente.



### 3. LIMITES AL EJERCICIO DE LA ACCION COLECTIVA POR PARTE DE LAS ASOCIACIONES

#### a) Limites subjetivos

203. Salvo en el caso de las *citizen suits* estadounidenses, el reconocimiento de la legitimación colectiva de las asociaciones ambientalistas está sometido al cumplimiento de determinados requisitos subjetivos con el objeto de asegurar el buen fin del "garantismo social o colectivo" que tienen encomendado y su representatividad ante los jueces. La asociación ambientalista que interpone una acción judicial lo hace en calidad de representante del interés colectivo a la protección del medio ambiente y, por tanto, es lógico que la autoridad pública pretenda garantizar su honestidad y preparación, en definitiva, su representatividad adecuada<sup>917</sup>. En este sentido, existen dos tipos de "filtros" posibles: el judicial y el administrativo. Ante el temor de que las asociaciones sean meros instrumentos políticos o encubridores de intereses particulares tras la barrera idealizada de la protección ambiental<sup>918</sup>, la mayoría de los ordenamientos jurídicos ha preferido establecer un control público basado, normalmente, en la exigencia de una determinada antigüedad en su funcionamiento y en el cumplimiento de una serie de requisitos cualitativos.

204. Esta situación ofrece como resultado, tal y como se desprende del cuadro superior, un panorama legislativo que adolece de grandes diferencias en cuanto a los

---

<sup>917</sup> Vid., por todos, CAPPELLETTI, M., cit., pp. 594 a 596.

<sup>918</sup> Vid., PRIEUR, M., *Droit de l'environnement*, cit., p. 97. En esta línea, se han manifestado a favor de la legitimación pública y en contra o a favor de limitar la actuación de las asociaciones en EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, cit.: los gobiernos de Alemania (Ref. 73/1), p. 2 y el Reino Unido (Ref. 117/1), p. 1 y, entre otras organizaciones, the American Chamber of Commerce (Ref. 4/3), p. 22, le Comité Européen des Assurances - C.E.A. - (Ref. 24/3), p. 34, the Confederaation National Associations of Tanners and Dressers - COTANCE - (Ref. 29/3), p. 40, the European Chemical Industry Council - CEFIC - (Ref. 50/3), p. 49, the International Chamber of Commerce - I.C.C. - (Ref. 79/3), p. 81, the Union of Industrial and Employers Confederation of Europe - UNICE - (Ref. 116/3), p. 85.

requisitos subjetivos necesarios que debe cumplir la asociación para acceder a la justicia: por una parte, se encuentran aquellos ordenamientos como el *norteamericano* que, mediante el reconocimiento de la acción popular, admiten la legitimación activa de toda persona física o jurídica sin necesidad de cumplir ninguna característica especial; por otra parte, controlando, en cierta medida, la idoneidad de las asociaciones, existen ordenamientos como el brasileño o el holandés donde, al menos, se exige que las mismas tengan como finalidad estatutaria la protección del medio ambiente. A esta exigencia, la *Ley belga de 12 de enero de 1993* añade la necesidad de probar el ejercicio real de dicho fin estatutario y la delimitación de un ámbito territorial de actuación; Por último, algunos ordenamientos han diseñado un *procedimiento de reconocimiento o habilitación* con el fin de avalar la *representatividad* de la asociación que será apreciada discrecionalmente por la Administración. En esta línea, el *modelo clásico francés* de "associations agréées" ha sido copiado por el *ordenamiento luxemburgués* y, posteriormente, por la célebre *Ley italiana de 8 de julio de 1986*. Como ya se ha apuntado, los riesgos de este sistema son evidentes<sup>919</sup>. Concretamente, en relación con la Ley italiana citada, A. POSTIGLIONE<sup>920</sup> considera que la introducción de lo que él califica "un filtro político administrativo" constituye un verdadero error jurídico y político: jurídico, porque las asociaciones se controlan directamente por el órgano judicial en cada asunto; político, porque las asociaciones, como expresión del pluralismo social que son, no deben verse afectadas jamás por el oportunismo político que condiciona la iniciación de determinados litigios<sup>921</sup>.

---

<sup>919</sup> Ciertamente, la exigencia de requisitos muy estrictos determinará que sólo unas cuantas asociaciones alcancen el derecho a accionar frente a los Tribunales. Así, P. V. WILMOSKY y G. ROLLER (op. cit., p. 99) ponen el ejemplo de lo que sucede en Alemania y en Dinamarca: en el Lander de Hesse más de cincuenta asociaciones pidieron la acreditación desde 1976, pero sólo ocho lo consiguieron; en virtud de la Ley danesa de protección del medio ambiente de 18 de mayo de 1982, tan sólo la asociación "Denmarks Naturfredningsforening" está legitimada para acudir a los Tribunales; en la práctica, los jueces admiten a otras asociaciones.

<sup>920</sup> POSTIGLIONE. A., cit., p. 317.

<sup>921</sup> Hasta la fecha, han sido reconocidas en primer lugar, mediante el Decreto del Ministerio dell' Ambiente de 20 de febrero de 1987, las asociaciones: Amici della Terra, Associazione Kronos 2000, Club Alpino Italiano, Federnatura, Italia Nostra, Lega per l' Ambiente, Lega Italiana per la Protezione

Ante este panorama tan heterogéneo, la *Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos* no se ha atrevido a proponer un modelo uniforme que limite, desde un punto de vista subjetivo, la legitimación colectiva. Tan sólo se refiere a "las asociaciones o grupos de interés cuya finalidad sea la conservación de la naturaleza y la calidad del medio ambiente"<sup>922</sup>. Por su parte, el *Convenio del Consejo de Europa* tan sólo exige la vocación estatutaria de la asociación para verse reconocida su legitimación activa y, de igual modo que la Propuesta de Directiva, remite al derecho interno de los Estados la delimitación de las condiciones que deben cumplir<sup>923</sup>. Evidentemente, esta situación tan dispar no se puede mantener, sobre todo en el seno de la Comunidad Europea, donde el objetivo fundamental de la eliminación de obstáculos técnicos se debe extender, incluso, hasta la eliminación de diferencias para reconocer la legitimación colectiva de las asociaciones ambientalistas mediante la armonización de las exigencias mínimas que deben cumplir y el consiguiente reconocimiento mutuo del acceso a los tribunales de los Estados miembros<sup>924</sup>. Siguiendo a P. V. WILMOSKY y G. ROLLER, las asociaciones deberían cumplir tres condiciones para poder ejercer el derecho de acción: persistencia, apertura y vocación proteccionista. Por lo tanto, las asociaciones ambientalistas que tuvieran un carácter permanente en el tiempo y a la vez democrático, en el sentido de que admiten a cualquiera que esté dispuesto a secundar la protección del medio ambiente, objetivo fundamental de la asociación, deberían poseer legitimación colectiva en todos los Estados miembros de la Comunidad Europea.

---

dei Ucceli, Mare Vivo, Touring Club Italiano, World Wilf Fund, Green Peace. En segundo lugar, mediante el Decreto de 26 de mayo del mismo año se ha reconocido las siguientes asociaciones: Agriturist, Lega Italiana per i Diritti dell'Animale y Pro Natura. En fin, a través del Decreto de 1 de marzo de 1988, se ha reconocido a Ambiente e Lavoro.

<sup>922</sup> Apartado 3 del artículo 4 de la Propuesta de Directiva.

<sup>923</sup> Apartado 1 del artículo 18 del Convenio.

<sup>924</sup> Esta es la tendencia que manifiesta el Libro Verde de la Comisión sobre acceso de los consumidores a la justicia..., cit.

**205.** Ahora bien, la exigencia de estos requisitos no significa en absoluto que deba existir una respuesta *uniforme* para cada tipo de "parte ideológica". Se trata de unos requisitos básicos que cumple cualquier asociación ambientalista con un mínimo de seriedad y que deberá someterse siempre al criterio del órgano jurisdiccional competente quien, caso por caso, determinará si posee o no legitimación activa. La realidad puede plantear situaciones tan diversas que necesariamente una solución legislativa rígida, establecida *a priori*, es incapaz de ofrecer una solución justa en este ámbito. Puede ser preferible dejar la decisión final al juez, quien decidirá en base a criterios flexibles y atendiendo al supuesto concreto y a los intereses que la asociación diga defender<sup>925</sup>. Esta es la solución seguida por la jurisprudencia holandesa comentada anteriormente.

## **b) Límites objetivos**

**206.** Más importante que la indicación de los límites subjetivos que poseen las asociaciones para ver reconocida su legitimación activa se muestra la determinación de los límites objetivos que les pueden afectar: qué es lo que realmente pueden pedir ante la amenaza o perpetración de un daño ambiental. Cuestión esta última sin duda ligada a la delimitación del orden jurisdiccional en el que los grupos de defensa de intereses colectivos ambientales pueden accionar y que se representa esquemáticamente en el cuadro inferior<sup>926</sup>.

---

<sup>925</sup> DE MIGUEL PERALES, C., op. cit., p. 308. En el mismo sentido se ha pronunciado, entre otros, CAPPELLETTI, M., cit., pp. 595 a 596.

<sup>926</sup> Hay que tener en cuenta que la división en los tres órdenes jurisdiccionales no es una cuestión tan simple como en principio pudiera desprenderse del cuadro que se representa. No obstante, esta clasificación, si bien un tanto forzada, ayuda a comprender la extensión del ámbito de actuación de las asociaciones en materia jurisdiccional.

ORDENES JURISDICCIONALES	ORDENAMIENTOS JURIDICOS NACIONALES
PENAL	EEUU, Brasil, Holanda, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Italia (intervención).
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	EEUU, Brasil, Holanda, Bélgica, Francia (límite jurisprudencial), Luxemburgo, Italia.
CIVIL	EEUU, Brasil, Holanda.

207. Normalmente a la generosidad en el reconocimiento de la legitimación colectiva de las asociaciones ambientales se corresponde la amplitud del objeto de la acción que pueden interponer las mismas. Así, aquellos sistemas nacionales que someten el reconocimiento de la legitimación colectiva a un riguroso procedimiento de habilitación administrativa, como por ejemplo Francia e Italia, restringen su ámbito de actuación al orden penal y administrativo, respectivamente, y limitan el objeto de la acción a la defensa de la legalidad. No obstante, como ya ha sido apuntado, en ambos ordenamientos jurídicos existe una tendencia jurisprudencial a ampliar los órdenes jurisdiccionales en los que se puede accionar y, en consecuencia, el objeto de la acción. En Francia, bajo determinadas circunstancias, la jurisprudencia ha admitido la legitimación en el ámbito contencioso-administrativo<sup>927</sup>. En Italia, la Ley de 8 de julio de 1986 ha sembrado una jurisprudencia contradictoria que admite y niega la intervención de las asociaciones ambientalistas como partes civiles en los juicios por daño ambiental<sup>928</sup>.

208. Aquellos ordenamientos jurídicos que contemplan en manos de las asociaciones ambientalistas lo que ha venido a denominarse una *acción civil pública*, ya sea como manifestación particular del reconocimiento generalizado de

<sup>927</sup> Vid. *supra*, n° 198.

<sup>928</sup> Vid., entre otros, GIAMPIETRO, F, "La spécificité...", cit., p. 105.

la acción popular (EEUU), o específicamente creada por una Ley especial *ad hoc* (Brasil) o por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Holanda), poseen el mérito de admitir el ejercicio de la acción nada menos que en el orden civil, frente a las agresiones ocasionadas por un particular al medio ambiente que ellas representan y, por lo tanto, se sienten perjudicadas. El paso final consiste en permitir que la asociación ambiental pueda obtener siempre del juez, además de un mandamiento judicial (*injunction*) con el fin de ordenar que cese la actividad dañina o se adopten medidas preventivas, la obligación de reparar el medio ambiente afectado. Actualmente, salvo el ejemplo de Brasil, la mayoría de ordenamientos jurídicos anclados en la clásica concepción individualista del concepto de reparación se niegan a admitir esta posibilidad. Sólo a través de una interpretación jurisprudencial progresiva tendente a considerar a las asociaciones ambientalistas como verdaderas víctimas del daño ambiental se puede conseguir mediante el ejercicio de la acción colectiva la reparación efectiva del daño ambiental<sup>929</sup>.

En este orden de ideas, conviene destacar, una vez más, la posición de la jurisprudencia holandesa, concretamente la jurisprudencia de un Tribunal de Instancia: en Sentencia de 15 de marzo de 1991<sup>930</sup>, el Tribunal de Primera Instancia de Rotterdam reconoció a una asociación dedicada a la protección de aves marinas el derecho a recuperar los costes en que incurrió por cuidar y limpiar pájaros marinos que se habían visto afectados por el petróleo vertido por un buque rumano, denominado *Borcea*, en el Mar del Norte. Esta Sentencia supone una extensión del derecho a solicitar un mandamiento judicial al derecho a exigir daños y perjuicios. Para ello, El Tribunal estimó que "aunque los pájaros marinos no...puedan considerarse como pertenecientes a nadie, su cuidado y protección deben ser considerados como un *interés general* que merece ser protegido en los

---

<sup>929</sup> Recuérdese, en este sentido, la interpretación jurisprudencial efectuada por la Supreme Court en relación con los requisitos exigidos por la *Administrative Procedure Act* para admitir la legitimación colectiva de las asociaciones que han sufrido un "*injury in fact*" (*vid.* n.º 193 del presente Capítulo).

<sup>930</sup> *Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Intreprindera de Exploatara a Floti Maritimi Navrom*, (1992), 23 *Netherlands Yearbook of International Law*, 513.

Países Bajos...A la vista del objeto de la demandante y de las actividades que ha venido desarrollando para su realización durante noventa años...*el interés general debe ser también considerado como el propio de la demandante* y puede, si resulta dañado, presentar una demanda no sólo para l interrupción de ese daño, sino también para la compensación del perjuicio sufrido al limitar las consecuencias del daño". El Tribunal, por lo tanto, hace coincidir el interés general público a la protección de las aves con el propio interés de la organización<sup>931</sup>. En este sentido, afirma G. BETLEM que, apoyándose en la finalidad perseguida por la asociación, el Tribunal considera que la asociación efectúa tareas de interés público, lo que implica una delegación tácita por parte del Estado<sup>932</sup>.

**209.** Por lo que a los daños se refiere, la asociación reclamó la indemnización de daños y perjuicios por pérdidas puramente económicas: costes de transporte de las aves y similares, gastos de limpieza, etc. Pero estos costes, de hecho, no son más que los costes que conlleva la reparación del daño ecológico. Este tipo de reclamación está reconocido en varios convenios internacionales sobre responsabilidad por daños al medio ambiente, mediante el concepto de reembolso de los costes de las medidas preventivas tomadas por cualquier persona, tales como el Convenio por los daños ocasionados por el transporte marítimo de hidrocarburos y el Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas<sup>933</sup>. Del mismo modo, la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos menciona expresamente la reclamación de los costes de restablecimiento del medio ambiente dañado y de las medidas preventivas. Por el contrario, como se desprende del cuadro inferior, el Convenio del Consejo de Europa excluye cualquier

---

<sup>931</sup> También la nueva Ley holandesa de protección del medio ambiente contempla a los intereses públicos como los intereses propios de las asociaciones ambientalistas, así, el apartado 4 del artículo 21 de la citada Ley establece que "... los intereses cuya salvaguardia se encomienda a las autoridades públicas y los intereses para cuya defensa se constituyen las personas jurídicas privadas, se consideran como sus propios intereses".

<sup>932</sup> BETLEM, G., "Standing...", p. 17.

<sup>933</sup> Vid. artículo 1.7 y artículo 1.11 de los convenios citados, respectivamente.

reclamación de reembolso de los costes de las acciones disponibles para los grupos de defensa de los intereses colectivos.

	OBJETO DE LA ACCION
<b>Propuesta Directiva residuos</b>	*Cese acción dañina. *Medidas cautelares (previas al daño). *Medidas preventivas. *Reparación <i>in natura</i> . *Reparación monetaria gastos: medidas preventivas y rehabilitación medio ambiente.
<b>Convenio Consejo Europa</b>	*Cese acción dañina. *Medidas cautelares (previas al daño). *Medidas preventivas. *Reparación <i>in natura</i> .

En el fondo de esta cuestión subyace la clásica controversia relativa a la función de la asociación demandante limitada a la solicitud de la reparación *in natura* del medio ambiente afectado o a la administración de importantes sumas de dinero destinadas a reparar en equivalencia o a compensar los daños irreparables<sup>934</sup>. Evidentemente, si la propia asociación o alguno de sus asociados se han visto perjudicados, no hay dificultad en admitir que la asociación pueda requerir la indemnización que le corresponda. Cosa bien distinta es, por un lado, cuando esta última ya ha efectuado un desembolso con el fin de reparar el daño producido o prevenir un daño mayor<sup>935</sup> y, por otro, cuando la asociación pretende recibir directamente los fondos necesarios para cubrir los gastos citados. En ambos casos no hay un sujeto pasivo determinado - hablando en términos civilistas - y, por lo tanto, no hay posibilidad de hablar de indemnización en sentido estricto. La

<sup>934</sup> Sobre la oportunidad de ambos tipos de reparación *vid.* el próximo Capítulo, apartado II.

<sup>935</sup> Situación prevista en el asunto *Borcea* holandés (cit. *supra*, nº 208) y en la Propuesta de Directiva sobre residuos.

doctrina y los tribunales desconfían de las asociaciones<sup>936</sup> o se muestra reticentes a extender hasta estos límites la asimilación del interés privado del perjudicado al interés colectivo a la protección del medio ambiente representado por las asociaciones ambientalistas. En estas circunstancias, parece fuera de toda duda que la solución, en estos casos, estriba en ceder al Estado<sup>937</sup> o a un Fondo especial<sup>938</sup> las indemnizaciones monetarias destinadas a reparar el daño ambiental, a establecer medidas preventivas o a compensar a quien se haya adelantado, al respecto. Esta última solución es la que contempla la Ley brasileña nº 7.347 de 24 de julio de 1985<sup>939</sup> en virtud de la cual se ha creado un Fondo controlado directamente por el Consejo Federal con el fin de recibir y gestionar las indemnizaciones destinadas a los objetivos citados<sup>940</sup>.

#### 4. GARANTIAS PROCESALES DE ORDEN ECONOMICO. EL DERECHO A LA JUSTICIA GRATUITA

**210.** Los obstáculos económicos al libre ejercicio del derecho a la tutela no lo son sólo de índole jurídica, sino que también pueden serlo de índole sociológica y

---

<sup>936</sup> Así, P. V. WILMOSKI y G. ROLLER (cit., p. 95) advierten del temor generalizado que existe en relación con el buen fin que debe darse a los fondos destinados a la reparación del daño. G. MARTIN advierte que, precisamente, este puede ser un motivo que desanime a los Tribunales a admitir la legitimación colectiva de las asociaciones que pretenden extender el objeto de la acción hasta estos derroteros, *vid.* MARTIN, G., "La responsabilité civile du fait...", cit., p. 40.

<sup>937</sup> A favor de que sea el Estado el que gestione la reparación económica del daño ambiental se han manifestado, entre otros, E. REHBINDER ("Evaluation...", cit., p. 113) y P. V. WILMOSKY y G. ROLLER (cit., p. 95).

<sup>938</sup> *Vid.*, entre otros, MARTIN, G., "La responsabilité civile du fait...", cit., p. 75; LITMAN M. J. y LAMBRECHTS, M. J., cit., p. 73, y DE MIGUEL PERALES, C., op. cit. p. 308.

<sup>939</sup> *Vid.* el cuadro superior correspondiente al nº 199.

<sup>940</sup> En relación con el funcionamiento de este Fondo *vid.*, por todos, LEME MACHADO, P. A., "L'action civile publique dans la Loi du Brésil nº 7.347 du 24-7-1985 en défense de l'environnement, du consommateur et du patrimoine culturel", Riv. Trim. Dpub., nº 4, 1986, p. 1059.

derivada - como ha puesto de relieve R. MARTIN MATEO<sup>941</sup> - de la desigualdad material en la que se encuentran las partes en conflicto: mientras que el particular afectado por la acción lesiva al medio ambiente tiene un menguado patrimonio, el causante de dicha lesión suele ser una poderosa sociedad mercantil que actuará en el proceso asesorada por los más prestigiosos profesionales del derecho. Ciertamente, de nada sirve alcanzar un amplio reconocimiento de la legitimación activa si el titular de este derecho no tiene los medios para poder ejercerlo: esto es cierto tanto para los individuos cuanto para las asociaciones ambientalistas. Estas últimas, no obstante, ven agravada su situación puesto que la mayoría de ordenamientos jurídicos<sup>942</sup>, entre los que se encuentra el español, no admite a favor de las personas jurídicas el denominado beneficio de la justicia gratuita, lo que puede convertirse en la práctica en un grave inconveniente para el ejercicio del derecho de acción por parte de las asociaciones de defensa del medio ambiente<sup>943</sup>.

211. Curiosamente, en el ámbito del *Derecho español*, las asociaciones de consumidores y usuarios tienen legalmente atribuido el derecho a la justicia gratuita en virtud del apartado 1 del artículo 20 de la Ley 26/1984 de protección del consumidor. Ciertamente - como apunta C. DE MIGUEL PERALES - no pueden encontrarse razones para que los mismos beneficios no se otorguen a las asociaciones ambientalistas. En opinión de este autor, la Constitución española constituye base suficiente para que, por vía legal, se conceda a este tipo de asociaciones el beneficio procesal referido<sup>944</sup>. Qué duda cabe que la gratuidad de

---

<sup>941</sup> *Tratado de Derecho ambiental*, op. cit., p. 178.

<sup>942</sup> Recuérdese, a estos efectos, la condena en costas que recientemente el TJCE ha impuesto a Greenpeace y otros litigantes por perder un procedimiento relativo a la responsabilidad del ente comunitario por carecer, precisamente, de legitimación activa. *Vid. supra*, nº 201.

<sup>943</sup> *Vid.*, entre otros, GIMENO SENDRA, V. y GARBERI LLOBREGAT, J, cit., p. 197 y STEICHEN, P., cit., p. 265.

<sup>944</sup> Concretamente, el autor se refiere al artículo 45 de la Constitución en relación con el artículo 9.2, en el que se consagra el derecho a la participación, y el artículo 22, que reconoce el derecho de asociación, *vid.*, DE MIGUEL PERALES, C., op. cit. p. 302.

las costas procesales fomentaría el ejercicio efectivo de la legitimación colectiva sometido, en contrapartida, a los correctivos legales que pretenden sofocar los posibles abusos al respecto<sup>945</sup>. En esta línea, C. DE MIGUEL PERALES<sup>946</sup> propone crear un registro administrativo semejante al existente actualmente para las asociaciones de consumidores y usuarios declaradas de interés público. Parece lógico pensar, en cualquier caso, que las asociaciones sometidas al procedimiento de habilitación apuntado anteriormente han superado con creces un control administrativo que les debería proporcionar la presunción a su favor de que gozan de la seriedad suficiente como para ejercer con honradez la acción colectiva para la defensa del medio ambiente.

**212.** En el ámbito del Derecho comparado merece la pena destacar por una parte, la solución de la *Ley brasileña* n° 7.347 de 24 de julio de 1985 en virtud de la cual las asociaciones no deberán adelantar "los costes, los emolumentos, los honorarios de expertos y cualquier otro gasto". Esta disposición, sin duda, fomenta la interposición de la acción, incluso, por parte de aquellas asociaciones que carecen de fondos<sup>947</sup>. Por otra parte, una vez más, el *ordenamiento jurídico norteamericano* destaca por el establecimiento de una solución drástica ante los problemas relacionados con el medio ambiente: la posibilidad de que los Tribunales concedan el beneficio de la justicia gratuita a los legitimados colectivos que accionan en el marco de las célebres *citizen suits*<sup>948</sup>. Además, hay que tener en cuenta que en Derecho norteamericano el concepto de costas es más amplio de lo que se conoce normalmente y desborda lo estrictamente procesal. Los *attorney fees awards* están presididos no sólo por una idea simplemente "reintegradora" o negativa como en el

---

<sup>945</sup> Vid., en Derecho español, el artículo 523 del al Ley de Enjuiciamiento Civil y el artículo 325 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

<sup>946</sup> Op. cit., pp. 303 y 309.

<sup>947</sup> Vid., LEME MACHADO, cit., pp. 1051 y 1052.

<sup>948</sup> En relación con las características de estos procedimientos vid. el análisis efectuado en el n° 193 del presente Capítulo.

Derecho español. Por lo tanto, cualquier persona física o jurídica legitimada para interponer una acción popular en virtud de una *citizen suit* goza del beneficio de la justicia gratuita en relación con todos aquellos gastos calificados por la jurisprudencia como *razonables* y *apropiados*.

Verdaderamente es de justicia que la "parte ideológica" - individual o colectiva - no vea obstaculizado su acceso a la justicia por meros obstáculos económicos cuando, en realidad, se le debería pagar por haber ejercido una función que corresponde ejecutar al Estado y financiar a la colectividad: tal es la filosofía que inspira la gratuidad de las costas procesales en EEUU<sup>949</sup> y que debería servirnos como punto de referencia de futuros desarrollos legislativos.

---

<sup>949</sup> Cfr. JORDANO FRAGA, J. (*La protección...*, cit., p. 354.), quien califica a esta filosofía de "retributiva" y "positiva".



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **CAPITULO SEXTO**

### **REPARACION DE LOS DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE**

**I. Presentación. II. Mecanismos tradicionales de reparación. III.  
Mecanismos colectivos de reparación.**



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## I. PRESENTACION

213. El objetivo principal de todo sistema de responsabilidad civil se centra en la reparación del daño, ya sea *in natura* o mediante una indemnización monetaria. En el ámbito de la responsabilidad ambiental, la citada vertiente reparadora encuentra, además, su fundamento en el célebre principio "quien contamina, paga"<sup>950</sup>. No obstante, si bien la "reparación íntegra" del daño constituye el elemento esencial del mecanismo de la responsabilidad civil, hay que tener presente que la misma atraviesa actualmente una grave crisis de la que, como habrá ocasión de constatar a lo largo del presente capítulo, la pretendida reparación del daño ecológico constituye su mayor exponente.

214. Efectivamente, la especificidad del daño ecológico plantea, por una parte, problemas de identificación (existencia del daño), de ámbito (víctimas afectadas) o de fuente (origen múltiple)<sup>951</sup> que condicionan absolutamente el principio de la *full compensation*; por otra parte, aunque se consiga descubrir *qué se va a reparar*, será necesario averiguar *quién va a reparar*: la identificación del responsable pasa por superar las extraordinarias dificultades de prueba del nexo causal<sup>952</sup>; en tercer lugar, es absolutamente necesario determinar *quién puede exigir la reparación* del daño ecológico: el carácter colectivo del daño ambiental pone en entredicho la

---

<sup>950</sup> Vid. el análisis efectuado en relación con el alcance de este principio en el apartado I del Capítulo Tercero (n<sup>os</sup> 57 a 60).

<sup>951</sup> Vid. *supra*, apartados III y IV del Capítulo Segundo (n<sup>os</sup> 42 a 56).

<sup>952</sup> Vid. *supra*, apartado II del Capítulo Cuarto (n<sup>os</sup> 127 a 149).

garantía de la legitimación activa frente a los atentados ambientales<sup>953</sup>; en fin, aun suponiendo que alguien reclame la reparación de un determinado daño ecológico presuntamente producido por un responsable particular, queda por averiguar *cómo se va a reparar y cuánto se va a reparar*: tanto la reparación *in natura* cuanto la compensación económica presentan dificultades prácticas insuperables que obligan, por un lado, a limitar el alcance de la reparación y, por otro, a buscar soluciones alternativas de inspiración colectiva más allá del mecanismo clásico judicial de corte individualista que informa todo esquema de responsabilidad civil.

**215.** A la luz de las consideraciones apuntadas, el presente Capítulo versará tanto sobre los tradicionales mecanismos de reparación apuntados, derivados del instituto clásico de la responsabilidad civil, cuanto de las novedades que aportan los modernos mecanismos colectivos, complementarios de los anteriores: el seguro ambiental y los fondos de indemnización conjunta<sup>954</sup>. En relación con estos últimos instrumentos - y si bien hay que tener presente que un análisis en profundidad de los mismos implicaría la realización de una nueva tesis doctoral - merece la pena destacar, al menos, la filosofía y los rasgos más significativos de unos mecanismos, actualmente por explotar, diseñados para superar las dificultades que plantea la especificidad del daño ambiental y, por lo tanto, garantizar el objetivo principal de todo sistema de responsabilidad civil: la reparación del daño ocasionado. Para ello, se inspirarán en un nuevo principio basado en la colectivización de la carga, opuesto al principio de corte individualista que informa el esquema de la responsabilidad civil y, por consiguiente, de dudosa compatibilidad con dos de los axiomas fundamentales de toda política de protección del medio ambiente: el principio de "quien contamina, paga" y el principio de prevención.

---

<sup>953</sup> *Vid. supra*, Capítulo Quinto.

<sup>954</sup> Calificados como nuevos instrumentos de política medioambiental en el V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo - COM(92) 23 Final, p. 68 - y replanteados en el Libro Verde de la Comisión como auténticos mecanismos necesarios para la reparación del daño ecológico - Libro Verde, cit., pp. 11 a 13 (seguros) y pp. 20 a 23 (fondos) -.

216. En ambos casos, el objetivo de la reparación ha de entenderse en un sentido amplio pero diferenciado de un aspecto que comunmente se suele incluir en su seno como es el cese de la actividad u omisión causante o susceptible de causar el deterioro ambiental (*injunctive relief*). Algunos instrumentos internacionales modernos en la materia como el Convenio del Consejo de Europa y la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos<sup>955</sup> otorgan expresamente al legitimado activo la reclamación al juez de este tipo de medidas junto con la reparación propiamente dicha del daño ambiental<sup>956</sup>. La cuestión del posible cierre de instalaciones contaminantes plantea no pocos problemas, sobre todo en relación con aquéllas que posean la pertinente licencia administrativa<sup>957</sup>, y su estudio queda por lo tanto remitido al exceder de los límites del presente trabajo de investigación<sup>958</sup>.

---

<sup>955</sup> Artículos 18 y 4 b), respectivamente.

<sup>956</sup> En relación con este punto, hay que tener en cuenta que el artículo 4 b) de la Propuesta de Directiva se refiere a "una orden por la que se prohíba el acto o se corrija la omisión que causó o pueda causar el deterioro del medio ambiente", mientras que el artículo 18 del Convenio del Consejo de Europa contempla expresamente la "prohibición de una actividad peligrosa *ilícita* que constituye una amenaza seria de daño al medio ambiente".

<sup>957</sup> En el ámbito del Derecho administrativo español, la retirada de la licencia con la consiguiente clausura o cese de la actividad se concibe como una sanción en el caso de que "no se hayan adoptado las medidas ordenadas (por la Administración) para la desaparición de las causas de molestia, insalubridad, nocividad o peligro" (artículo 38 del Decreto 2414/1961 sobre actividades calificadas), o cuando se haya cometido alguna de las infracciones relacionadas con el manejo de residuos previstas en el artículo 16 de la Ley 20/1986 en materia de residuos tóxicos y peligrosos.

<sup>958</sup> *Vid.* a este respecto, las distintas opiniones manifestadas en THE HOUSE OF LORDS, *Paying...*, cit., p. 18. En relación con el derecho británico *vid.*, entre otros, TROMANS, S. y TURRALL-CLARKE, R., *Contaminated...*, op. cit., pp. 62-65; SYMES, T. y PHILIPS, V., "Environmental Liability...", cit., pp. 125-129; HARRISON, A., "What shall we do with the contaminated site?", J.P.E.L., 1992, pp. 809-816. Con ocasión del análisis que P. V. WILMOSKY y G. ROLLER (*Civil Liability...*, op. cit., pp. 69-107, sobre todo *vid.* pp. 70-72) efectúan sobre los "remedios" que garantiza la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos ambos autores proponen la admisión de un *injunctive relief* salvo que el supuesto deterioro ambiental hubiera sido identificado en el preceptivo estudio de impacto ambiental y la decisión de autorización consiente tal agresión siempre que la actividad autorizada se efectúe dentro de los límites que contempla su licencia. En todo caso, estos autores advierten que ni el Derecho alemán ni el francés admiten un *injunctive relief* con el fin de cerrar una instalación cuando la misma ha sido autorizada por el organismo competente. En relación con el Derecho francés *vid.*, por todos, MARTIN, G., *Le Dommage Ecologique*, cit., pp. 248-250, y STEICHEN, P., *Les sites contaminés...*, op. cit., pp. 97-103. Por último, en el ámbito del Derecho español merece la pena destacar el análisis efectuado por D. RODRIGUEZ RUIZ DE VILLA ("La protección civil indirecta del medio ambiente", en La Ley, nº 3, 1992, pp. 881-914)



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

---

a favor del derecho de los particulares a instar por vía civil el cierre de las empresas contaminantes con independencia de que las mismas gocen o no de las pertinentes licencias administrativas.



## II. MECANISMOS TRADICIONALES DE REPARACION

### A) REPARACION *IN NATURA*

#### 1. PRIORIDAD DE LA REPARACION *IN NATURA*. RECONOCIMIENTO EN LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS

217. La reparación *in natura* entendida como la restitución del bien dañado al estado en que se encontraba antes de sufrir una agresión ("*quo ante*") constituye la opción principal que ofrece el mecanismo de la responsabilidad civil cuando de daños al medio ambiente se trata<sup>959</sup>: "la única reparación razonable desde el punto de vista ecológico"<sup>960</sup>. A diferencia de los daños corporales o contra la propiedad, los daños al medio ambiente no pueden ser abordados exclusivamente desde una óptica económica y, por consiguiente, la compensación monetaria - conocida comunmente como *indemnización de daños y perjuicios* - siempre será subsidiaria en relación con la reparación *in natura*<sup>961</sup>.

---

<sup>959</sup> Vid. REHBINDER, E., "Evaluation et réparation...", cit., p. 113. Del mismo modo G. MARTIN ("La responsabilité civile du fait...", cit., p. 74) se refiere a la "reparación *in natura*" como la "la reina de las medidas de reparación".

<sup>960</sup> Libro Verde, cit., apartado 2.1.10, p. 11.

<sup>961</sup> En este sentido se ha pronunciado el Comité Económico y Social en su dictamen sobre el Libro Verde sobre la reparación del daño ecológico CES(94) 226, apartado 4.1.5.3., pp. 8 y 9. Vid. además en EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, op. cit., las opiniones manifestadas por los siguientes organismos consultados a favor del carácter propietario de la reparación *in natura*: European Environmental Bureau - E.E.B. - (Ref. 53/3), p. 54; European Environmental Law Association -

218. La especialidad del bien jurídico protegido - medio ambiente - y el análisis de la legislación vigente obligan a mantener que en los casos en los que se haya causado un daño al medio ambiente los titulares del derecho a la reparación - el Estado, el particular perjudicado propietario de los elementos ambientales dañados, o las asociaciones ecologistas - carecen de libertad de elección entre reparación *in natura* o indemnización, ya que aquélla deberá siempre, dentro de los límites razonables, prevalecer.

Algunos ordenamientos jurídicos, como por ejemplo el español y el brasileño, establecen directamente en sus textos constitucionales la obligación de los individuos y de los poderes públicos de restaurar el medio ambiente dañado<sup>962</sup>. Además, la consagración de la "función social del derecho de propiedad privada"<sup>963</sup> en el artículo 33 de la Constitución española - equiparable, en un contexto general, a la denominada *función ecológica*<sup>964</sup> de la propiedad - permite sostener la tesis en virtud de la cual, aun cuando se haya producido un daño a determinados elementos ambientales propiedad de un individuo, los poderes públicos y los tribunales están obligados a exigir del responsable la reparación *in natura* no pudiendo, por lo tanto, el particular perjudicado renunciar a esta última y solicitar en su lugar una indemnización monetaria. La ausencia de reconocimiento unánime a este respecto se pone de manifiesto en la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos al contemplar únicamente como medida

---

E.E.L.A. - (Ref. 54/3), p. 59; The National Rivers Authority - N.R.A. - (Ref. 94/4), p. 126.

<sup>962</sup> Artículos 45 y 224 de la Constitución española y brasileña, respectivamente.

<sup>963</sup> En relación con el alcance y el contenido de este concepto, *vid.* la importante Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987 (R.T.C. 1987/37), así como el comentario que de la misma efectúa E. MORENO TRUJILLO en "La armonización de la protección del medio ambiente y el desarrollo económico en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Seminario sobre "Instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente", celebrado en Oviedo los días 13, 14 y 15 de diciembre de 1989, pp. 215-220.

<sup>964</sup> Para un análisis en profundidad sobre la definición de la función de la propiedad privada, *vid.* STEICHEN, P., *Les sites contaminés...*, op. cit., pp. 404-456, especm. pp. 446-456.

de reparación la compensación económica por el daño patrimonial sufrido<sup>965</sup>, incluido, por ejemplo, la contaminación del suelo propiedad privada<sup>966</sup>. En la misma línea se manifestó, mucho tiempo atrás, el Convenio de París en materia de energía nuclear<sup>967</sup>, cuyo artículo 3 contempla tan sólo - como es sabido - la responsabilidad por daños a las personas y a sus bienes.

En el ámbito del *Derecho español*, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de responsabilidad civil por daños al medio ambiente declaró desde un principio que ante todo debía perseguirse la reparación en especie, y sólo cuando esto no fuera posible, debía acudir a la indemnización<sup>968</sup>. Especialmente explícita en la materia se muestra la Sentencia de 15 de marzo de 1993 al decir que "no puede tacharse de incongruente la sentencia recurrida que...condena a las demandadas al pago del importe de los gastos de *regeneración de la finca y las secuelas de orden permanente que pudieran existir*, cuando aparece probado que ello es necesario para el logro de dicha total reparación aunque no haya sido postulado en términos literales por el actor"<sup>969</sup>. Así pues, sí que pueden apreciarse en la jurisprudencia ambiental civil española supuestos en los que se impone la reparación específica, aunque autores como C. DE MIGUEL PERALES adviertan que actualmente, siguiendo la tónica general de la responsabilidad civil, se encuentra más generalizada la indemnización que la reparación en especie<sup>970</sup>.

---

<sup>965</sup> Vid. párrafo i), letra b), apartado 1 del artículo 4 de la Propuesta de Directiva.

<sup>966</sup> Vid. la crítica que al respecto efectúan WILMOSKY, P. V. y ROLLER, G. (*Civil Liability...*, op. cit., p. 74.) relacionada, a su vez, con la controvertida distinción entre daños al medio ambiente propiedad privada y daños al medio ambiente ajeno a connotaciones patrimoniales.

<sup>967</sup> Vid. artículo 3 en relación con el artículo 7 del Convenio.

<sup>968</sup> Vid., por ejemplo, las Sentencias de 23 de septiembre de 1988 (Ar. 6853) y de 27 de octubre de 1988 (Ar. 7745).

<sup>969</sup> Ar. 2284.

<sup>970</sup> Cfr. DE MIGUEL PERALES, C., op. cit., p. 226.

219. En lo que se refiere a la legislación ambiental española, existen numerosas normas que regulan expresamente la reparación del medio ambiente en los casos en que éste sufra un daño. Se trata de normas administrativas que requieren para ser aplicadas la correspondiente infracción de las mismas, ya que de lo contrario no se daría el supuesto de hecho que posibilita su aplicación. Desde un plano general, la nueva L.R.J.A.P. y P.A.C. declara compatible con las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador la exigencia de "la reposición de la situación alterada por el mismo (el infractor) a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados.." <sup>971</sup>. Por lo tanto, ante una infracción administrativa, la reparación del daño provocado se convierte en una medida necesaria accesoria a la consiguiente sanción administrativa sin confundirse, por ello, con esta última. Lo mismo ocurre cuando el daño es fruto de un ilícito penal: en este sentido, merece la pena destacar que el nuevo Código penal contempla, junto a las correspondientes penas por delito ecológico, la reparación del daño provocado <sup>972</sup>.

Volviendo a la legislación ambiental española, lo primero que destaca es la imprecisión técnica que se desprende de numerosos textos legislativos estatales y autonómicos: por una parte, muchas normas establecen a la vez la obligación, por parte del infractor, de restaurar el medio ambiente y de indemnizar los daños y perjuicios <sup>973</sup> ocasionados <sup>974</sup>. Evidentemente, no se puede pedir conjuntamente

---

<sup>971</sup> Apartado 2 del artículo 130 de la L.R.J.A.P. y P.A.C.

<sup>972</sup> El nuevo artículo 339 del Código Penal español faculta a los jueces o tribunales para que ordenen "la adopción, a cargo del autor del hecho, de medidas encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico perturbado, así como adoptar cualquier otra medida cautelar necesaria para la protección de los bienes tutelados en este título" (Título XVI *De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección de patrimonio histórico y del medio ambiente*).

<sup>973</sup> Entendida esta obligación como un modo de reparación del daño ecológico independiente de la responsabilidad civil que surja frente a un particular afectado derivada también de la actuación que ha provocado la infracción administrativa.

<sup>974</sup> Así, por ejemplo, entre las leyes estatales tenemos el artículo 110 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas (cit.), el artículo 37 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (cit.), o el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1302/1986,

reparación *in natura* e indemnización, puesto que ambas responden a un mismo hecho y a una misma finalidad, existiendo además normas referidas exclusivamente a la reparación del daño<sup>975</sup> o a la indemnización<sup>976</sup>. Naturalmente, la intención de todas estas normas es dar prioridad a la reparación *in natura* y sólo si ésta no es posible se solicita la indemnización como mecanismo compensador subsidiario<sup>977</sup>. En esta línea, merece la pena resaltar la redacción de la Ley de costas<sup>978</sup> o de la Ley de la Comunidad Valenciana sobre espacios naturales protegidos<sup>979</sup>, cuyo articulado contempla expresamente en primer lugar, la obligación de restituir las cosas a su estado anterior y en segundo lugar, cuando ésto no sea posible porque los daños son *irreparables*, la indemnización de los mismos.

**220.** En términos generales se puede afirmar que la reparación *in natura* también se presenta en el seno del Derecho comparado como la opción prioritaria de reparación del daño ecológico. Conviene, en estos momentos, citar, al menos, algunos de los textos que vienen siendo objeto de análisis en el presente trabajo: así, por una parte, *leyes francesas* especiales como la Ley de 15 de julio de 1975 sobre

---

de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. A nivel autonómico, destacan normas tan modernas como la Ley 3/1993 de la Generalitat Valenciana, de 9 de diciembre, forestal ( DOGV 1.26 de 21 de diciembre de 1993) *vid.* artículo 70), el artículo 15 de la Ley 3/1989 de la Generalitat Valenciana, de 2 de mayo, de actividades calificadas (cit.), o el artículo 79 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía (BOJA nº 57 de 23 de junio de 1992).

<sup>975</sup> *Vid.* artículo 16 de la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre incendios forestales (BOE nº 294 de 7 de diciembre de 1968).

<sup>976</sup> *Vid.* artículo 45 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear (cit.).

<sup>977</sup> Así, por ejemplo, si la Ley de aguas - como se ha dicho - menciona indistintamente la reparación y la indemnización, el artículo 325 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas (cit.) expresamente señala que "cuando no puedan las cosas ser repuestas a su estado anterior...el infractor vendrá obligado...a indemnizar los daños y perjuicios ocasionados".

<sup>978</sup> *Vid.* artículo 95 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (cit.).

<sup>979</sup> *Vid.* artículo 55 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana (cit.).

residuos y de 19 de julio de 1976<sup>980</sup> sobre instalaciones clasificadas - ambas modificadas por la Ley de 13 de julio de 1992 - dedican gran parte de su articulado a regular la obligación de "*remise en état des sites contaminés*"<sup>981</sup>. Por otra, la célebre *Ley italiana n.º 349 de 8 de julio de 1986* obliga al infractor de la normativa administrativa que ha producido un daño al medio ambiente a reparar el mismo siempre que sea posible: de lo contrario, deberá procederse a la indemnización monetaria en favor del Estado<sup>982</sup>. También con carácter general, el *Proyecto de Ley de la región de Flandes (Bélgica)* en materia de responsabilidad por daños causados por la contaminación sitúa en el ámbito del derecho de la responsabilidad los atentados al medio ambiente y advierte que "una reparación financiera de los mismos basados únicamente en una evaluación económica de las riquezas naturales debe excluirse"<sup>983</sup>, estableciendo, por lo tanto, en el artículo 9.1.8. la prioridad de la reparación *in natura* frente a la indemnización monetaria. En tercer lugar, la *Ley alemana sobre responsabilidad ambiental* contempla - como es sabido - el daño al medio ambiente como un medio que conduce necesariamente a la realización de un daño a las personas o a sus bienes, en cuyo caso el responsable deberá *indemnizar* a la víctima por las pérdidas ocasionadas<sup>984</sup>. La indemnización en caso de muerte comprende, incluso, una renta periódica dirigida, bien a compensar las pérdidas económicas ocasionadas por la reducción de habilidad en el trabajo hasta la muerte de la víctima, bien a mantener terceras personas o al *nasciturus*

---

<sup>980</sup> Desarrollada por el Decreto de 21 de septiembre de 1977 modificado este último por el Decreto 94-484 de 9 de junio de 1994 que, a su vez ha sido desarrollado por la Circular de 9 de junio de 1994.

<sup>981</sup> Para un análisis en profundidad de las medidas de reparación exigidas *vid.* STEICHEN, P., *Les sites contaminés*, op. cit., pp. 96-129.

<sup>982</sup> *Vid.* apartados 1 y 8 de la Ley italiana.

<sup>983</sup> *Vid.* BOCKEN, H., "Comentario al Proyecto de Ley en materia de responsabilidad por daños causados por la contaminación elaborado por la Comisión Interuniversitaria para la revisión del Derecho al medio ambiente en la región de Flandes", L. Krämer y K. Borgsmidt (Dir.), 1994, en *Efforts européens concernant la responsabilité civile du fait du dommage causé à l'environnement*, Académie Européenne de Trèves, 29-30 de septiembre de 1994.

<sup>984</sup> Artículo 1 de la Ley alemana.

dependiente de la misma<sup>985</sup>. A pesar del protagonismo que la *indemnización por daños y perjuicios* posee en la Ley alemana no hay que pensar que la misma descarta la posibilidad de exigir la reparación *in natura* por daño ecológico: cuando el daño a la propiedad constituye un daño a la naturaleza o al paisaje ("*any impairment of nature or the landscape*") y el propietario afectado ha procedido a su restauración, el responsable deberá indemnizar a la víctima por los gastos ocasionados<sup>986</sup>. La indemnización, en este caso, coincide con la reparación *in natura* y recupera, por lo tanto, su carácter prioritario cuando de daños al medio ambiente se trata<sup>987</sup>.

En fin, si algún ordenamiento jurídico destaca por el ímpetu que manifiesta por conseguir la efectiva reparación *in natura* del daño ambiental, aún por encima - como ha sido expuesto - de ciertos elementos de justicia inherentes a todo sistema de responsabilidad, ese ordenamiento es, una vez más, el **ordenamiento jurídico americano**: la autoridad pública ambiental (*E.P.A.*) reparará los daños ocasionados, entre ellos los que afecten a los *natural resources*, y con este fin solicitará la indemnización de los gastos de reparación primero a una de las "partes potencialmente responsables" y, en su defecto, directamente al *Superfund*; la indemnización conseguida se destinará únicamente "*to restore, replace, or acquire the equivalent of such natural resources*"<sup>988</sup>.

**221.** Por último, los instrumentos internacionales o comunitarios que regulan la

---

<sup>985</sup> Artículo 14 de la Ley alemana. Además, el artículo 12 incluye en el concepto de indemnización los gastos de enfermedad y entierro. En caso de daños a la salud o a las cosas, el artículo 13 prevé los gastos de curación y por pérdidas económicas.

<sup>986</sup> Apartado 1 del artículo 16 de la Ley alemana.

<sup>987</sup> Evidentemente, del espíritu de la norma se deduce que cuando la víctima no haya procedido a la reparación del daño a su propiedad que, a su vez, constituye un daño ecológico, la indemnización por pérdidas económicas a la que hace referencia el artículo 13 de la Ley debe dedicarse a la reparación *in natura* del daño producido.

<sup>988</sup> Sección 9697, artículo 107 f) de la C.E.R.C.L.A.

responsabilidad por daño ecológico contemplan también como medida prioritaria la reparación *in natura* o - lo que en definitiva es lo mismo - la indemnización de los gastos de restauración del medio ambiente afectado. En este sentido, el Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas<sup>989</sup>, la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos<sup>990</sup> y el Convenio del Consejo de Europa<sup>991</sup> no han hecho más que continuar la línea instaurada por primera vez por el Protocolo de 1984<sup>992</sup> por el que se modifica el Convenio sobre el transporte marítimo de hidrocarburos. En este orden de ideas, merece la pena destacar el último de los Convenios adoptados en la materia (el Convenio del Consejo de Europa), cuyo artículo 1 expresa lo siguiente: "El presente Convenio pretende asegurar una reparación adecuada de los daños ocasionados por las actividades peligrosas para el medio ambiente y prevé igualmente los medios de prevención y de reparación *in natura*".

## 2. ALCANCE DEL CONCEPTO. REPARACION DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS (TRAS EL DAÑO)

**222.** La adopción de medidas preventivas tendentes a evitar la repetición de daños en el futuro debe considerarse como una máxima ineludible: de lo contrario, se estaría admitiendo el "derecho a dañar indemnizando"<sup>993</sup>. En consecuencia, la

---

<sup>989</sup> *Vid.* artículo 1.9.c) del Convenio.

<sup>990</sup> El artículo 4.1.b.iii) contempla entre las medidas de reparación la rehabilitación del medio ambiente y/o el reembolso de los gastos legalmente contraídos con este fin.

<sup>991</sup> El artículo 18 del Convenio referido al alcance de la acción colectiva de las asociaciones para la protección del medio ambiente concede absoluta prioridad al reparación *in natura* del daño ecológico, *vid.* nº 200, Capítulo Quinto, del presente estudio.

<sup>992</sup> Como es sabido, este Protocolo todavía no ha entrado en vigor al contrario que el Protocolo de 27 de noviembre de 1992 (recientemente ratificado por España), cuyo artículo 2.3 mantiene la necesidad de la indemnización para reparar *in natura* el daño ocasionado por el vertido de hidrocarburos al mar.

<sup>993</sup> JORDANO FRAGA, J., "La responsabilidad de la Administración...", *cit.*, p. 109. En el mismo sentido se ha pronunciado recientemente el autor en *La protección...*, *op. cit.*, p. 497.

reparación del daño, objetivo fundamental de todo sistema de responsabilidad, comprende un concepto más amplio que la mera reparación *in natura* o indemnización y abarca también, aunque sea de manera implícita, la adopción de medidas preventivas: así, por ejemplo, ¿de qué le sirve al ordenamiento norteamericano establecer un sistema tan *sui generis* de responsabilidad si cuando por fin consigue la reparación del daño no toma - u obliga a tomar - las medidas necesarias que garantizan su permanencia y evitan que se repitan?. La reparación del daño a los *natural resources* implica el establecimiento de tales medidas<sup>994</sup>.

**223.** En esta línea, la mayoría de ordenamientos jurídicos nacionales establecen la necesidad de adoptar medidas preventivas, tanto en el ámbito privado (daños a las personas y a sus bienes), cuanto en el público (daños al medio ambiente)<sup>995</sup>. En el ámbito del Derecho español, por una parte, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo español<sup>996</sup> ha venido afirmando de un modo reiterado y constante que la estimación de una responsabilidad por daños al medio ambiente conlleva necesariamente la adopción de medidas tendentes a evitar la repetición de tales daños en el futuro<sup>997</sup>; por otra, la nueva L.R.J.A.P. y P.A.C. prevé en el marco del procedimiento administrativo sancionador la posibilidad de que el órgano competente adopte las medidas de carácter provisional necesarias que aseguren la

---

<sup>994</sup> En este sentido, *vid.* JACOBY, D. y EREMICH, A, "Environmental Liability...", cit., p. 74.

<sup>995</sup> En relación con el Derecho francés y el Derecho italiano *vid.*, entre otros, HUGLO, C., "La pratique...", cit., p. 190 y POSTIGLIONE, A., "L'azione civile...", cit., p. 314, respectivamente.

<sup>996</sup> *Vid.*, entre otras, la Sentencia de 23 de diciembre de 1952 (Ar. 2673), la Sentencia de 5 de abril de 1960 (Ar. 1670), la Sentencia de 14 de mayo de 1963 (Ar. 2699), la Sentencia de 12 de diciembre de 1980 (Ar. 2399) y la Sentencia de 16 de enero de 1989 (Ar. 101).

<sup>997</sup> Habida cuenta que el elemento principal que determina la existencia de responsabilidad civil es la presencia de un daño cierto, las medidas preventivas que se pueden imponer en este ámbito son las que tienden a evitar que el perjuicio se agrave o siga produciéndose. Como señala A. CABANILLAS "la jurisprudencia del Tribunal Supremo deja en pie el tema de la adopción de medidas que eviten la de otro modo inevitable producción (y no reproducción) de los efectos dañosos", en CABANILLAS SANCHEZ, A., "La responsabilidad civil por daños a las personas o cosas...", cit., p. 53.

eficacia de la resolución final que pudiera recaer<sup>998</sup>. El artículo 15 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora puntualiza que, además de la suspensión temporal de actividades o la retirada de productos o servicios, se podrá imponer otras medidas previstas en las correspondientes normas específicas. Posibilidad esta última que se ha materializado recientemente en determinadas normas nacionales o autonómicas, entre las que destaca la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña reguladora de los residuos, cuyo artículo 92 contempla "las medidas de seguridad, control o corrección, encaminadas a impedir la continuidad del daño o perjuicio" o "cualquier otra que, según el estado actual de la técnica, permita la interrupción del daño o perjuicio"<sup>999</sup>. Igualmente, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ratificado en numerosas ocasiones esta posibilidad<sup>1000</sup>.

**224.** Por su parte, los convenios internacionales sobre responsabilidad por daños al medio ambiente dan un paso espectacular al introducir la adopción de las medidas preventivas directamente en los conceptos de "**daño nuclear**"<sup>1001</sup>, "**daños ocasionados por contaminación**"<sup>1002</sup>, o simplemente "**daño**"<sup>1003</sup>. La

---

<sup>998</sup> Artículo 136 de la L.R.J.A.P. y P.A.C.

<sup>999</sup> Letras c) y e) del artículo 92 de la Ley 6/1993 (cit.).

<sup>1000</sup> *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia de la Sala de lo civil de 12 de diciembre de 1980 (Ar. 4747) donde se aclaran las diferencias existentes y la compatibilidad entre las medidas preventivas adoptadas en el ámbito de la jurisdicción civil - protección de los intereses privados - y el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa - protección del interés general - , y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 de marzo de 1983 (Ar. 1511).

<sup>1001</sup> Novedad prevista en el artículo 1.1.k.(v) del Proyecto de Convenio sobre energía nuclear. El Convenio vigente, de 29 de julio de 1960, no ofrece ninguna definición de "daño nuclear" ni contempla la necesidad de reparar las medidas preventivas. En relación con este tema, *vid.* RUSTAND, H., "Updating the concept of damage...", cit., pp. 218-238, especm. pp. 234 y 235.

<sup>1002</sup> Artículo 1.6 b) del Convenio sobre el transporte marítimo de hidrocarburos modificado por el Protocolo de 1984.

<sup>1003</sup> *Vid.* artículos 1.10.d) y 1.7.d) del Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas y del Convenio del Consejo de Europa, respectivamente. Además, este último Convenio contempla expresamente como parte del contenido de la acción que las asociaciones de protección del medio ambiente pueden interponer frente a un juez la adopción de medidas preventivas. *Vid.* artículo 18.1. c).

reparación se extiende, por lo tanto, al coste de las medidas *razonables*<sup>1004</sup> adoptadas tras la producción de un daño a las personas o al medio ambiente, así como a las *pérdidas o los daños ulteriormente ocasionados por tales medidas*. En relación con este último aspecto, D. ABECASIS y R. JARASHOW<sup>1005</sup> recuerdan que a menudo los detergentes utilizados para combatir las mareas negras han resultado ser más tóxicos para el medio marino que los propios vertidos de hidrocarburos.

Por último, si bien es cierto que la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos, a diferencia de los Convenios citados, no contempla la adopción de medidas preventivas dentro de la definición de "daño", en el artículo 4.1.b) -dedicado al contenido de los recursos legales delimitados por los Estados miembros - contempla la posibilidad de solicitar "una orden que obligue a establecer medidas preventivas en favor del medio ambiente y/o a reembolsar los gastos contraídos en su adopción"<sup>1006</sup>. Por lo tanto, la orden podrá obligar al responsable a adoptar él mismo las medidas preventivas o en todo caso a reembolsar los gastos al demandante si éste ya hubiera procedido. A diferencia de los Convenios citados, la Propuesta de Directiva restringe la obligación de adoptar o indemnizar las medidas preventivas en los casos de *daños al medio ambiente*<sup>1007</sup> sin someterlas al límite de la *razonabilidad*. Evidentemente, la falta de

---

<sup>1004</sup> Respecto al límite de la "razonabilidad" de las medidas de reparación, *vid.* las consideraciones apuntadas en el próximo apartado del presente Capítulo.

<sup>1005</sup> *Oil Pollution from Ships...*, op. cit., p. 211.

<sup>1006</sup> Artículo 4.1.b. (iii)

<sup>1007</sup> Realmente no parece en absoluto claro si el término "medio ambiente" utilizado en este apartado del artículo 4 de la Propuesta de Directiva se refiere al medio ambiente que no es propiedad de nadie o también al que pertenece a un particular. Ahora bien, como indican WILMOWSKY y ROLLER (*Civil Liability...*, op. cit. p. 73), teniendo en cuenta que la propuesta inicial únicamente se dirigía en este punto a los "perjuicios al medio ambiente" (no propiedad) y que el Informe del Parlamento inspirador de la versión actual del artículo 4 advertía que no pretendía modificar el alcance de los remedios previstos en la primera propuesta, parece ser que las medidas preventivas a las que hace referencia este artículo tan sólo afectarán al medio ambiente que no esté sujeto a ningún derecho de propiedad.

pronunciamiento en relación con los daños a las personas o a sus bienes no obsta para que los Estados miembros decidan si desean extender la adopción de medidas preventivas en estos casos. Indudablemente, esta remisión al derecho nacional provocará, una vez más, graves distorsiones entre los diferentes Estados.

225. En definitiva, la práctica unanimidad que se desprende del análisis de los ordenamientos jurídicos existentes en los distintos ámbitos - nacional, comunitario e internacional - pone de manifiesto que el cumplimiento riguroso del principio "quien contamina, paga" exige admitir en el seno de la responsabilidad por daños al medio ambiente no sólo la reparación *stricto sensu* sino también la adopción de medidas preventivas destinadas a garantizar la efectividad y duración de la misma.

### 3. EJECUCION DE LA REPARACION *IN NATURA*

226. Una vez constatada la prioridad de la reparación *in natura* del daño ambiental, su extensión a la adopción de medidas preventivas y su consiguiente ratificación legislativa, conviene detenerse, aún levemente, en la determinación del titular de la obligación de reparación y el método o plan - si es que existe - que éste debe atender para comprobar - en el próximo apartado - que esta obligación, objetivo esencial de todo sistema de responsabilidad, es por naturaleza imposible de conseguir en su totalidad.

227. Qué duda cabe que el "**reparador natural**" del daño es el **responsable** del mismo y, por lo tanto, en principio, éste debería ser el único obligado a reponer el medio ambiente dañado a su primitivo estado. No obstante, habida cuenta de la naturaleza especial del objeto dañado y la relación de "fiducia" o "tutela" que con el mismo mantiene la Autoridad Pública, el responsable no se encuentra sólo - o al menos no debería encontrarse - frente a la ineludible obligación de reparación que le depara sino que en todo momento debe estar sometido al control del Estado,

control que se manifiesta de diferentes maneras: en primer lugar, no es extraño encontrar en la legislación especial ambiental<sup>1008</sup> tanto instrucciones<sup>1009</sup> sobre cómo debe hacerse la reparación cuanto una orden genérica de acatar los dictados de la Administración al respecto<sup>1010</sup>. En segundo término, a la Administración también le preocupa que el responsable no lleve a cabo la reparación. En tal caso, haciendo uso de la potestad de *autotutela*, característica del ordenamiento administrativo español y de otros sistemas nacionales europeos, utilizará los mecanismos de coacción necesarios<sup>1011</sup> - como por ejemplo, las multas coercitivas<sup>1012</sup> o la ejecución por vía de apremio<sup>1013</sup> - con el fin de conseguir la reparación efectiva del daño. En fin, si aún así no se consigue la ejecución forzosa de la reparación, la mayoría de las normas que contemplan los citados métodos de coacción prevén, en último término, la posibilidad de ejecución subsidiaria de la reparación a cargo de la Administración y por cuenta del

---

<sup>1008</sup> En cuanto a la legislación ambiental comparada en este punto *vid.* KLEM, C., "Les apports du Droit comparé", G. Martin (Dir.), 1991, pp. 148 y 149, en *Le Dommage Ecologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., París, edit. Economica, 1992.

<sup>1009</sup> Así, en el marco del procedimiento sancionador dirigido al infractor, *vid.* el artículo 323 del Reglamento de desarrollo de la Ley de aguas (cit.), el artículo 52 del Reglamento de desarrollo de la Ley básica de residuos tóxicos y peligrosos (cit.) y los artículos 16 y 17 de la Ley sobre incendios forestales (cit.).

<sup>1010</sup> *Vid.*, por ejemplo, al margen de un procedimiento sancionador, el artículo 10 del Real Decreto Legislativo de evaluación de impacto ambiental (cit.).

<sup>1011</sup> Curiosamente, el apartado 2 del artículo 130 de la nueva L.R.J.A.P. y P.A.C. indica que si el infractor no satisface en el plazo que se le indique la reparación o indemnización quedará expedita la vía judicial correspondiente. Por el contrario, el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de 4 de agosto de 1993 considera inmediatamente ejecutivas las resoluciones administrativas sobre daños derivados de infracciones. La mayoría de las leyes especiales siguen esta última solución alabada por la doctrina. *Vid.*, entre otros, SANCHEZ MARIN, R. C., "La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas en la Ley 30/1992", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 259, 1993, p. 540.

<sup>1012</sup> Así, por ejemplo, el artículo 10 del Real Decreto Legislativo de evaluación de impacto ambiental (cit.) establece multas coercitivas sucesivas de hasta 50.000 pesetas cada una. Por su parte, el apartado 2 del artículo 55 de la Ley de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana contempla al respecto multas de hasta 500.000 pesetas, reiteradas por lapsos de tiempo suficientes para llevar a cabo lo ordenado (cit.).

<sup>1013</sup> *Vid.*, por ejemplo, el apartado 2 del artículo 110 de la Ley de aguas (cit.) o el apartado 1 del artículo 107 de la Ley de costas (cit.).



responsable<sup>1014</sup>.

**228.** En ocasiones, la **Administración**, al contrario que en los casos anteriores, no actúa de forma subsidiaria o unida al responsable sino que directamente repara el daño y posteriormente intenta localizar al responsable para resarcirse los gastos. Este sistema - típico de los países que han creado la figura del *Fondo de indemnización conjunta*<sup>1015</sup> y previsto en algunas leyes ambientales clásicas<sup>1016</sup> y en otras muy recientes<sup>1017</sup> - posee la ventaja de ofrecer una respuesta inmediata, directamente controlada por el *public trustee* y, por lo tanto, beneficiosa para el medio ambiente. El fundamento de la atribución del poder directo de reparación *in natura* al ente público coincide con el que informa el reconocimiento de la legitimación del Estado para perseguir judicial - legitimación activa - o extrajudicialmente - haciendo uso de su potestad de autotutela - la efectiva reparación del daño ambiental<sup>1018</sup> y, por consiguiente, las dudas que en ese contexto se planteaban en relación con la habilidad del Estado se extienden al método de reparación que el mismo utilice. Por lo tanto, en esta ocasión ¿quién controlará al Estado? ¿quién está por encima - o al lado - del Estado cuando se

---

<sup>1014</sup> Vid. por ejemplo, el apartado 4 del artículo 323 del Reglamento de aguas (cit.), el apartado 2 del artículo 19 de la Ley de residuos tóxicos y peligrosos (cit.), el apartado 2 del artículo 37 de la Ley de espacios naturales y fauna y flora silvestres (cit.), o el artículo 119 de la Ley de residuos de Cataluña (cit.).

<sup>1015</sup> Vid. infra, letra B del apartado III del presente Capítulo (n<sup>os</sup> 275 a 282).

<sup>1016</sup> Vid., por ejemplo, la Sección 61 de la *Environmental Protection Act* británica que habilita a la *Waste Regulation Authority - W.R.A.* - a llevar a cabo los trabajos necesarios para evitar la contaminación o restaurar el medio dañado. En el mismo sentido se pronuncia la *Water Resources Act*, cuya Sección 85 establece que la *National Rivers Authority - N.R.A.* - a adoptar las medidas necesarias para mitigar la contaminación causada y, "si es posible, restaurar las aguas, incluidas la flora y la fauna que dependen de ella al estado en que se encontraban antes del vertido".

<sup>1017</sup> Vid., por ejemplo, el apartado 3 del artículo 5 de la Ley danesa de residuos de 13 de junio de 1991, la Sección 75 de la Ley del suelo holandesa de 1994, o la Ley de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 18 de mayo de 1994 (cit.), cuyo artículo 69 dispone la "reparación por la administración competente, y con cargo al infractor, de los daños que hayan podido ocasionarse, incluida la satisfacción de indemnizaciones por daños y perjuicios".

<sup>1018</sup> Vid. supra, apartado III del Capítulo Quinto.

produce un atentado a un bien colectivo?: la colectividad. En este sentido, merece la pena destacar el riguroso procedimiento de **información pública** que regula la C.E.R.C.L.A. norteamericana. Previamente a la puesta en funcionamiento de un plan concreto de restauración la autoridad pública federal o estatal deberá, en primer lugar, publicar un anuncio y un resumen del plan; en segundo término, atenderá a todos los comentarios orales o escritos que se efectúen al respecto así como posibilitará una reunión *in situ* para explicar los pormenores del plan; por último, publicará las principales diferencias existentes entre el plan propuesto inicialmente y el adoptado tras el procedimiento de información pública descrito<sup>1019</sup>.

**229.** En este orden de ideas, el próximo paso sería el reconocimiento junto al Estado del protagonismo de la colectividad, representada por las **asociaciones de protección del medio ambiente**, para reparar directamente el daño y posteriormente solicitar del responsable - frente a los tribunales - la compensación de los gastos ocasionados o, lo que es lo mismo, la extensión del reconocimiento de la legitimación colectiva de las asociaciones al ámbito de la reparación de los daños y perjuicios. Si bien la ampliación de la legitimación está ausente en la mayoría de lo sistemas nacionales<sup>1020</sup>, una vez más, la **jurisprudencia holandesa**, partiendo de la singular función de unión de los intereses colectivos y particulares que desempeñan las asociaciones, afirma en el caso *Borcea*<sup>1021</sup> que "el interés público (a la protección del medio ambiente) debe verse también como un interés individual de la demandante (Sociedad Holandesa para la Protección de las Aves) quien puede, si resulta dañado, presentar una demanda no sólo para la interrupción de ese daño sino también para la compensación del perjuicio sufrido al limitar las consecuencias

---

<sup>1019</sup> En relación con este procedimiento, *vid.*, entre otros, WOLF, S. M., *Pollution Law...*, op. cit., pp. 231 y 232, y REHBINDER, E., "Evaluation et réparation...", cit., p. 117.

<sup>1020</sup> Sobre las dificultades que existen en los diferentes ordenamientos jurídicos para reconocer la legitimación colectiva en general, *vid.* supra apartado IV del Capítulo Quinto.

<sup>1021</sup> Tribunal de Primera Instancia de Rotterdam 15 de marzo de 1991, (1992) 23 *Netherlands Yearbook of International Law* 513.

del daño"<sup>1022</sup>. Esta Sentencia supone, por lo tanto, una extensión del derecho a solicitar un mandamiento judicial<sup>1023</sup> al derecho a exigir daños y perjuicios por la realización de tareas de interés público (reparación *in natura*) que por medio de una "especie de delegación del Estado" había efectuado la asociación<sup>1024</sup>. El Tribunal de Primera Instancia de Rotterdam aceptó nada menos que el interés general de la protección de las aves es también el propio interés de la organización, en cuyo caso, cuando se produce un atentado al mismo, la organización puede reclamar el reembolso de los gastos de reparación del daño ecológico.

Esta función especial de las asociaciones de protección del medio ambiente, que las sitúa a la altura del Estado en relación con la reparación directa del medio dañado, está reconocida en varios convenios internacionales tales como el *Convenio de Welington sobre regulación de las actividades con recursos minerales antárticos*<sup>1025</sup>, el *Convenio sobre el transporte marítimo de hidrocarburos* y el *Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas*<sup>1026</sup>. Desde el momento en que todos ellos admiten el derecho a reclamar los costes de las medidas preventivas o los gastos de reparación asumidos por "cualquiera" o por "cualquier persona", los grupos de defensa de intereses colectivos pueden exigir el reembolso

---

<sup>1022</sup> En este caso, después de un vertido de petróleo que afectó a miles de aves en el Mar del Norte, la Sociedad Holandesa para la Protección de las Aves decidió limpiar las aves y transportarlas a sus refugios. Posteriormente reclamó el reembolso de esos "gastos de limpieza" a la persona responsable del vertido, El Tribunal falló a favor de la demandante.

<sup>1023</sup> Reconocido previamente en el asunto *Kuunders*, cit., *vid. supra*. nº 199 del Capítulo Quinto.

<sup>1024</sup> Cfr. BETLEM, G., "Standing...", cit., p. 17.

<sup>1025</sup> El artículo 8 del Convenio indica que "el operador responderá objetivamente del reembolso de los costes razonables en que *cualquiera incurra* relativos a las acciones de respuesta necesarias, incluidas las medidas de prevención, contención y limpieza, y las tomadas para restablecer el *status quo ante*, cuando las actividades mineras emprendidas por ese operador provoquen o amenacen provocar un daño al medio ambiente antártico o a los ecosistemas dependientes".

<sup>1026</sup> Los artículos 1.7 y 1.11 de ambos convenios, respectivamente establecen: "por medidas preventivas se entiende cualquier medida razonable tomada por *cualquier persona* después de que haya ocurrido un incidente para evitar o minimizar el daño de la contaminación".

si han incurrido en tales costes<sup>1027</sup>. Del mismo modo, la *Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos* otorga a las asociaciones de protección del medio ambiente el derecho a obtener la reclamación de los costes de restablecimiento del medio ambiente dañado<sup>1028</sup>. Por el contrario, el *Convenio del Consejo de Europa* no contempla tal posibilidad<sup>1029</sup>.

Ciertamente, en la práctica por razones económicas es muy difícil que las asociaciones puedan y decidan reparar directamente el daño - en ocasiones de dimensiones extraordinarias - si ni siquiera en muchos países tienen reconocida la legitimación activa y, ni mucho menos, el acceso gratuito o en condiciones preferentes a la justicia<sup>1030</sup>. En ambos casos - denunciando y reparando - están realizando una función que corresponde al Estado: si éste no les paga por hacerlo, es de justicia que, al menos, no les cueste dinero.

**230.** Con todo, aún suponiendo que los obstáculos jurídicos que plantea la ejecución de la reparación *in natura*, relativos al reconocimiento legislativo de su carácter prioritario y a la identificación del "reparador adecuado", estuvieran superados, hay que tener presente que siempre persistirán obstáculos o límites de carácter técnico que obligan a forjar tanto soluciones equivalentes cuanto medidas alternativas, desvirtuando de este modo el concepto estricto de "reparación *in natura*" en aras de una reparación, al menos, segura. A continuación se expone de forma sucinta el alcance de estos límites y la consiguiente respuesta jurídica que ofrecen los ordenamientos objeto de análisis en el presente estudio.

---

<sup>1027</sup> Cfr. BETLEM, G., "Standing...", cit., p. 18.

<sup>1028</sup> Así, el apartado 3 del artículo 4 concede a estas asociaciones el derecho a utilizar cualquiera de las acciones del apartado 1 letra b) del mismo artículo. Este último ofrece una acción para solicitar "el reembolso de los gastos legalmente contraidos en la rehabilitación del medio ambiente y en la adopción de medidas preventivas (incluidos los costes de los daños causados por las medidas preventivas).

<sup>1029</sup> *Vid.* artículo 18 del Convenio.

<sup>1030</sup> En relación con el derecho de justicia gratuita y las asociaciones para la protección del medio ambiente, *vid.* supra, el apartado IV.C.4 del Capítulo Quinto (n<sup>os</sup> 210 a 212).



#### 4. LÍMITES A LA EJECUCION DE LA REPARACION IN NATURA

##### a) Límites de carácter técnico y científico

231. La reparación *in natura* entendida como la restitución exacta del medio a su estado de origen (antes de sufrir un daño) es, evidentemente, imposible: la reparación *in natura* siempre será una reparación relativa<sup>1031</sup>, una reparación parcial<sup>1032</sup>. La consecución del *statu quo ante* se somete a numerosas dificultades científicas y técnicas: en primer lugar, a menudo se desconoce el estado inicial del medio agredido al carecer de inventarios o estudios científicos globales realizados antes de la agresión, en cuyo caso difícilmente se podrá evaluar el daño que se quiere reparar.

En segundo término, es indispensable disponer de criterios científicos capaces de calcular el grado de reconstitución del medio dañado<sup>1033</sup>. Estos criterios, aceptados por la comunidad científica, deben encontrar cobijo legal suficiente que garantice su aplicación efectiva: el *estándar de reparación* que se establezca para cada caso en concreto se corresponderá con el *estándar de calidad ambiental* que en *última ratio* defiende un sistema jurídico determinado<sup>1034</sup>. Es

---

<sup>1031</sup> Vid. PRIEUR, M., op. cit., nº 957, p. 751.

<sup>1032</sup> Vid. REHBINDER, E., "Evaluation...", cit., p. 113.

<sup>1033</sup> En relación con el establecimiento de estos criterios C. de KLEMM ("Les apports...", cit., p. 151) señala las dificultades que ello conlleva: así, cuando se refieren a una especie animal afectada existen parámetros que no son difíciles de calcular, como por ejemplo, la existencia de una población mínima viable, el éxito en la reproducción, la edad media, etc.. Por el contrario, cuando se trata de *ecosistemas* es mucho más complicado establecer los criterios necesarios y, en todo caso, las incertidumbres científicas siempre persistirán.

<sup>1034</sup> En relación con los daños a la tierra, THE HOUSE OF LORDS advierte de una manera muy vaga que "los *stándars* deben tener en cuenta toda una amplia serie de posibles usos del suelo" (EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, cit., (Ref. 76/2), p. 17). A esta advertencia The American Chamber of Commerce añade que, "en todo caso, se tendrán en cuenta las circunstancias regionales y locales" (EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, cit.,

bien conocido que el *estándar de calidad ambiental* que se protege jurídicamente no siempre se corresponde con el *estándar de calidad ambiental* que científicamente sería deseable.

En tercer lugar, la misma duda científica, que se puso de manifiesto al principio del presente trabajo de investigación en relación con la existencia del daño, persiste a la hora de determinar el método adecuado de reparación<sup>1035</sup>; es difícil prever el momento en el que se van a manifestar los primeros efectos - si es que llegan a producirse -; en ocasiones, incluso, es preferible dejar a la naturaleza que actúe por sus propios medios<sup>1036</sup>: la capacidad de autoregeneración natural debe estar presente en cualquier plan de restauración<sup>1037</sup>.

Por último, se superen o no los obstáculos citados, la reparación *in natura* de un daño al medio ambiente es siempre cara y, en ocasiones, prohibitiva: a la reparación *in integrum* se le opone necesariamente un elemento de racionalidad consagrado - como se expone a continuación - en numerosos ordenamientos jurídicos.

## **b) Proporcionalidad de la reparación *in natura***

232. La "reparación adecuada" del daño al medio ambiente en la práctica sólo

---

(Ref. 4/3), p. 22.

<sup>1035</sup> Así, por ejemplo, como advierte C. de KLEMM ("Les apports...", cit., p. 150), la práctica generalizada relativa a la repoblación de animales de caza o peces se considera por los científicos como un verdadero "derroche" (*gaspillage*) puesto que al no tener en cuenta a la vez la restitución del hábitat en el que se alimentan o se reproducen nunca producirán el resultado de la repoblación deseada.

<sup>1036</sup> Sirva en este caso de recordatorio el ejemplo que D. ABECASIS y R. JARASHHOW (*Oil Pollution from Ships...*, op. cit., p. 211) exponían en relación con el efecto perjudicial que producían ciertos detergentes utilizados para combatir las mareas negras.

<sup>1037</sup> Cfr. HAGER, G., "La responsabilité civile...", cit. p. 30.

tendrá lugar si es técnicamente posible y económicamente razonable. El principio de proporcionalidad<sup>1038</sup> limita, por lo tanto, el alcance de las medidas de reparación a aquellas medidas "óptimas" fruto de la comparación entre el coste de las mismas y el resultado ventajoso obtenido<sup>1039</sup>. Si desde una óptica general la delimitación de este principio plantea problemas, mayores dificultades suscita cuando se refiere a la reparación del daño ambiental: por una parte, trae a colación la ardua determinación de la cuantificación económica del daño, que será objeto de análisis en el próximo apartado, y por otra, la valoración del beneficio obtenido desde el punto de vista ecológico<sup>1040</sup>.

**233.** Normalmente los convenios internacionales en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente, referidos a la reparación del daño provocado por grandes catástrofes (emisiones radioactivas, vertido de hidrocarburos en el mar, etc.), contemplan expresamente el límite de la proporcionalidad al indicar que "la indemnización por deterioro del medio...estará limitada al *costo de las medidas razonables de restauración* efectivamente tomadas o que vayan a tomarse" y que las

---

<sup>1038</sup> Según C. de KLEM ("Les apports...", cit., p. 153), el origen de este concepto en el ámbito ecológico podría encontrarse en el célebre asunto del "Zoe Colocotroni" (Commonwealth of Puerto Rico v. SS Zoe Colocotroni [628 F 2d 652 1st cir. 1980]), en virtud del cual la justicia federal norteamericana consideró que la evaluación del daño causado a un manglar por una marea negra se correspondía con el coste *razonable* de la reparación *in natura* hasta alcanzar el *statu quo ante* o un estado lo más próximo posible al que se encontraba antes del daño sin gastos *exageradamente desproporcionados*.

<sup>1039</sup> Este principio ha sido aceptado en numerosos ordenamientos jurídicos tanto en el ámbito de la responsabilidad civil cuanto en el seno de los procedimientos sancionadores. En España el artículo 131 de la L.R.J.A.P. y P.A.C. recoge el principio de proporcionalidad como límite a la potestad sancionatoria. En relación con otros ordenamientos, *vid.*, por ejemplo, WILMOSKY, P. V. y ROLLER, G., *Civil Liability...*, op. cit., p. 74 y STEICHEN, P., *Les sites...*, op. cit., pp. 274 y 275. En el seno de las consultas que la Comisión ha efectuado a los Estados miembros y a diferentes organismos (EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, cit.) se han manifestado a favor del límite de la proporcionalidad, entre otros, Alemania (Ref. 73/1), p. 2, el Reino Unido (Ref. 117/1), p. 11, The House of Lords (Ref. 76/2), p. 17, The European Union of the Natural Gas Industrie - EUROGAS - (Ref. 64/3), p. 70, The International Chamber of Commerce - I.C.C. - (Ref. 79/3), p. 81.

<sup>1040</sup> En relación con estas dificultades, la asociación World Wide Fund for Nature - W.W.F. - ha manifestado su rechazo a cualquier intento de valoración monetaria del daño ambiental y, en esta línea, considera que la reparación del medio ambiente debería ser independiente del análisis del balance coste/beneficio. *Vid.* EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, cit., (Ref. 121/3), p. 87.

medidas preventivas comprenden "todas las *medidas razonables* tomadas por cualquier persona después de ocurrir un siniestro.." <sup>1041</sup>. El Convenio del Consejo de Europa extiende el límite de la razonabilidad a las medidas alternativas de reparación "por equivalente" <sup>1042</sup>. A pesar de que la delimitación del "test de razonabilidad" proporciona seguridad y evita interpretaciones arbitrarias a menudo alejadas de los imperativos ambientales <sup>1043</sup> ninguno de estos convenios define el alcance del principio de proporcionalidad. Por el contrario, la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos especifica, al menos, que el demandante podrá solicitar la reparación *in natura* salvo cuando "los gastos sean considerablemente más elevados que el beneficio resultante para el medio ambiente de dicha rehabilitación y puedan adoptarse medidas alternativas a la rehabilitación por un coste considerablemente menor": por primera vez se impone el balance "*coste medida de reparación/beneficio medio ambiente*".

**234.** Algunas leyes nacionales en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente también contemplan el principio de proporcionalidad como límite inexcusable de la reparación *in natura*. Así, por ejemplo, de forma sutil, el apartado 8 del artículo 18 de la *Ley italiana n° 349 de 8 de julio de 1986* obliga al juez a exigir "siempre que sea posible" (*ove possibile*) la reparación *in natura* del daño ambiental: posibilidad esta última que se confunde con el principio de proporcionalidad, profundamente arraigado en el sistema jurídico italiano <sup>1044</sup>. En la misma línea, ciertas *leyes ambientales españolas* indican que la reparación del

---

<sup>1041</sup> En este punto, una vez más, los convenios siguen el modelo instaurado por el Protocolo de 1984 relativo al Convenio sobre el transporte marítimo de hidrocarburos. *Vid.* artículo 1.6 y 1.8 del Protocolo citado, artículo 1.1 (K) (iii) y (v) del proyecto de Convenio sobre energía nuclear, el artículo 1.10.c) y artículo 1.11 del Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas.

<sup>1042</sup> *Vid.* el apartado 8 del artículo 2 del Convenio.

<sup>1043</sup> Así, algunas de las opiniones manifestadas en THE HOUSE OF LORDS, *Paying...*, cit., p. 18 ponen el ejemplo del riesgo que supone el que las autoridades públicas, haciendo uso del principio de proporcionalidad bajo la óptica coste/beneficio, renuncien a efectuar la reparación en aquellos casos en los que sea improbable la recuperación de los costes frente al responsable.

<sup>1044</sup> *Vid.* BIANCHI, A., "The armonization...", cit., p. 26.

daño "tendrá como objetivo lograr, *en la medida de lo posible*, la restauración del medio natural al ser y estado previos al hecho de producirse la agresión"<sup>1045</sup>. Por su parte, la futura *Ley del suelo británica* subordina la adopción de medidas de reparación (*remedial action*) a la existencia de proporcionalidad entre el coste y la eficacia de las mismas, teniendo siempre en cuenta el actual o pretendido uso del suelo<sup>1046</sup>.

La *Ley alemana sobre responsabilidad ambiental* destaca en este punto porque, al contrario que las anteriores, aporta, si bien en un sentido negativo, algún elemento al concepto de proporcionalidad que puede limitar la reparación del daño ecológico: cuando el daño que se produzca a la propiedad implique, a la vez, un daño al paisaje o a la naturaleza el responsable deberá proceder a la reparación *in integrum* del daño ecológico. El simple hecho de que el coste de la reparación supere el valor económico de la propiedad no convertirá a la reparación apuntada en una medida desproporcionada<sup>1047</sup>.

Un paso adelante en la lucha por alcanzar una idea más clara de lo que debe de entenderse por el límite de la proporcionalidad lo encontramos en el artículo 9.1.8 del *Proyecto de Ley de la región de Flandes sobre responsabilidad por daños al medio ambiente*: por una parte, al igual que la Ley alemana, el citado Proyecto no admite como límite a la reparación el valor venal de la cosa; por otra, advierte que las medidas de reparación adoptadas responderán siempre al estado de la técnica y los costes de las mismas no deberán ser *desrazonablemente* elevados en relación con los resultados esperados en lo que se refiere a la protección del hombre y del

---

<sup>1045</sup> Artículo 37 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (cit.) y artículo 71 de la Ley 3/1993, forestal de la Comunidad Valenciana (cit.).

<sup>1046</sup> DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT AND WELSH OFFICE, cit., p. 4.

<sup>1047</sup> *vid.* el párrafo 1 del artículo 16 de la Ley alemana. En este punto la Ley contradice el párrafo 2 del artículo 251 del Código civil alemán, conforme al cual la reparación debe limitarse al valor de la cosa deteriorada.

medio ambiente. Este último aspecto precisamente es el que mayores problemas suscita, habida cuenta de su indeterminación y de la relación que guarda con los estándares de calidad ambiental que defienden los Estados. En este contexto, el ejemplo más extraordinario lo proporciona, una vez más, el ordenamiento norteamericano: conceptos tan relativos como *cost effective means*, *choice of technology* o *adequate level of protection of human health and the environment* se traducen en la práctica en unos elevadísimos costes de reparación (*clean-up standards*) rápidamente asignados a una de las "partes potencialmente responsables" o, en última *ratio*, al *Superfund*. De todos modos, recientemente el sistema ha tocado fondo en este punto y se ha vuelto mucho más realista puesto que ni siquiera el Fondo de indemnización conjunta más poderoso del mundo es capaz de asumir tales *stándares de reparación*<sup>1048</sup>.

**235.** En consecuencia, independientemente del alcance del límite de la proporcionalidad de la medida lo importante es que cuando la misma es desproporcionada habrá que buscar soluciones distintas que ofrezcan un resultado equivalente o al menos semejante al pretendido con la reparación *in natura* frustrada.

### **c) Medidas equivalentes a la reparación *in natura***

**236.** Tanto las dificultades técnicas y científicas apuntadas cuanto las limitaciones que conlleva la aplicación del principio de proporcionalidad obligan a aceptar un concepto amplio de reparación *in natura* capaz de albergar medidas distintas a las tendentes a alcanzar la restitución exacta del medio pero con un efecto ecológico

---

<sup>1048</sup> Sobre el funcionamiento de los *clean-up standards*, *vid.* WOLF, M., *Pollution Law...*, op. cit., pp. 233-236. Respecto a las críticas a este sistema y a las reformas que en el mismo se han manifestado, *vid.* la opinión de The United Kingdom Environmental Law Association (U.K.L.A.), en THE HOUSE OF LORDS, *Remedying...*, cit., p. 41; GENTRY, B., "Les Etats Unis en tant que modèle pour l'Europe", KRAMER, L. y BORGSMIDT, K. (Dir.), 1994, en *Efforts européens en matière de responsabilité pour les dommages à l'environnement*, Académie de Droit Européen de Trèves, 29-30 septiembre 1994.

equivalente. Cuando la reparación *in natura*, entendida en un sentido estricto, sea imposible o desproporcionada, el interés ecológico protegido exige la búsqueda implacable de nuevas soluciones que, si bien no permitirán el restablecimiento del *statu quo ante*, al menos impedirán la ausencia total de reparación o su sustitución automática por la indemnización monetaria<sup>1049</sup>. Así, por ejemplo, diferentes ordenamientos jurídicos como la *C.E.R.C.L.A.*<sup>1050</sup>, la *Ley federal alemana sobre la protección de la naturaleza*<sup>1051</sup>, la *Ley suiza sobre la protección del medio ambiente*<sup>1052</sup> o, en el ámbito internacional, el *Convenio del Consejo de Europa*<sup>1053</sup>, admiten expresamente en sus definiciones de "reparación del medio ambiente" las medidas tendentes a alcanzar un efecto equivalente a la restitución absoluta.

Si bien los ordenamientos citados no definen las citadas medidas, en la práctica se barajan las siguientes<sup>1054</sup>: en primer lugar, la reparación únicamente de ciertos elementos naturales capaces de provocar un efecto ecológico equivalente al que producían los restantes irreparables, por el momento; en segundo término,

---

<sup>1049</sup> Se han manifestado a favor de este tipo de reparación "por equivalente", entre otros, The United Kingdom Environmental Law Association (U.K.E.L.A.) y The (British) Law Society (Environmental Law Sucommittee), en THE HOUSE OF LORDS, *Remedying...*, cit., pp. 45 y 139, respectivamente.

<sup>1050</sup> La Sección 9607, artículo 101 (f) (1) de la C.E.R.C.L.A. indica que las sumas recogidas por la autoridad pública se destinarán "únicamente a restaurar, reemplazar o *adquirir el equivalente* de los recursos naturales dañados".

<sup>1051</sup> *Vid.* artículo 8 de la Ley de 20 de diciembre de 1976.

<sup>1052</sup> *Vid.* artículo 24 (e) de la Ley suiza de 1 de julio de 1966.

<sup>1053</sup> El párrafo 2 del artículo 2 del Convenio define las medidas de reparación como "toda medida razonable tendente a rehabilitar o restaurar los componentes dañados o destruidos del medio ambiente, o a introducir, si es razobe, *el equivalente* de esos componentes en el medio ambiente". El apartado 40 del Informe explicativo del Convenio indica que en el caso de que, por ejemplo, se produzca la desaparición de una especie animal o la destrucción irremediable de un biotopo, es cierto que ese daño no puede ser evaluado financieramente y que la reparación es totalmente imposible; no obstante - advierte el Informe - se debe introducir un modo especial de reparación que abandone la idea de reparación idéntica y la sustituya por "equivalente en naturaleza". *Vid.* CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport explicatif...*, cit., p. 10.

<sup>1054</sup> *Vid.* REHBINDER, E., "Evaluation...", cit., pp. 115 y 116 y KLEMM, C., "Les apports...", cit., p. 151.

la compensación física real del perjuicio en un lugar local y funcionalmente ligado al lugar del atentado; en fin, la sustitución o creación *ex nihilo* de un ecosistema diferente del precedente<sup>1055</sup>. El alejamiento que progresivamente las medidas citadas experimentan del método original de la reparación *in natura* obliga a exigir un orden jerárquico en su aplicación<sup>1056</sup>, es decir, la última tan sólo puede exigirse si la primera es imposible, científicamente hablando, o desproporcionada en el sentido apuntado anteriormente. Por lo tanto, de nuevo los límites citados en relación con la ejecución de la reparación *in natura* desplazan la solución aportada por la hipotética medida con efecto ecológico equivalente.

Hay que tener en cuenta, además, que en la práctica los jueces se muestran reacios a exigir la reparación *in natura* o la reparación por equivalente. Efectivamente, ambos modos de reparación exigen una labor rigurosa de control y seguimiento que muchos jueces no están dispuestos - no pueden, no quieren - a realizar<sup>1057</sup>. Es mucho más cómodo reclamar directamente una compensación económica, a pesar de que, como se expone a continuación, este método alternativo de reparación no está en absoluto desprovisto de obstáculos en su aplicación.

## **B) COMPENSACION ECONOMICA (INDEMNIZACION)**

### **1. COMPENSACION ECONOMICA COMO REMEDIO SUBSIDIARIO NECESARIO**

**237.** Del análisis anterior se desprende que, incluso admitiendo un concepto

---

<sup>1055</sup> Por ejemplo la creación de un biotopo similar o la clasificación de un terreno como reserva natural.

<sup>1056</sup> En este sentido, *vid.* REHBINDER, E., "Evaluation...", cit., p. 116.

<sup>1057</sup> Cfr. MARTIN, G., *Le Dommage Ecologique*, cit., p. 250.

amplio de reparación *in natura* capaz de albergar soluciones equivalentes, en ocasiones resulta materialmente imposible, irreversible o sencillamente excesiva - en términos de proporcionalidad - la medida de restauración pretendida. En tales casos, la mayoría de los ordenamientos jurídicos obligan a compensar mediante una indemnización monetaria el daño ambiental provocado<sup>1058</sup>. Por lo tanto, una vez más, la especificidad del daño ecológico configura a la indemnización monetaria como un remedio única y exclusivamente subsidiario en relación con la reparación *in natura*: el principio "quien contamina, paga" obliga a admitir como método de reparación una compensación simbólica<sup>1059</sup>, inadaptada por definición al sistema de responsabilidad por daños al medio ambiente y, por lo tanto, sujeta a toda una serie de dificultades, que se exponen a continuación, referidas, por una parte, a la evaluación del daño ambiental, en segundo término a la afectación personal y material de la reparación y, por último, a los límites de la propia compensación.

## 2. EVALUACION ECONOMICA DEL DAÑO AL MEDIO AMBIENTE. MODELOS DE EVALUACION

**238.** Cuando los daños al medio ambiente provocan un daño a la integridad física de las personas o a sus bienes, el método de evaluación del daño no plantea ninguna especialidad en relación con los existentes en el plano general de la responsabilidad civil. Algunas leyes ambientales - como, por ejemplo, la *Ley alemana sobre responsabilidad ambiental* - contemplan con atinado criterio una serie de reglas específicas para solucionar el problema de cómo ha de ser resarcido el daño por

---

<sup>1058</sup> Recuérdese, a estos efectos, las imprecisiones técnicas de las que adolecen algunas normas, concretamente ciertas leyes ambientales españolas. *Vid.* nº 219 del presente Capítulo. En relación con el Derecho comparado, *vid.* KLEM, C., "Les apports...", *cit.*, p. 155.

<sup>1059</sup> Así, el principio "quien contamina, paga" obliga a exigir la compensación monetaria incluso a aquellos ordenamientos jurídicos que - como, por ejemplo, la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos o el Convenio del Consejo de Europa - no citan expresamente la posibilidad de solicitar la indemnización monetaria en caso de que no sea posible la reparación *in natura*. *Vid.* WILMOSKY, P. V. y ROLLER, G., *op. cit.*, p. 83.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

muerte, el daño corporal o a la salud y el daño a las cosas, por influjos medioambientales<sup>1060</sup>.

**239.** Mayores problemas plantea la indemnización por daños al medio ambiente puesto que se trata de evaluar lo inevaluable. Por definición, los recursos naturales se encuentran fuera del mercado (*hors de marché*), no se producen, no se consumen, están desprovistos de un precio<sup>1061</sup>: ¿qué cuesta una ría no contaminada?, ¿qué cuesta un área concreta de una zona de amortiguamiento de una reserva ecológica?, ¿qué cuesta una especie en vías de extinción?, ¿qué cuesta el riesgo de daño potencial que puede provocar el atentado a cualquiera de estos elementos naturales?. Como indica G. MARTIN<sup>1062</sup>, razones de orden filosófico-políticas determinan la actitud de un ordenamiento jurídico frente al problema de la evaluación del daño ecológico. En cierta medida, evaluar el daño significa atribuirle un valor patrimonial y gestionarlo. Negar su evaluación para no "patrimonializarlo" implica la ausencia de conceptualización jurídica y económica de los atentados ambientales: en tal caso, la colectividad no tendrá más remedio que asumir impasible la totalidad de la carga, probablemente la pérdida irreversible de los recursos naturales afectados. Por lo tanto, como apunta G. MARTIN, la apuesta por la evaluación del daño ambiental pone de manifiesto los valores dominantes de un ordenamiento jurídico<sup>1063</sup>.

En este contexto, la evaluación económica del daño ambiental desempeña dos funciones fundamentales: por una parte, el cálculo de la indemnización monetaria

---

<sup>1060</sup> La Ley, en sus artículos 12 a 14, establece una serie de criterios como el del coste de la curación intentada o llevada a cabo, la desventaja patrimonial sufrida durante la enfermedad, el pago de alimentos a terceros y los gastos por medidas de reparación de las cosas. *Vid.* apartado 220 del presente Capítulo.

<sup>1061</sup> Sobre los inconvenientes que presenta el daño ecológico para proceder a su cuantificación económica, *vid.* POINT, P., "Principes économiques et méthodes d'évaluation du préjudice écologique", G. Martin (Dir.), 1991, pp.123-141, en *Le Dommage Ecologique en Droit interne, coomunautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., París, edit. Economica, 1992.

<sup>1062</sup> MARTIN, G., *Le Dommage Ecologique*, cit., pp. 105 a 107.

<sup>1063</sup> *Ibidem*, p. 107.

puede destinarse a **financiar la reparación *in natura***, en cuyo caso la evaluación del daño ecológico no debería plantear, en principio, ningún problema puesto que el coste del daño ambiental equivale al coste de las medidas de reparación; por otra parte, la evaluación del daño ambiental contribuye a su **objetivación en términos económicos**: así, la valoración económica constituye un elemento indispensable para la gestión del medio ambiente, en general, contribuyendo a su integración en los costes de producción o en los procesos de decisión<sup>1064</sup> y permitiendo la compensación económica cuando se produce una agresión ambiental cuya reparación *in natura* es imposible o desproporcionada. Sin embargo, hasta la fecha no se ha encontrado un método de evaluación económica aceptado por los diferentes ordenamientos jurídicos capaz de hacer frente a la complejidad del daño ambiental: en ocasiones, la dificultad del caso obliga a pactar una solución negociada con el fin de conciliar los intereses de las propias partes enfrentadas; a veces, algunos ordenamientos jurídicos descargan toda la responsabilidad en manos del juez a la vez que guían sus pasos; por el contrario, otros sistemas facultan directamente a la Administración para que sea ésta la que proceda a la evaluación monetaria del daño; por último, recientemente se están diseñando sistemas objetivos de evaluación de daños a bienes ambientales *hors de marché* que sin duda facilitarán la labor a las partes, al juez o a la Administración. Conviene detenerse, aún levemente, en cada una de estos métodos.

### **a) Evaluación negociada**

**240.** La práctica nos demuestra que las dimensiones extraordinarias de una catástrofe y la complejidad de sus aspectos ecológicos y socioeconómicos contribuyen a descartar voluntariamente la vía judicial para, en su lugar, encontrar

---

<sup>1064</sup> Decisiones incluso privadas como, por ejemplo, la aceptación de la asegurabilidad del riesgo de contaminación y la consiguiente valoración del importe de la prima del seguro. En relación con esta cuestión, *vid. infra*, nº 261 del presente Capítulo.

una respuesta global en la negociación de las indemnizaciones pertinentes. La globalización del asunto sacrifica forzosamente la reparación monetaria del daño ecológico irreversible: en un proceso negociado nadie defiende el interés ecológico dañado que no afecta directamente a las personas.

**241.** Sin duda el asunto **Sandoz** constituye el ejemplo más famoso y esclarecedor que existe en materia de reparación y evaluación negociada de los daños derivados de una catástrofe ecológica. Así, tras la contaminación de las aguas del Rin provocada por el incendio de la fábrica de productos químicos Sandoz en Bâle el 1 de noviembre de 1986 y el consiguiente vertido de 1.200 toneladas de productos altamente tóxicos y peligrosos (insecticidas, herbicidas y fungicidas)<sup>1065</sup>, el Ministro de Medio Ambiente francés coordinó todas las operaciones de investigación y reparación. Para ello designó un comité de expertos que elaboró un informe sobre los daños ocasionados<sup>1066</sup>. Por su parte, la mayoría de las víctimas de la contaminación del Rin decidieron unificar sus esfuerzos y crearon la asociación ALSARHIN<sup>1067</sup>. Esta asociación agrupaba a todos los sectores afectados (particulares, representantes de colectividades territoriales y ciertos establecimientos públicos, asociaciones de protección de la naturaleza y actividades de recreo como la pesca, etc.). Entre las reclamaciones de esta asociación merece la pena destacar la indemnización de lo que se calificó en el procedimiento de negociación como "daño moral": el daño provocado a la imagen de marca de la región de Alsacia - lo que repercutiría en el turismo de la zona - y el daño ocasionado a las asociaciones de protección del medio ambiente, concretamente la Asociación Federativa Regional para la Protección de la Naturaleza. En ambos casos - sobre todo en el segundo - se estaba en realidad reclamando la reparación del daño ambiental. Sin embargo, la

---

<sup>1065</sup> Sobre los efectos de la contaminación, *vid.* n.º 7 del Capítulo Primero.

<sup>1066</sup> El informe se basó en el conocimiento que se tenía del estado inicial del medio dañado gracias a los trabajos elaborados por los científicos alsacianos durante los últimos veinte años. *Vid.* DUROUSSEAU, M., "L'affaire Sandoz...", *cit.*, p. 214.

<sup>1067</sup> Association Alsacienne pour la Défense et l'Indemnisation des Victimes de Pollutions dans la Vallée du Rhin Supérieur.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

compensación económica de ambos daños fue rechazada y tan sólo se admitió una dotación especial para el organismo regional de turismo.

Este procedimiento pone de manifiesto la voluntad de no crear precedentes jurídicos en materia de indemnización de perjuicios ocasionados a especies salvajes e inexploradas o a procesos ecológicos<sup>1068</sup>. No obstante, es de justicia resaltar el balance positivo de la negociación: en primer lugar, ambas partes mostraron una capacidad de reacción ejemplar y adoptaron con urgencia las medidas preventivas necesarias; en segundo término, el procedimiento fue rápido y en general beneficioso para el medio ambiente<sup>1069</sup>. No hay que olvidar que se destinaron importantes sumas para establecer programas de restauración de los ecosistemas afectados y, lo que es fundamental, se organizó un sistema de vigilancia y seguimiento de las medidas apuntadas<sup>1070</sup>.

Ahora bien, hay que tener presente que en un procedimiento negociado siempre se correrá el riesgo de que la parte responsable intente minimizar las indemnizaciones correspondientes o descarte de antemano la reparación económica del daño ecológico puro. Ante esta situación, será preferible, como se expone a continuación, que un tercero - el juez o la Administración - proceda a la evaluación económica de la catástrofe.

## **b) Evaluación judicial**

---

<sup>1068</sup> Cfr. MARTIN, G., *Le Dommage Ecologique*, cit., p. 141.

<sup>1069</sup> El 29 de septiembre de 1989 se llegó al siguiente acuerdo de indemnización: 7 millones de francos para el Estado y sus establecimientos públicos; 17 millones de francos para la financiación de un programa de restauración de los ecosistemas rhenanos; 11 millones de francos para las federaciones de pesca, caza y los particulares no adheridos a ALSARHIN; 11 millones de francos para ALSARHIN y el equipamiento de una estación de alerta sobre el Rhin.

<sup>1070</sup> De los 11 millones de francos concedidos a ALASRHIN, 3,5 millones se destinaron a la instalación de estación de vigilancia de las aguas del Rhin y 590.000 francos para el establecimiento de una red de alarma en las comunas limítrofes de la frontera.

242. De nuevo, merece la pena analizar la eficacia de un método de evaluación del daño ambiental a la luz de una experiencia real ilustrativa como fue la decisión judicial sobre la reparación de los daños provocados por el hundimiento del petrolero **Amoco Cadiz** el 16 de marzo de 1978 frente a las costas de la Bretaña francesa. Cuatro años después de que el juez americano M. GARR declarara responsables solidarios a las tres sociedades implicadas en la catástrofe<sup>1071</sup>, el Tribunal de Chicago consiguió descifrar uno a uno los daños producidos y su reparación correspondiente<sup>1072</sup>. Al contrario que en el asunto Sandoz, el juez admitió la reparación económica de algunos de los daños ecológicos que se produjeron, concretamente, los gastos asumidos por una asociación para la protección del medio ambiente - la L.O.P. (*Ligue pour la Protection des Oiseaux*) - relativos a la financiación de un programa científico de seguimiento de los daños ecológicos provocados por la marea negra y a los gastos de curación de las aves. Sin embargo, se excluyeron en bloque los atentados a la biomasa marina así como todos los daños al medio ambiente calificados por el juez como "daños morales" ocasionado por la marea negra<sup>1073</sup>.

243. Del análisis anterior se desprenden tres conclusiones: en primer lugar, en la práctica prima la reparación de aquello que posea un valor en el mercado ya sea un bien - por ejemplo, una casa - o una actividad - por ejemplo, la pesca -. En ausencia

---

<sup>1071</sup> En virtud de Sentencia de 18 de abril de 1984 se consideró responsables a Amoco Internacional, gerente de la explotación, mantenimiento y reparación del navío, Amoco Transport, propietaria del buque, Standar Oil, sociedad principal que controlaba la acción de sus filiales.

<sup>1072</sup> La resolución judicial de 1988 se divide en dos partes: la primera, relativamente corta, se consagra a la exposición de los fundamentos de derecho; la segunda, que ocupa 400 folios sobre un total de 468, examina la totalidad de los perjuicios alegados por los demandantes, a saber: salarios y gastos de los empleados de los servicios públicos, gastos de desplazamientos, regalos a los voluntarios, coste del material y de los equipos, coste de utilización de establecimientos públicos, restauración del litoral y de los puertos, el daño ecológico, la pérdida de atractivo, la depreciación de las infraestructuras, la pérdida de imagen. Siguiendo la línea del asunto Sandoz, el juez descartó *a priori* la reparación de estos tres últimos tipos de daños por considerarlos demasiado "indirectos", especulativos y, en todo caso, de difícil evaluación.

<sup>1073</sup> Exclusión basada en motivos de fondo (carácter especulativo, incierto, daño inevaluable...) o procesales (inadmisibilidad de la acción de la Unión Departamental de las Familias).

de un método eficaz de evaluación económica de los daños ecológicos, estos últimos tan sólo se reparan si pueden transformarse en daños económicos - por ejemplo, gastos de limpieza, costes salariales, etc. -; en segundo término, el coste de la reparación o la evaluación económica del daño siempre estará sujeta a los obstáculos técnicos inherentes a la complejidad del daño ambiental y, concretamente, a la capacidad de regeneración natural que encierra el medio agredido: ¿cuándo debe hacerse la valoración del daño?<sup>1074</sup>, ¿cómo predecir lo que puede ocurrir entre el momento de la presentación de la demanda y la resolución de la sentencia?<sup>1075</sup>, ¿a partir de qué momento se traspasa la frontera entre la reparación al *statu quo ante* y la mejora del lugar?; Por último, la evaluación judicial desemboca ineludiblemente en interpretaciones subjetivas. En tal caso, si el legislador no dispone de un método objetivo determinado de evaluación económica del daño ambiental, debería, al menos, guiar los pasos del juez en la ardua labor de evaluar lo inevaluable.

**244.** La mayoría de los ordenamientos jurídicos se contentan con atribuir al juez el poder de evaluar por aproximación el daño que no puede ser valorado económicamente con exactitud<sup>1076</sup>. En este contexto, en un intento de limitar la

---

<sup>1074</sup> Así, por ejemplo, en el asunto del Amoco Cadiz se dió la circunstancia de que para la Comuna de Plougoum el coste de restauración de una marisma se había evaluado por la SETAME (organismo semipúblico encargado de la identificación y cuantificación de los daños) en 1984 en 1.200.000 francos. Posteriormente, en 1987, habida cuenta de la regeneración natural experimentada, el citado organismo redujo la indemnización a 207.000 francos. Por último, el juez, previendo que el proceso no se detendría ahí, evaluó el perjuicio en tan sólo 100.000 francos.

<sup>1075</sup> En el Derecho español, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1992 (Ar. 4466), si bien referida al ámbito civil, advierte que "el principio de indemnidad...exige el restablecimiento del patrimonio del perjudicado al estado que tendría antes de producirse el daño, sin que pueda limitarse el resarcimiento al tiempo de la presentación de la demanda, pues subsistiendo la causa productora del daño hasta tanto no se restablezca la configuración del terreno a su estado anterior, es claro que continúa la lesión al patrimonio del actor recurrente que, por ello, debe ser resarcido totalmente".

<sup>1076</sup> Así, por ejemplo, el artículo 6:97 del Código civil holandés establece que "el juez evaluará los daños de la manera más adecuada a su naturaleza. Cuando la extensión del daño no pudiera ser determinada de forma precisa, será estimada". En el asunto *Maassluis* (HR 9 october 1992, RvdW 1992, 220 [Maassluis/Van Bergen et al.]) The Hoge Raad consideró que incluso las consecuencias psico-sociales deben ser tenidas en cuenta en la evaluación del daño. *Vid.* BETLEM, G., *Civil Liability...*, cit., p. 315.

hegemonía judicial, el *Derecho italiano* impone al juez unos criterios mínimos, configurando el modelo por antonomasia de lo que ha venido a denominarse *reparación en equidad*<sup>1077</sup>: cuando el juez sea incapaz de precisar la cuantificación del daño determinará el importe en vía equitativa, teniendo en cuenta *la gravedad de la culpa individual, el coste necesario para la restauración y el beneficio conseguido por el transgresor* a consecuencia de su comportamiento lesivo de los bienes ambientales. La jurisprudencia italiana también ha jugado un papel innovador<sup>1078</sup> al considerar que el juicio de equidad no supone establecer "a ojo" la cuantía de la reparación sino una ponderada contemplación de todas las circunstancias del caso<sup>1079</sup>. Así, aparte de los criterios mencionados, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1990<sup>1080</sup> advierte que la evaluación en equidad del daño puede efectuarse, si es necesario, teniendo en cuenta "el trastorno que la muerte de un animal puede provocar sobre el equilibrio del medio ambiente", en la medida en "que el mismo constituye un componente vital de dicho equilibrio" y, por último, autoriza al juez a considerar "las estimaciones indemnizatorias establecidas para cada animal salvaje en las disposiciones administrativas regionales". En relación con este último aspecto, hay que tener presente que el juez goza de un margen de maniobra extraordinario contrarrestado únicamente por las investigaciones y pruebas presentadas sobre una materia que no le es en absoluto familiar, por lo tanto, cualquier orientación que aporte, por mínima que sea, una evaluación legal preestablecida le será siempre de gran utilidad.

### c) Evaluación legal *à forfait*

<sup>1077</sup> Vid. el apartado 6 del artículo 18 de la Ley italiana nº 349 de 8 de julio de 1986.

<sup>1078</sup> Respecto al análisis de la jurisprudencia italiana en materia de evaluación monetaria del daño ecológico, vid. GIAMPIETRO, F., "La specificité...", cit., pp. 101 a 103.

<sup>1079</sup> Vid. CABANILLAS SANCHEZ, A., "La responsabilidad civil por daños al medio ambiente", cit., p. 175.

<sup>1080</sup> *Sezione I, N° 4269*. El asunto se refiere a la demanda de indemnización interpuesta por Federcaccia (Asociación Nacional de Cazadores), concesionaria de una reserva natural, contra el cazador furtivo que había matado un animal salvaje de la reserva.

245. La remisión que la Sentencia del Tribunal Supremo italiano efectuaba a las estimaciones legales indemnizatorias se refería a las indemnizaciones a tanto alzado (*à forfait*) previstas para determinadas especies en ciertas leyes regionales italianas<sup>1081</sup>. El principio de la evaluación del daño a partir de determinadas "tarifas" preestablecidas no es un hecho desconocido en los diferentes ordenamientos jurídicos, fundamentalmente el ámbito de los seguros o en el mundo laboral (accidentes de trabajo). Por el contrario, la práctica nos demuestra que la cuantificación *a priori* del daño ecológico plantea mayores problemas técnicos que el daño personal: así, desde un punto de vista exclusivamente material, ¿provoca los mismos efectos en su medio físico la desaparición de una persona que la contaminación de un río?. Una vez más la complejidad y la especialidad del daño ecológico impide trasladar a este ámbito soluciones que el derecho clásico de la responsabilidad por daños ha arbitrado en el seno de otras áreas. No obstante, las dificultades citadas no han impedido a algunos ordenamientos recoger determinados baremos económicos en relación con determinadas especies o espacios<sup>1082</sup> como, por ejemplo, sin ir más lejos, la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León, cuyo anexo III recoge detalladamente el valor de las especies acuáticas para el cálculo de indemnizaciones (2.000 pesetas por cada trucha común menor de 19 cm., 5.000 pesetas por cada salvelino, etc.).

246. Un sistema de evaluación *à forfait* del daño ecológico presenta ventajas que son evidentes: en primer lugar, clarifica al juez o a la Administración el valor que el legislador atribuye a un bien determinado, por lo tanto, la valoración que haga el juez aplicando el baremo concreto será siempre una **valoración legítima**; en

---

<sup>1081</sup> Por ejemplo, la Ley de la región del Piamonte N° 52 de 23 de agosto de 1990, o la Ley de la región del Valle d'Aosta n° 50 de 23 de noviembre de 1990, cit. A. BIANCHI, "Laws on liability...", cit., p. 25.

<sup>1082</sup> Así, aparte de algunas normas autonómicas españolas, C. de KLEM ("Les apports...", cit., pp. 157 a 159) analiza las características de los distintos baremos que contemplan algunos sistemas nacionales como, por ejemplo, la legislación ambiental italiana, húngara o del Estado americano de Alaska.

segundo término, el elemento más convincente, sin duda, es la **rapidez** tan necesaria que este sistema de evaluación confiere al procedimiento global de reparación; en fin, el establecimiento *a priori* de los baremos de valoración aporta un elemento valioso de **previsibilidad** que facilita la posición de la víctima y de sus garantes.

No obstante, si evidentes son las ventajas, intrínsecas al sistema son las dificultades que acarrea todo método de evaluación *a forfait*. Por una parte, como indica G. MARTIN<sup>1083</sup>, subsiste una reserva de principio inherente a este tipo de evaluación manifestada en los siguientes términos: por un lado, lo que se gana en certeza se pierde en rigor y precisión; por otro, la evaluación *à forfait* puede acrecentar el ánimo del "derecho a contaminar" que encierra la indemnización. El aumento de previsión en manos del autor potencial del daño le puede inducir a cometer lo que MARTIN denomina "faltas lucrativas"<sup>1084</sup> basadas en la comparación del coste del daño ecológico en relación con el coste de las medidas preventivas. Por otra parte, las dificultades técnicas se muestran insuperables: ¿cuál es el valor "justo" que representa la realidad de la pérdida, disuade al autor potencial y se puede llevar a la práctica en términos de proporcionalidad? ¿cómo conciliar los aspectos científicos con los económicos? o ¿cómo aprovechar los criterios que nos brindan las experiencias pasadas para transformarlos en baremos legales y posteriormente aplicarlos a casos distintos?.

Ciertamente, la rigidez que entraña el modelo de la evaluación legal *a forfait* deja mucho que desear en términos de "justicia ambiental": si la reparación *in natura* del daño ecológico se configura como una reparación relativa, más alejada de la realidad parece mostrarse la compensación económica atendiendo a determinadas cantidades previamente establecidas. Ello no obsta, sin embargo, a que los baremos económicos constituyan un instrumento valioso para el juez o la

---

<sup>1083</sup> MARTIN, G., *Le Dommage Ecologique*, cit., p. 168.

<sup>1084</sup> *Ibidem*, p. 168.



Administración cuando los mismos posean un mero valor orientativo, que no es poco.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

#### **d) Evaluación administrativa**

247. Ninguno de los modelos de evaluación económica analizados por el momento conlleva un verdadero método de cálculo capaz de adaptarse a las circunstancias específicas del daño ecológico que se pretenda reparar.

En el ámbito del *Derecho español*, si bien no se puede hablar de un verdadero método legal de evaluación del daño ambiental sí que merece la pena destacar aquellas normas ambientales que delimitan los criterios que guiarán los pasos del organismo competente encargado de efectuar la evaluación administrativa. Así, por ejemplo, el artículo 100 de la Ley de costas señala que cuando los daños fueran de difícil evaluación la autoridad administrativa tendrá en cuenta: a) el coste teórico de la restauración y reposición, b) el valor de los bienes dañados, c) el coste del proyecto o actividad causante del daño y d) el beneficio obtenido con la actividad infractora. Además, advierte la Ley, "cuando el beneficio sea superior a la indemnización se tomará para ésta, como mínimo, la cuantía de aquél"<sup>1085</sup>. Ciertamente, en este caso, más que de método legal, debemos hablar - en la línea del modelo italiano analizado anteriormente<sup>1086</sup> - de *evaluación administrativa en equidad*.

---

<sup>1085</sup> Los mismo criterios se repiten en el artículo 19 de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos (cit.) o en el artículo 70.3 de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunidad Valenciana (cit.). No obstante, a diferencia de la Ley de costas (cit.), ni la lista de criterios que contemplan ambas normas parece ser una lista cerrada, ni las mismas mencionan que la indemnización ha de ser como mínimo igual a los beneficios obtenidos por el infractor. *Vid.* DE MIGUEL PERALES, C., op. cit., p. 236.

<sup>1086</sup> *Supra*, nº 244.

248. En este contexto, merecen la pena destacar, una vez más, los valiosos esfuerzos del legislador norteamericano. La *C.E.R.C.L.A.* norteamericana ha diseñado un método de evaluación económica de los daños ecológicos que, si bien no está exento de críticas en cuanto a su contenido y funcionamiento, posee el mérito irrefutable de aportar una solución legal y, por ende, una experiencia práctica, en un campo en el que - como ha habido ocasión de constatar - prima la casuística y, en cierta medida, la indisciplina.

La reglamentación de 1986<sup>1087</sup>, que desarrolla el citado método, contempla tres fases: en primer lugar, la determinación del daño y sunexo causal; en segundo término, la cuantificación del daño, partiendo del estado inicial del recurso afectado; por último, el cálculo del montante final de la indemnización: la evaluación económica del daño ecológico. La *C.E.R.C.L.A.* concede el valor de presunción *iuris tantum* en todo procedimiento administrativo o judicial a la evaluación efectuada conforme al Reglamento de desarrollo. En este sentido, el mismo señala que la Administración presentará al autor del daño una demanda de indemnización acompañada de un informe detallado sobre los métodos de evaluación utilizados. A pesar de la complejidad técnica que entrañan, el presunto responsable podrá rebatir el resultado de las investigaciones.

El Reglamento contempla diferentes métodos de cálculo del coste del daño ecológico. En primer lugar, se estará siempre al coste de la reparación *in natura* o al coste de la restauración de los servicios prestados, esto es, *the use value*<sup>1088</sup>, método que incluye la labor de elaboración de un plan de restauración por parte de la Administración. El segundo método tomará en cuenta, siempre que sea posible,

---

<sup>1087</sup> Normativa que desarrolla la *C.E.R.C.L.A.* en este punto, US Department of the Interior, *Natural Resource Damage Assessment Regulations*, 43 C.F.R.

<sup>1088</sup> Distinta a *the option value* (valor que le atribuye una persona a una determinada posibilidad de utilización), *the existence value* (valor atribuido a la simple existencia del recurso natural) y *the legs value* (valor para las generaciones futuras). *Vid.* REHBINDER, E., "Evaluation...", cit. p. 119.

el valor de mercado (*valeur sur le marché*) que posean los bienes agredidos<sup>1089</sup>. En fin, en ausencia de valor comercial, el texto contempla una serie de métodos *hors de marché* que van desde la determinación del "**consentimiento a pagar**"<sup>1090</sup> por parte de los usuarios potenciales de los recursos hasta la referencia a un "**mercado hipotético**"<sup>1091</sup>. Los esfuerzos de este método por reconducir el daño ambiental a un "mercado" al que no pertenece han provocado unos resultados prácticos que han sido cuestionados por la doctrina<sup>1092</sup> e incluso por la jurisprudencia<sup>1093</sup> que reclama, junto a los métodos citados, la toma en consideración de los *valores intrínsecos* del bien ambiental ajenos a los cálculos estrictamente patrimoniales<sup>1094</sup>. Al margen de las críticas que, evidentemente, pueda suscitar cualquier método objetivo de evaluación económica del daño ambiental, no hay que negar que el mismo, en todo caso, aporta ante una necesidad urgente de reparación una solución *ad-hoc* ausente o incompleta en la mayoría de ordenamientos jurídicos<sup>1095</sup>.

---

<sup>1089</sup> Para determinados recursos naturales el reglamento se refiere a la diferencia entre el "valor" que poseían los mismos antes del atentado ambiental y el "valor" que poseen tras el mismo a efectos de su adquisición por el Gobierno federal

<sup>1090</sup> *Vid.* POINT, P., "Principes...", cit., p. 128.

<sup>1091</sup> Para un análisis de los distintos métodos *hors marché*, *vid.* REHBINDER, E., "Evaluation...", cit., pp. 119 y 120.

<sup>1092</sup> *Vid.*, entre otros, GENTRY, B. S., "Les efforts...", cit., p. 13 y EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW ASSOCIATION, *Repairing...*, cit., apartados 9.5 a 9.8.

<sup>1093</sup> Concretamente la célebre Sentencia del 14 de julio de 1989 en el asunto State of Ohio v. United States Department of the Interior, nº 86-1529 DC.Cir. *Vid.*, a este respecto, MERIALDI, A., "Un'importante sentenza americana in materia di risarcimento del danno all'ambiente", R.G.A., nº 3/4, 1993, pp. 585-593.

<sup>1094</sup> En esta línea, merece la pena destacar que el artículo 1006 de la *Oil Pollution Act* recoge las recomendaciones de la Sentencia de 14 de julio de 1989 al indicar que "la evaluación del daño a los recursos naturales es:...(B) la *disminución del valor* de tales recursos naturales pendientes de reparación."

<sup>1095</sup> La Comisión, en su Libro Verde sobre reparación del daño ecológico, cit., apartado 2.1.10, p. 11, ha resaltado la necesidad de establecer principios de valoración económica del daño. Previamente, en su V Programa de acción se había manifestado a favor de de un nuevo "enfoque económico" y, en consecuencia, reclamaba la evaluación, en términos económicos, de los recursos naturales y ambientales de los Estados miembros, para determinar los costes ambientales con vistas a la adopción de un mecanismo eficaz de fijación de precios- COM(92) 23 final de 27 de mayo de 1992, apartado 7.4, p. 71).



### 3. AFECTACION DE LA COMPENSACION ECONOMICA

**249.** Superada la ardua labor de la evaluación del daño ambiental resta por averiguar una cuestión que, si bien en el ámbito general de las relaciones privadas o públicas no plantea mayores problemas, constituye una característica esencial de la responsabilidad ambiental ligada, una vez más, a la especialidad del daño ambiental: la afectación de la indemnización, esto es, a quién se destina y para qué.

**250.** El principio de Derecho privado de no afectación específica de la indemnización por daños y perjuicios se somete a revisión cuando las relaciones patrimoniales en juego afectan al medio ambiente. Por una parte, el principio de prioridad de la reparación *in natura*, excluye la libertad que normalmente pudiera tener la víctima para destinar la compensación económica a un fin distinto de la restauración del medio ambiente cuando la misma es posible. Por otra parte, cuando - tal y como ha sido expuesto anteriormente - la víctima recibe una indemnización monetaria como remedio subsidiario necesario es difícil conciliar la titularidad de la compensación económica con la verdadera titularidad del interés ecológico afectado. En estos casos, la especialidad del bien jurídico protegido exige la expresa afectación en las resoluciones judiciales o acuerdos negociados de las sumas percibidas en favor de acciones ventajosas para el medio ambiente en general que, a su vez, beneficiarán los derechos individuales afectados. Así, como se recordará, en el caso Sandoz la fábrica se comprometió a financiar una estación de vigilancia y una red de alerta con el fin de controlar los índices de contaminación del Rin. No obstante, salvo en casos como el anterior de reparación negociada, es muy difícil garantizar que el sujeto privado vaya a destinar la compensación económica a

---

Recientemente, ha publicado las bases de su estrategia comunitaria para la creación progresiva de una *contabilidad medioambiental* entre cuyas acciones prioritarias destaca el "desarrollo de métodos de evaluación monetaria de los daños causados al medio ambiente", *vid.* Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Directrices que debe seguir la UE en relación con los indicadores ambientales y la contabilidad ecológica nacional", COM(94) 670 final de 21 de diciembre de 1994.

acciones a largo plazo presuntamente provechosas para el medio ambiente. Así las cosas, resulta imprescindible encontrar un "tutor" que controle, atendiendo a los intereses colectivos en juego, el buen fin de la indemnización monetaria: del análisis efectuado hasta el momento se desprende que el Estado - u otro ente público derivado del mismo - se muestra con la legitimación suficiente reconocida en los distintos ordenamientos jurídicos como para atribuirle la titularidad de la compensación económica, al menos cuando la misma se deriva de relaciones de Derecho público<sup>1096</sup>.

**251.** Aún aceptando que el Estado se configure como el ente ideal para gestionar la compensación económica hay que tener presente que su afectación específica tropieza directamente con el principio de la universalidad presupuestaria<sup>1097</sup>. De nuevo, la especialidad del daño ambiental, y por ende del bien jurídico protegido, obliga a relativizar un principio, en este caso de Derecho público, en aras de la consecución efectiva de la reparación del daño ecológico. En este contexto, destacan dos ordenamientos jurídicos cuyas leyes específicas de responsabilidad ambiental neutralizan el citado principio de universalidad presupuestaria y delimitan expresamente el destino de las sumas percibidas por el Estado o por un fondo *ad-hoc*: se trata de determinadas leyes federales norteamericanas<sup>1098</sup> y de la Ley brasileña n° 7.347 de 24 de julio de 1985, respectivamente.

---

<sup>1096</sup> Autores como P. W. WILMOSKI y G. ROLLER (*Civil Liability...*, op. cit., p. 85) reclaman siempre la titularidad pública de la indemnización cuando la misma responde a un supuesto de imposibilidad material de reparación *in natura*. Esta cuestión trae de nuevo a colación la fragilidad de la distinción entre Derecho público y privado cuando se exige la responsabilidad por daños al medio ambiente. *Vid.* en este sentido, la reflexión efectuada en el apartado n° 175 del Capítulo Quinto en relación con la legitimación activa para exigir la reparación del daño ambiental.

<sup>1097</sup> No obstante, los nuevos instrumentos económicos informadores de las modernas políticas de protección del medio ambiente contribuyen, en cierta medida, a instaurar la afectación de ciertos importes económicos obtenidos, fundamentalmente, mediante la denominada fiscalidad ambiental. En relación con esta cuestión *vid.*, entre otros, MARTIN, G., *Le Dommage Ecologique*, cit. pp. 246 y 247.

<sup>1098</sup> Entre otras, la *Deepwater Port Act* 1974, Sección 18 (c) (i) (3); la *Outer Continental Shelf Lands Act Amendments* 1977, Sección 303 (b) (3); la *Federal Water Pollution Control Act*, modificada por la *Water Act* 1977, Sección 311 (f) (5), y la célebre *C.E.R.C.L.A.*, Sección 9607, artículo 107, (f) (1).

Como es bien conocido, la *C.E.R.C.L.A.* atribuye expresamente al Estado la legitimación activa necesaria para perseguir al responsable del atentado ambiental y, en esta línea, extiende su calidad de *Public trustee* a la necesidad de vincular directamente las sumas obtenidas a la restauración o a la reparación "por equivalente" de los recursos naturales afectados<sup>1099</sup>. Del mismo modo, la *Ley brasileña de 24 de julio de 1985* prevé que las indemnizaciones, obtenidas mediante el ejercicio de la acción civil pública<sup>1100</sup> que regula, no se distribuyen entre las víctimas individualmente ofendidas<sup>1101</sup> sino que se destinan a un *Fondo* gestionado por el Consejo federal y creado específicamente con el fin de reconstituir los bienes lesionados.

#### 4. LIMITES CUANTITATIVOS DE LA COMPENSACION ECONOMICA

**252.** A lo largo del presente trabajo de investigación se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones la crisis que ha experimentado el principio de la reparación íntegra (*full reparation*), objetivo primordial del instituto de la responsabilidad por daños. Crisis que se acentúa de forma extraordinaria cuando de daños al medio ambiente se refiere. Así, superadas las dificultades que se oponen al citado principio relativas a la existencia de un daño relevante, a las causas de exención o al nexo causal, siempre persistirán los límites que deliberadamente se imponen a la reparación propiamente dicha: aun cuando la reparación *in natura* sea proporcional y la compensación monetaria haya superado los escollos de su valoración económica, algunos ordenamientos jurídicos someten las indemnizaciones a

---

<sup>1099</sup> Concretamente, la Sección 9607, artículo 107 (f) (1) advierte "for use only to restore, replace, or acquire the equivalent of such natural resources".

<sup>1100</sup> *Vid.* Capítulo Quinto, n<sup>os</sup> 197 y 209.

<sup>1101</sup> Los individuos personalmente afectados tendrán que valerse de las acciones judiciales ordinarias. *Vid.*, entre otros, LEME MACHADO, P. A., "L'action civile publique...", cit., p. 1059 y PELLEGRINI GRINOVER, A., "Acciones colectivas...", cit., p. 709.



determinados límites cuantitativos<sup>1102</sup>.

**253.** Ciertamente las grandes magnitudes económicas a que con frecuencia conducen los atentados ambientales justifican una cierta postergación del principio de la reparación íntegra por parte del responsable<sup>1103</sup>, lo que no obsta a que - como habrá ocasión de constatar más adelante - en determinadas ocasiones el Estado u otro ente público o privado (Fondos) vengan a completar el coste restante. En esta línea, la teoría del riesgo, fundamento de aquellos sistemas de responsabilidad estricta vigentes en el ejercicio de actividades peligrosas<sup>1104</sup>, reclama la corresponsabilidad de la sociedad por la porción de riesgo que le pertenece como beneficiaria última - junto al operador - de los frutos de esa actividad<sup>1105</sup>. Además, la necesidad de compatibilizar la protección del medio ambiente con el desarrollo económico exige limitar las indemnizaciones en aquellos casos en los que se ha actuado diligentemente, puesto que, como advierte el Libro Verde de la Comisión, "el resultado deseado, realmente es recuperar los costes de la restauración y prevenir daños en el futuro, no la quiebra"<sup>1106</sup> tanto del

---

<sup>1102</sup> La mayoría de las partes encuestadas en EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, cit. se han manifestado a favor del establecimiento de "ceilings" en determinados casos: así, entre otros, The House of Lords (Ref. 76/2), p. 17, The American Chamber of Commerce (Ref. 4/3), p. 22, The Association of European Chambers of Commerce and Industry - EUROCHAMBER - (Ref. 9/3), p. 25, The Confederation of National Associations of Tanners and dressers - COTANCE - (Ref. 29/3), p. 40, The European Community Shipowners' Association - E.C.S.A.- (Ref. 51/3), p. 51, The European Federation of Special Waste Industries - CEADS - (Ref. 56/3), p. 60, también Greanpeace International - E.C. Unit - (Ref. 75/3), p. 78.

<sup>1103</sup> Para un análisis detallado de las indemnizaciones derivadas de distintas catástrofes ambientales (radioactividad, mareas negras, acumulación de residuos tóxicos y peligrosos, contaminación del aire y daños causados por el ruido) que en los últimos años se han debido abonar, *vid.* SMETS, H., "Indemnisation...", pp. 311 a 356.

<sup>1104</sup> *Vid.* Capítulo Tercero, n<sup>os</sup> 64 a 66.

<sup>1105</sup> Cfr. LOPUSKI, J., "Civil liability...", cit., p.203.

<sup>1106</sup> Libro Verde, cit., apartado 2.1.6, pp. 9 y 10.

responsable cuanto del asegurador<sup>1107</sup>. En relación con este último, hay que tener presente que el establecimiento de los límites cuantitativos obedece a la necesidad de conciliar la exigencia del seguro obligatorio y el establecimiento de la responsabilidad estricta<sup>1108</sup>: el alcance de la póliza y el precio de la prima están directamente relacionados con la extensión del montante máximo de reparación<sup>1109</sup>.

No obstante, si bien la limitación de la reparación se plantea como una necesidad *cuasi* imperiosa en determinados ámbitos, no es menos cierto que la misma se opone a uno de los principios fundamentales de todo sistema de responsabilidad por daños al medio ambiente como es el principio "quien contamina, paga" y, por ende, al principio de prevención que se deriva del mismo<sup>1110</sup>. Por lo tanto, si se fijan montantes máximos de reparación los mismos deben ser, en todo

---

<sup>1107</sup> Los intereses del sector asegurador han estado siempre presentes en las negociaciones de los distintos Convenios sobre responsabilidad por daños al medio ambiente. En este sentido, destaca las numerosas referencias que al mismo se efectúan en el Informe explicativo del Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas (*Vid.* COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, *Rapport...*, apartados 84 a 94).

<sup>1108</sup> Sin embargo, hay que tener en cuenta que, con ocasión de la negociación del *Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas*, algunas delegaciones se manifestaron rotundamente en contra de la limitación de la responsabilidad - al menos en lo que se refiere al fallecimiento o los daños corporales - por considerar que el concepto de responsabilidad ilimitada se concibe como un principio general en la mayoría de sistemas jurídicos sin impedir el funcionamiento de un sistema de seguro obligatorio, principalmente para los daños ocasionados por los automóviles, en sus propios países. Por ello, el citado Convenio opta por establecer el derecho de reserva en favor de aquellos Estados que decidan incorporar límites más elevados a los previstos en el artículo 9 o, incluso, la responsabilidad ilimitada por los daños causados por un suceso ocurrido en su territorio con tal de que en este Estado el régimen de responsabilidad aplicable al respecto tenga un carácter similar al previsto en el citado Convenio (*vid.* letra a), apartado 1 del artículo 24 del Convenio).

<sup>1109</sup> En relación con los límites cuantitativos de la cobertura del seguro medioambiental, *vid. infra*, nº 272 del presente Capítulo.

<sup>1110</sup> En este sentido, el Libro Verde de la Comisión (*cit.*, apartado 2.1.6, p. 10) apunta que "si se fijan límites a la responsabilidad se reducirá su efecto preventivo y los costes de restauración que se sitúen por encima de esos límites recaerán sobre el contribuyente, lo cual se opone al principio de quien contamina paga". En este contexto, se han manifestado en contra de la admisión de cualquier tipo de limitación cuantitativa de la reparación, entre otros, (*vid.* EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, *cit.*): The European Free Trade Association (Ref. 58/2), p. 15, The Bureau Européen des Unions des Consommateurs - BEUC - (Ref. 20/3), p. 27.

caso, lo suficientemente altos como para disuadir al hipotético contaminador y provocar, por una parte, el efecto de la internalización de costes y , por otra, el efecto preventivo que implica la amenaza a una reparación elevada. Actualmente, la limitación de la reparación rige en relación con las grandes catástrofes ambientales, objeto de regulación en los principales Convenios sobre responsabilidad<sup>1111</sup>, y en algunos sistemas nacionales para temas muy específicos, tal y como se desprende de los cuadros inferiores.

---

<sup>1111</sup> El hecho de que ni la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos, ni el Convenio del Consejo de Europa sobre los daños ocasionados al medio ambiente por el ejercicio de actividades peligrosas se pronuncien sobre la posibilidad de establecer límites cuantitativos a la compensación económica pone de relieve el grado de dificultad que implica la aceptación de cualquier limitación y, en su caso, la determinación de los montantes. No obstante, el Parlamento Europeo, siguiendo el ejemplo de los convenios internacionales analizados, quiso poner fin a las disparidades existentes en los Estados miembros y propuso un sistema de límites frente a reclamaciones por un único incidente no inferiores a 70 millones de ECUS por "daños" y a 50 millones de ECUS por "deterioro del medio ambiente". Esta última cifra se elevaría a 100 millones cuando el deterioro sea provocado por residuos nucleares (previstos en el campo de aplicación en el Informe del Parlamento). El I Informe, a su vez, establecía un límite especial en lo que respecta al *transportista* (excepto en el transporte aéreo): se trataba de 11,5 millones de ECUS por "daños" y 8 millones de ECUS por "deterioro del medio ambiente".

<b>MONTANTES MAXIMOS DE REPARACION ECONOMICA EN LOS CONVENIOS INTERNACIONALES</b>	
<b>EXPLORACION NUCLEAR</b>	
<b>Convenio de Viena (art. V)</b>	\$5 millones por siniestro.
<b>*Convenio de París de 1960 (art. 7)</b>	- Máximo 15 millones U.C.(1), mínimo 5 millones U.C.
<b>*Protocolo de 1982</b>	- <i>Ibidem</i> , pero la U.C. será el D.E.G.(2).
<b>*Convenio de Bruselas de 1963 (art. 3)</b>	- Entre 5 y 70 millones U.C. mediante fondos públicos del Estado donde se encuentre la instalación nuclear. Entre 70 y 120 millones U.C. abonado por las Partes Contratantes según reparto previsto en el art. 12.
<b>Protocolo de 1982</b>	- Entre 5 y 175 millones D.E.G. mediante fondos públicos del Estado donde se encuentre la instalación nuclear. Entre 175 y 300 millones D.E.G. abonado por las Partes Contratantes.
<b>TRANSPORTE MARITIMO DE HIDROCARBUROS</b>	
<b>*Convenio de Bruselas de 1963 (art.5)</b>	- 2.000 <i>gold francs</i> por T(3). Máximo 210 millones de francos.
<b>*Protocolo de 1976</b>	- 133 D.E.G. por tonelada de arqueo del barco. Máximo 14 millones D.E.G.
<b>Protocolo de 1984</b>	- 3 millones D.E.G. para buques cuyo arqueo no exceda de 5.000 unidades de arqueo. Para cada unidad de arqueo adicional se adicionará 420 D.E.G. Máximo 59,7 millones D.E.G.
<b>*Protocolo de 1992</b>	- <i>Ibidem</i> .
<b>TRANSPORTE DE MERCANCIAS PELIGROSAS</b>	
<b>Convenio de Ginebra de 1989</b>	- Por CARRETERA y FERROCARRIL: + <i>muerte o lesiones</i> : 18 millones D.E.G. + <i>otros daños</i> : 12 millones D.E.G. - Por BARCO de navegación interior: + <i>muerte o lesiones</i> : 8 millones D.E.G. + <i>otros daños</i> : 7 millones D.E.G.



(\*) Convenios en vigor ratificados por España;

(1) Unidad de Cuenta según el Acuerdo Monetario Europeo;

(2) Derechos Especiales de Giro tal como se define por el Fondo Monetario Internacional.

(3) Tonelada.

**254.** La insuficiente magnitud de estos montantes, unido a la indeterminación de ciertos tramos o a las escasas ratificaciones nacionales, ha provocado que, en la práctica, no se hayan alcanzado los resultados que motivaron su establecimiento: en primer lugar, la pequeñez de determinados límites se muestra en ocasiones ridícula frente a catástrofes tan espectaculares como, por ejemplo, el accidente de *Tchernobyl*<sup>1112</sup> u otras, que lo son menos, como el hundimiento del *Amoco Cádiz*, provocando, en este último caso, la búsqueda de un Tribunal competente que aplique la Ley de un Estado que no haya ratificado un convenio sometido a limitaciones cuantitativas<sup>1113</sup>; en segundo término, algunos convenios, como los referidos a la responsabilidad por daños nucleares, establecen límites máximos y mínimos muy distanciados entre sí, suscitando, en consecuencia, graves distorsiones entre los Estados debido a las considerables diferencias cuantitativas<sup>1114</sup>; por último, el

---

<sup>1112</sup> El desastre de *Tchernobyl* provocó unos daños en la URSS valorados en más de 3 billones de dólares. El Convenio de Viena sobre responsabilidad civil por daños nucleares contempla una compensación económica máxima de 5 millones de dólares (ej. cit. BOYLE, Q. E., "Making the Polluter Pay...", cit., Nota Pie nº 68, p. 375). En este contexto, en el seno del *Standing Committee* constituido con objeto de revisar el Convenio de Viena se han barajado límites que alcanzan los 150 o 200 millones de D.E.G. (vid. LOPUSKI, J., "Civil Liability...", cit., p. 203).

<sup>1113</sup> En la época del siniestro (1978) todavía no había entrado en vigor el Convenio de 1971 sobre el establecimiento de un Fondo internacional en materia de responsabilidad por daños ocasionados por el transporte marítimo de hidrocarburos; por lo tanto, las partes afectadas recondujeron el asunto delante del Tribunal de Chicago con el fin de que no aplicara los límites previstos en el Convenio de Bruselas de 1969 (vid. SMETS, H., "Indemnisation...", cit., pp. 316 y 317). A partir de este suceso se iniciaron las negociaciones para aumentar los topes de indemnización hasta que, por fin, se modificaron en virtud de los Protocolos de 1984: para un valoración de los mismos, vid., ASTYANAX, "Les coûts...", cit., pp. 64-75.

<sup>1114</sup> Así, por ejemplo, en España el artículo 57 de la Ley 25/1964, de 29 de abril sobre energía nuclear, modificada en este punto por el Decreto 2864/1968, de 7 de noviembre (BOE nº 283 de 25 de noviembre de 1968) establece un techo de 350 millones de pesetas. En Francia, por su parte, el artículo 3 de la Ley nº 68-943 de 30 de octubre de 1968 relativa a la responsabilidad civil en el ámbito de la

falseamiento de la competencia se acentúa si, como ocurre actualmente, el índice de ratificaciones es escaso o se admiten reservas al respecto<sup>1115</sup>.

**255.** En el ámbito del Derecho comparado, la mayoría de los sistemas jurídicos prescinden de límites cuantitativos, imperando de este modo en teoría el principio de la *full compensation*. Sin embargo, en la práctica el resultado es distinto, más bien se podría calificar de caótico: por un lado, en numerosas ocasiones el responsable en quiebra no alcanza a reparar la totalidad de los daños; por otro, el juez delimita sin ninguna orientación legislativa; en fin, las compañías de seguros se enfrentan a un situación de inseguridad absoluta que en ningún caso beneficia al sector ni al hipotético contaminador que devendrá en un futuro asegurado.

No obstante, como se desprende del cuadro inferior, los EEUU y Alemania, constituyen una vez más la excepción al contemplar en sus ordenamientos jurídicos respectivos una serie de límites específicos para determinados supuestos: así, por una parte, la *Ley alemana sobre responsabilidad ambiental*, en consonancia con su objeto, se centra únicamente en la muerte y en los daños personales y patrimoniales, recordando en su artículo 16 que cuando los mismos afecten a la naturaleza o al paisaje no se aplica como límite el valor económico de la cosa deteriorada<sup>1116</sup>; por otra parte, con carácter general, la *C.E.R.C.L.A.* norteamericana establece unos límites altísimos, que pueden alcanzar incluso los 50 millones de dólares, en armonía con los establecidos por la *Oil Pollution Act (O.P.A.)* en relación con los daños provocados por los hidrocarburos.

---

energía nuclear, modificada por la Ley nº 90-488 de 16 de junio de 1990, ordena un límite de 660 millones de francos (50 millones antes de la Ley nº 90-488) y así, sucesivamente las diferencias se agravan entre los Estados (*vid.* SMETS, H., "Indemnisation...", cit., pp. 314 y 315).

<sup>1115</sup> *Vid.* artículo 24.1 a) del Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas. Todo ello sin olvidar que tanto el Convenio del Consejo de Europa cuanto la Propuesta de Directiva sobre residuos omiten cualquier referencia al establecimiento de límites cuantitativos a la reparación.

<sup>1116</sup> *Vid.* el nº 234 del presente Capítulo.

<b>MONTANTES MAXIMOS DE REPARACION EN EL DERECHO COMPARADO</b>	
<b>ALEMANIA</b>	<p><b>LEY DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DE 1990</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 160 millones de marcos por daños corporales y 160 millones por daños patrimoniales (art.15).</li> <li>- Daño ecológico: no límite (art.16).</li> </ul>
<b>EEUU</b>	<p style="text-align: center;"><b>C.E.R.C.L.A.</b> (Secc.9607, art.107 (c))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Barcos con substancias peligrosas o residuos: \$300 por T, máximo \$5 millones.</li> <li>- Otros barcos: \$300 por ton., máximo \$500.000.</li> <li>- Vehículos a motor, aircraft, oleoducto...\$50 millones, posible menos por resolución del Presidente.</li> <li>- Otras industrias: \$50 millones.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>O.P.A.</b> (Oil Pollution Act)(Párr. 1005)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Petroleros de más de 3.000T: \$1.200 por T, máximo \$10 millones.</li> <li>- Instalaciones petroleras en mar: \$75 millones más gastos reparación.</li> <li>- Instalaciones petroleras en tierra y en puertos: \$350 millones.</li> </ul>

**256.** El concepto de responsabilidad limitada en términos de reparación no implica un beneficio incondicional en manos del responsable independiente del grado de intencionalidad o negligencia de su conducta. Por el contrario, la misma lógica o sentido de la justicia inherentes a la teoría del riesgo, que fundamenta la responsabilidad objetiva, justifica la existencia de cláusulas de excepción (*breakability clause*) basadas en la culpa del sujeto activo.

Así, los *Convenios sobre el transporte marítimo de hidrocarburos* y sobre el *transporte de mercancías peligrosas* indican que el propietario o el transportista, respectivamente no tendrán derecho a limitar su responsabilidad si se prueba que los daños se debieron a una acción o a una omisión suyas, y que actuaron con la intención de causar esos daños, o bien temerariamente y a sabiendas de que

probablemente se originarían tales daños<sup>1117</sup>. En esta línea, el Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas amplía incluso la excepción a la actuación u omisión dolosa o culposa de sus encargados o mandatarios<sup>1118</sup>. Por el contrario, ninguno de los Convenios sobre responsabilidad civil en materia de energía nuclear contempla una cláusula de excepción, de manera que, en principio, el explotador de una instalación nuclear se beneficiará siempre de los límites cuantitativos a la reparación a pesar de que haya actuado intencionadamente. Si bien es cierto que la extensión de tales límites impide que en la práctica la excepción a los mismos carezca de relevancia para el responsable, parece fuera de toda duda que su ausencia legal contradice el principio "quien contamina, paga", tal y como ha sido puesto de manifiesto por la doctrina y por el *Standing Committee* encargado de la revisión de los Convenios<sup>1119</sup>.

En el ámbito del Derecho nacional, tampoco la *Ley alemana sobre responsabilidad ambiental* prevé ninguna cláusula de excepción a la limitación cuantitativa de la reparación de daños personales y patrimoniales y, por lo tanto, se hacen extensibles a este sistema nacional las consideraciones anteriormente apuntadas en relación con los Convenios de energía nuclear. No obstante, llegado

---

<sup>1117</sup> *Vid.* artículo V.1 del Convenio sobre el transporte marítimo de hidrocarburos tal y como ha quedado modificado por el artículo 6 del Protocolo de 1984 y artículo 10.1 del Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas.

<sup>1118</sup> Extensión que fue rebatida por algunas delegaciones nacionales por considerar que la misma implicaría una carga excesiva e injustificada para el transportista habida cuenta de que el límite previsto era ya suficientemente elevado. Por el contrario, la mayoría de las delegaciones estimaron que sin dicha extensión la cláusula de excepción apenas se aplicaría dado que, en el caso del transporte por ferrocarril, difícilmente el transportista/explotador podría cometer personalmente un hecho como el descrito en la cláusula de excepción; del mismo modo, costaba creer que un transportista de mercancías por carretera o de navegación interior quisiera cometer tal hecho (*vid.* COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, *Rapport explicatif...*, cit., apartados 89 a 91, pp. 42 a 43). En este contexto, hay que tener en cuenta que los proyectos de enero y de julio de 1991 del *Convenio del Consejo de Europa* en materia de responsabilidad civil por daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente copiaron al pie de la letra la cláusula de excepción tal y como se contempla en el Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas, incluida la extensión a la que se ha hecho referencia.

<sup>1119</sup> *Vid.*, por todos, LOPUSKI, J., "Civil Liability...", cit., pp. 205 y 206. Concretamente, el citado autor califica esta situación como contraria al principio de "*internal morality of law*", propia de una visión "tecnocrática" de la ley (*technocratic approach*), sin tener en cuenta su función social (*ibidem*, p. 205).

el momento, no hay que descartar que el principio de reparación íntegra contemplado en el Código Civil alemán, adoptado para el daño ecológico, planea sobre un proceso de reparación de unos daños valorados en más de 320 millones de marcos. Por el contrario, el *ordenamiento jurídico norteamericano* comprende una generosa cláusula de excepción al señalar que el responsable responderá de forma ilimitada cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes: a) el daño se produzca como resultado de una conducta intencionada o negligente suya o de otra persona con su conocimiento; b) el daño se derive del incumplimiento, por su parte o de otra persona con su conocimiento, de los reglamentos y estándares de seguridad, construcción y gestión; c) el responsable omita, en este contexto, su deber de asistencia y cooperación con las autoridades públicas.

**257.** En definitiva, del análisis anterior relativo a los límites cuantitativos de la reparación de los daños derivados de atentados ambientales se desprenden las siguientes consideraciones: en primer lugar, siempre que el responsable no sea culpable el montante de la reparación no debe superar ciertos montantes legalmente establecidos; en segundo término, la determinación de los mismos debe atender los intereses contrapuestos de todas las partes en conflicto. Efectivamente, por un lado, desde la perspectiva del responsable y del asegurador los "topes" no deben ser excesivos puesto que, de lo contrario, serían incompatibles con la filosofía del seguro y desembocarían en la quiebra de ambos. Por otro, el establecimiento de límites cuantitativos condena a la víctima a someterse a complejos e interminables procesos de prorrateo del montante de la compensación cuando la misma es insuficiente para reparar la totalidad de los daños. En estas circunstancias, el éxito del sistema dependerá de la capacidad de los montantes para reparar la totalidad de los daños que, por ejemplo, reclamen las víctimas durante treinta años tras un accidente nuclear<sup>1120</sup>. En fin, siempre se planteará la controversia de qué hacer

---

<sup>1120</sup> Si bien el artículo 8 y VI de los Convenios de París y de Viena en materia de energía nuclear, respectivamente, establecen un plazo mínimo de 10 años que podrá ser aumentado por el Estado firmante, hay que tener presente que el artículo 7 del Protocolo por el que se enmienda el Convenio de Viena, elaborado por la Secretaría de la A.I.E.A., de 2 de abril de 1991, establece, en línea con el artículo 17

con aquella porción de reparación que excede los límites cuantitativos impuestos: ¿ofrece el esquema clásico de la responsabilidad civil de corte individualista una respuesta adecuada en la práctica o, por el contrario, será necesario acudir a nuevos mecanismos de indemnización conjunta?. Tal será la cuestión clave que justificará el siguiente apartado.

---

del Convenio del Consejo de Europa, un plazo de caducidad de 30 años. En relación con los problemas que plantea la delimitación del prorrateo de las compensaciones entre las víctimas en un sistema de responsabilidad limitada, *vid* LOPUSKI, J., "Civil Liability...", cit., p. 206.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

### **III. MECANISMOS COLECTIVOS DE REPARACION**

#### **A) LOS SEGUROS**

##### **1. EL SEGURO MEDIOAMBIENTAL COMO MECANISMO COMPLEMENTARIO NECESARIO A LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE**

**258.** De forma unánime la doctrina reconoce la recíproca incidencia existente entre responsabilidad civil objetiva y seguro: la extensión de la objetivación de la responsabilidad por daños al medio ambiente ha propiciado la necesidad de su aseguramiento<sup>1121</sup>.

En esta línea, la cobertura de las indemnizaciones por daños personales y materiales y para la reparación del medio ambiente afectado por medio de seguros contribuye a fortalecer, desde un plano exclusivamente teórico, la institución de la

---

<sup>1121</sup> *Vid.*, entre otros, CABANILLAS SANCHEZ, A., "La responsabilidad civil por daños a personas...", cit., p. 55, y PEREZ DE GREGORIO, J. J., "La responsabilidad...", cit., p. 1055. LOPEZ-CERON HOYOS, C., "El seguro de contaminación", *Rev. Der. Ambiental*, nº 14, 1995, p. 13. Del mismo modo, algunas organizaciones internacionales e incluso la propia Comisión de las Comunidades Europeas han manifestado que la objetivación de la responsabilidad civil aumenta la necesidad del seguro. *Vid.*, por ejemplo, O.E.C.D., "Pollution insurance and compensation funds for accidental pollution" (extracts from the Report by the OECD Environment Committee), E.P.L., Vol. 21, nº 2/4, 1991, pp. 176-178, y las indicaciones de la Comisión en Libro Verde, cit., apartado 2.1.11, pp. 11-13.

responsabilidad por daños al medio ambiente: en primer lugar, el seguro supone una ventaja tanto para la víctima, quien tendrá garantizada la compensación del daño, cuanto para el propio responsable, desde el momento en el que se ve liberado - en ocasiones de forma automática<sup>1122</sup> - del pago de sumas normalmente inasumibles por la mayoría de pequeñas y medianas empresas<sup>1123</sup>; en segundo término, el seguro medioambiental constituye un instrumento destacado de política ambiental<sup>1124</sup> al configurarse como un mecanismo eficaz de gestión de riesgos: en la medida en la que el importe de la prima del seguro está vinculado a la calidad en la gestión de riesgos por parte de la empresa se puede afirmar que el seguro dirigirá los esfuerzos de esta última hacia el campo de la prevención a la vez que fomentará la internalización de los costes, devolviendo, de este modo, el lugar que le corresponde al principio "quien contamina, paga", verdadero eje de todo sistema de responsabilidad por daños al medio ambiente<sup>1125</sup>.

**259.** Las citadas ventajas favorecen la instauración de un sistema de seguro obligatorio al menos en relación con el ejercicio de determinadas actividades verdaderamente peligrosas. Así, de forma unánime, los convenios internacionales en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente objeto del presente

---

<sup>1122</sup> Así, ordenamientos jurídicos como el español contemplan la *acción directa* del perjudicado o de sus herederos contra el asegurador para exigirle el cumplimiento de la obligación de indemnizar (artículo 170 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro - BOE nº 250, de 17 de octubre de 1980 -). En esta misma línea, los convenios internacionales más importantes en materia de responsabilidad civil por daños al medio ambiente prevén expresamente la acción del perjudicado frente al asegurado (artículos 10 y VII de los Convenios de París y Viena, respectivamente en materia de energía nuclear, y el artículo 7 del Convenio sobre el transporte marítimo de hidrocarburos, así como el artículo 15 del Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas).

<sup>1123</sup> *Vid.*, por todos, WILMOSKY, P. V. y ROLLER, G., *Civil Liability...*, op. cit., pp. 119 a 121.

<sup>1124</sup> Calificado de este modo por PAVELEK ZAMORA, J. E., "Seguro y riesgos medioambientales" (Segunda parte), *Revista Española de Seguros*, nº 64, p. 33. En relación con las incidencias del seguro sobre la gestión de riesgos medioambientales, *vid.* PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*, op. cit., pp. 756 y 757.

<sup>1125</sup> En este sentido, G. MARTIN ("Reflexions...", cit., p. 10), al referirse a los "mecanismos colectivos de financiación" (seguros y fondos de indemnización), advertía que los mismos no constituían *mecanismos de "desresponsabilización"*.

estudio<sup>1126</sup> y la Propuesta comunitaria en materia de residuos<sup>1127</sup> exigen un seguro u otra garantía financiera<sup>1128</sup>.

En la misma línea, en el ámbito nacional se ha observado recientemente una cierta tendencia a imponer el establecimiento de un plan de seguridad financiera como requisito *sine quanon* para la explotación de determinadas actividades altamente peligrosas para la salud y el medio ambiente. Así, entre las leyes de nuestro entorno, destaca, por una parte, la **Ley alemana sobre responsabilidad ambiental**, cuyo artículo 19 obliga a todas las empresas enumeradas en su apéndice II<sup>1129</sup> a garantizar la cobertura de los daños a las personas o a sus bienes como resultado de las agresiones que se puedan producir al medio ambiente. Además, la Ley ofrece al empresario la posibilidad de elegir entre un seguro de responsabilidad, una indemnización garantizada por la federación de Estados o un Estado federal y, por último, una garantía bancaria. Por otra parte, desde una óptica sectorial, determinadas leyes específicas imponen el seguro obligatorio - por ejemplo, en Alemania para el ejercicio de actividades susceptibles de provocar daños al agua<sup>1130</sup> - o condicionan - es el caso de Italia y España - la autorización administrativa necesaria para la gestión de los residuos peligrosos a la constitución

---

<sup>1126</sup> *Vid.*, respectivamente, artículos 10 y VII de los Convenios de París y Bruselas en materia de energía nuclear; artículo 7 del Convenio sobre transporte marítimo de hidrocarburos; artículo 13 del Convenio sobre transporte de mercancías peligrosas, y artículo 12 del Convenio del Consejo de Europa.

<sup>1127</sup> Artículo 11 de la Propuesta de Directiva.

<sup>1128</sup> La totalidad de los citados convenios no se ciñe exclusivamente a la modalidad del contrato de seguro sino que, por el contrario, admiten expresamente la *garantía de un banco o un certificado expedido por un fondo internacional de indemnizaciones* (artículos VII, 7 y 13 del Convenio de Viena en materia de energía nuclear, el Convenio sobre el transporte marítimo de hidrocarburos y el Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas, respectivamente. Incluso, el Informe Explicativo del Convenio del Consejo de Europa admite la posibilidad del *autoseguro* o la *cooperación financiera entre explotadores de un tipo de actividades peligrosas* (CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport...*, cit., apartado 67, p. 18).

<sup>1129</sup> El apéndice II de la Ley alemana contempla tres categorías de explotaciones industriales: 1) explotaciones sujetas a "the Accident Law of 1980"; 2) incineradoras de residuos y 3) empresas dedicadas a la manufactura de pinturas, barnices y tintas.

<sup>1130</sup> Artículo 22 de la Ley alemana de aguas.



por el solicitante de un seguro de responsabilidad civil<sup>1131</sup>.

En este contexto, hay que tener presente que si bien es cierto que el seguro se muestra como un mecanismo complementario de la responsabilidad por daños al medio ambiente y, a la vez, ventajoso tanto para la "víctima" cuanto para el responsable, no lo es menos que el mismo, cuando adquiere un carácter obligatorio, se puede convertir en un instrumento muy peligroso en manos de las compañías aseguradoras capaces de dirigir la política industrial de un Estado al gozar indirectamente del poder de autorización de las actividades sometidas al seguro obligatorio<sup>1132</sup>. Evidentemente, este riesgo exige, en todo caso, la intervención del Estado<sup>1133</sup>.

**260.** Con todo, independientemente de que se imponga o no la obligación de un seguro obligatorio minuciosamente regulado para la explotación de determinadas actividades peligrosas, lo cierto es que la objetivación de la responsabilidad por daños al medio ambiente reclama su utilización en la práctica. No obstante, como habrá ocasión de denotar a continuación, el seguro de responsabilidad ambiental es

---

<sup>1131</sup> Artículo 11 del Decreto italiano de 27 de julio de 1984 sobre gestión de residuos peligrosos y apartado 2 del artículo 4 de la Ley española 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos (cit.), desarrollada por el artículo 6 del Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley anterior (cit.).

<sup>1132</sup> En relación con este temor se han pronunciado expresamente en contra de un sistema obligatorio de seguro de responsabilidad ambiental en EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, cit., entre otros, los siguientes Estados y organismos consultados: Portugal (Ref. 104/1), p. 5; el Reino Unido (Ref. 117/1), The American Chamber of Commerce (Ref. 4/3), p. 22; L'Association Européenne des Assurés de l'Industrie - A.E.A.I. - (Ref. 6/3), p. 24; The Association of European Chambers of Commerce and Industry - EUROCHAMBER - (Ref. 9/3), p. 25; The Cartered Institute of Building (Ref. 22/3), p. 30; Le Comité Européen des Assurances - C.E.A. - (Ref. 24/), p. 34; The European Waste Water Group - E.W.W.G.- (Ref. 66/3), p. 71, y The International Chamber of Commerce - I.C.C. - (Ref. 79/3), p. 81.

<sup>1133</sup> En este sentido se pronuncia el Libro Verde de la Comisión (cit., apartado 2.1.11, p. 13) al indicar expresamente que dicha intervención puede llegar a ser necesaria "si las compañías...no proporcionan la cobertura adecuada al riesgo de que se trate o cuando las primas para cubrir esos riesgos son demasiado elevadas para las PYME". Esa intervención puede consistir - apunta el Libro Verde - en "velar porque no se creen discriminaciones injustificadas ente empresas ni obligaciones distintas en función del tamaño de la empresa".



una figura capaz de reflejar en el tráfico jurídico con gran claridad los avatares y, concretamente, las dificultades y limitaciones inherentes al mecanismo de la responsabilidad civil derivadas de la especificidad del daño ambiental.

## 2. DIFICULTADES QUE PRESENTA LA ASEGURABILIDAD DE LOS RIESGOS MEDIOAMBIENTALES

261. El seguro medioambiental contradice la máxima aseguradora en virtud de la cual todos los riesgos son asegurables. Y es que, con razón se ha dicho que "el riesgo de contaminación constituye un *riesgo a parte*"<sup>1134</sup>, afirmación que se deriva de una doble circunstancia:

Por una parte, la propia naturaleza del seguro resulta incompatible con la práctica mayoría de daños ambientales: la aleatoriedad, incertidumbre o azar - características esenciales que informan al riesgo objeto de cobertura - se contradicen con los supuestos de **contaminación crónica o acumulada**. Este tipo de contaminación, en su variante de contaminación continuada o progresiva, se caracteriza por ser el resultado de la confluencia de una serie de agentes contaminantes durante un largo período de tiempo provocando como resultado un daño mayor que el que *ab initio* cada uno de ellos era capaz de causar<sup>1135</sup>. Por regla general, las pólizas de seguro sólo cubren los daños cuya causa sea accidental, súbita, imprevista (*sudden and accidental*) y no intencionada del asegurado. En el caso de la contaminación crónica se incumplen, por definición, las tres primeras características.

Por otra parte, las especiales características del daño ambiental obstaculizan

---

<sup>1134</sup> Cfr. STEICHEN, P., *Les sites contaminés...*, op. cit., p. 292.

<sup>1135</sup> Para un análisis del concepto, *vid. supra*, apartado IV del Capítulo Segundo.

gravemente la determinación de las variables utilizadas para el cálculo de la prima: en primer lugar, el cálculo del importe medio de siniestro exige superar las dificultades de valoración del daño ambiental anteriormente expuestas; en segundo término, la frecuencia de siniestros obliga a contar con información estadística en materia de daños ambientales inexistente actualmente<sup>1136</sup>; por último, si verdaderamente la compañía aseguradora estuviera dispuesta a asegurar daños ecológicos y, por lo tanto, fuera capaz de averiguar las variables anteriores el importe de la prima sería descomunal<sup>1137</sup>.

**262.** Ante estas circunstancias, no es de extrañar que la práctica totalidad del sector asegurador haya manifestado a menudo sus reticencias a admitir la cobertura

---

<sup>1136</sup> La necesidad de establecer un sistema coherente de estadísticas medioambientales con carácter periódico en el ámbito regional, nacional y de la Comunidad Europea ha sido una constante en las últimas reflexiones efectuadas por las instituciones comunitarias tras la entrada en vigor del V Programa de acción en materia de medio ambiente, *vid.*, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la necesidad de valorar los costes reales que supondrá para la Comunidad el abandono del medio ambiente, apartado 6, p. 132 (Doc. A3-O112/94, DOCE C, n° 91 de 28 de marzo de 1994), la Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre Crecimiento económico y medio ambiente: implicaciones para la política económica, p. 9 (COM(94) 465 final presentado el 3 de noviembre de 1994). Recientemente, la Comisión ha elaborado una estrategia para la creación de una "contabilidad medioambiental" basada en cinco acciones simultáneas: 1) creación de un cuadro de un marco conceptual europeo común que sirva de referencia en materia de contabilidad medioambiental, una especie de "guía del sistema europeo de contabilidad económica y medioambiental integrada"; 2) creación de un sistema europeo de índices de presión sobre el medio ambiente correspondiente a los principales ámbitos incluidos en el V Programa; 3) creación de un cuadro de mandos que reuna los índices de presión en el medio ambiente y los índices de resultados económicos de los principales sectores de actividad; 4) profundización de los trabajos estadísticos, a escala nacional, para las cuentas satélites del medio ambiente, en particular para el cálculo de gastos relacionados con éste; 5) desarrollo de métodos de evaluación monetaria de los daños causados al medio ambiente. Para un análisis detallado de estas acciones, *Vid.* COM (94) 670 final, presentado el 21 de diciembre de 1994. Por último, la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible "Hacia un desarrollo sostenible", indica en su artículo 7 que la Comunidad prestará una atención especial a "la mejora de las deficiencias de los datos estadísticos básicos sobre el medio ambiente, impulsando la integración de los aspectos medioambientales en los datos y estadísticas de otras políticas y garantizando el acceso a esos datos". En relación con esta cuestión, *vid.* el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo presentado el 3 de septiembre de 1997 (COM97/430 final) sobre la aplicación del programa de cuatro años (1994-1997) para desarrollar estadísticas oficiales regulares sobre el medio ambiente, adoptado por la Decisión 94/808/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1994.

<sup>1137</sup> Según datos que ofrece el Parlamento Europeo, tan sólo las catástrofes naturales costaron en 1992 \$22.500 millones en concepto de seguros, lo que significa un aumento del 108% frente a la cifra de 1991 (Resolución sobre la necesidad de valorar..., *cit.*, apartado L, p. 31).

del daño ambiental en sus pólizas de seguros o a crear una especial al respecto. Esta situación ha llevado al mercado del seguro a convertirse en un mercado comprador en donde la demanda de seguros mediambientales supera a la oferta que está dispuesta a presentar el sector en cuestión<sup>1138</sup>.

Particularmente ilustrativa se muestra a este respecto la experiencia norteamericana: a pesar de ser el sistema nacional cuyas características singulares presionan con mayor fuerza la asegurabilidad de los riesgos ambientales, desde 1985 prácticamente no se contratan seguros que cubran los riesgos de contaminación con base en pólizas de responsabilidad general de explotación<sup>1139</sup>. Las vicisitudes de un sistema de responsabilidad civil objetiva, retroactiva, de canalización múltiple y solidaria, cuya eficacia práctica ha sido puesta en entredicho en los últimos años, junto a las estimaciones ofrecidas por la *E.P.A.* norteamericana<sup>1140</sup> en relación con los costes de saneamiento de 27.000 depósitos de residuos - alrededor de un billón de dólares -, ha determinado la enérgica reacción de las compañías aseguradoras, que han soportado impasibles el incremento en los últimos años del número de acciones por daños ocasionados por contaminación y la tendencia de los tribunales a interpretar de una forma absolutamente despiadada los términos y el alcance de la póliza<sup>1141</sup>, siempre en el marco de procedimientos extraordinariamente

---

<sup>1138</sup> Cfr. MARTIN, G., *Le dommage écologique...*, cit., p. 222.

<sup>1139</sup> Cfr. MARTIN MATEO, R., *Tratado...*, cit., p. 411. En relación con este problema en EEUU, *vid.*, por todos, O'REILLY, J. T., *op. cit.*, pp. 135-142.

<sup>1140</sup> *Vid.*, THE HOUSE OF LORDS, *Paying...*, cit., p. 24.

<sup>1141</sup> La posición de las compañías aseguradoras a este respecto ha sido puesta de manifiesto en numerosos informes, entre los que merece la pena destacar UNIVERSITY OF CAMBRIDGE, *Report of Special Seminars...*, *op. cit.*, pp. 29 y 30, las manifestaciones efectuadas por The Association of British Insurers (A.B.I.) y The LLOYD'S of London, en THE HOUSE OF LORDS, *Remedying...*, pp. 110 a 113 y pp. 149 a 155, respectivamente. *Vid. supra*, los testimonios citados en relación con la no obligatoriedad del seguro ambiental.



caros<sup>1142</sup>.

**263.** No obstante, a pesar de las dificultades citadas, la industria aseguradora, presionada por los Estados y por las industrias afectadas, ha ofrecido distintas soluciones, cuya efectividad ha sido muy cuestionada, y que se pueden reconducir fundamentalmente a dos: las pólizas *E.I.L.* (Environmental Impairment Liability) y los *Pools* aseguradores.

Advertidas las deficiencias de las pólizas *C.G.L.* (Comprehensive General Liability)<sup>1143</sup>, sobre los años ochenta aparecen en el mercado americano las primeras pólizas específicas que cubrían sólo contaminación (*E.I.L.*), incluida la de tipo gradual. Aunque en principio las pólizas *E.I.L.* tuvieron cierto éxito, en 1984 el mercado de Estados Unidos sufrió un bloqueo, de tal manera que actualmente sólo dos compañías (AIG y Reliance), tras un riguroso proceso de selección y posterior seguimiento basado en la realización de auditorías ambientales, siguen ofreciendo este producto<sup>1144</sup>. En España, por el contrario, no se ha creado ninguna póliza especial para los riesgos específicos ambientales. Se ha venido así suscribiendo una "póliza estándar" que desconoce la esencia del daño ecológico, puesto que se excluye la contaminación del suelo, aguas y atmósfera a menos que su causa sea accidental, súbita y no prevista ni esperada por el el asegurado<sup>1145</sup>.

---

<sup>1142</sup> Como indica J. T. O'REILLY (op. cit., p. 135), los costes de un procedimiento de responsabilidad sometido a la Ley *Superfund* pueden fácilmente superar los 300.000 dólares. En la misma línea, J. E. PAVELEK ZAMORA ("Seguro..." - Primera parte -, cit., pp. 43 y 44) recuerda que en el siniestro del asbestos los gastos legales han alcanzado el 50% de las indemnizaciones por daños.

<sup>1143</sup> Se trata de pólizas generales que se dirigen a amparar todo tipo de riesgo de responsabilidad. La cobertura de contaminación es aquí una más. Sin embargo, en la práctica pretendían excluir las contaminaciones de carácter gradual o, incluso, cualquier tipo de contaminación, por lo tanto, pronto fueron abandonadas, *vid.*, PAVELEK ZAMORA, J. E., "Seguro..." - Segunda Parte -, cit., p. 9.

<sup>1144</sup> En relación con estas pólizas, *vid.*, entre otros, PAVELEK ZAMORA, J. E., "Seguro..." - Segunda parte -, cit., pp. 10 y 11; JACOBY, D. y EREMICH, A., "Environmental Liability...", cit., pp. 87 y 88.

<sup>1145</sup> En relación con el seguro ambiental en España, *vid.* PAVELEK ZAMORA, J. E., "Seguro y riesgos..." - Primera parte -, pp. 45 a 54, y LOPEZ-CERON HOYOS, C., cit., pp. 25 a 32.

Únicamente el joven *Pool Español de Riesgos Medioambientales* contempla una póliza específica a la luz de la experiencia adquirida en otros Estados vecinos<sup>1146</sup>.

Ciertamente otro instrumento que ha tratado de paliar las deficiencias del seguro frente al riesgo ambiental viene representado por los diferentes *Pools* aseguradores que a finales de los años setenta trataron de afrontar la cobertura de los riesgos por contaminación. En esencia, el *Pool* se basa en un acuerdo entre varias compañías aseguradoras o reaseguradoras para hacer frente a este tipo de riesgos, sin distinguir entre contaminación accidental y gradual, si bien exigiendo que la misma sea fortuita y no intencionada. Esta figura se ha extendido ampliamente en Europa y en Estados Unidos<sup>1147</sup>: así, tenemos el famoso *Pool* francés (*Assurpol*), el *Pool Inquinamento* italiano, el *Pool* holandés (MAS), el *Pool* japonés (*Oil Pollution Liability Pool*), el *Pool* estadounidense (*PLI - Pollution Liability Insurance* -) o, incluso, sistemas alternativos como el sueco (*Miljöskade Konsortiet*), que combina la participación de la industria concernida y los aseguradores sobre la base de un seguro colectivo. No obstante, a pesar del mérito de estas figuras, su efectividad práctica deja mucho que desear si se tiene en cuenta que la mayoría de ellos exige el reconocimiento de un derecho de propiedad, que algunos - como el japonés - excluyen la contaminación gradual y que todos imponen estrechos límites de indemnización atendiendo a la dimensión del daño provocado.

**264.** Por lo tanto, como puede deducirse, la oferta es insuficiente - sobre todo en nuestro país - y prueba la necesidad de adoptar nuevas fórmulas: como dijo un

---

<sup>1146</sup> El *Pool* se constituyó el 16 de mayo de 1994 y comenzó a operar el 1 de enero de 1995. En la actualidad agrupa a más de 20 compañías aseguradoras entre las que se encuentran como fundadoras Musini, Grupo Vitalicio, La Unión y el Fénix, Mapfre, AGF, Catalana de Occidente y el Grupo Axa.

<sup>1147</sup> Para un análisis de los mismos, *vid.*, entre otros, WILMOSKY, P. V. y ROLLER, G., *Civil Liability...*, op. cit., pp. 117 y 118; PAVELEK ZAMORA, J. E., "Seguro y riesgos... - Segunda parte -", cit., pp. 11 a 16; STEICHEN, P., *Les sites contaminés...*, cit., pp. 298 a 304; Concretamente, en relación con el *Pool* Francés, *vid.* PRIEUR, M., *Droit...*, op. cit., pp. 755 a 757; HUSSON, G., "Le point de vue des assureurs". G. MARTIN (Dir.), 1991, pp. 175-181, en *Le Dommage Ecologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du colloque de la S.F.D.E., 21 et 22 de mars 1991, París, Economica, 1992.

ilustre mercantilista español, el seguro de responsabilidad civil que cubra el riesgo de contaminación "hay que inventarlo"<sup>1148</sup>. Para ello, a la luz de las experiencias citadas, parece conveniente otorgar al riesgo de contaminación un tratamiento específico tanto en relación con la instrumentalización de la cobertura (pólizas especiales) cuanto en lo que se refiere a los procedimientos de verificación de riesgos.

### 3. CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DEL SEGURO MEDIOAMBIENTAL

#### a) Verificaciones de riesgos

**265.** Normalmente, las compañías aseguradoras, antes de proceder a la formalización de una póliza de seguro analizan el riesgo objeto del contrato con el fin de decidir, por una parte, si se trata de un riesgo asegurable y, por otra, calcular el importe de la prima. Esta verificación previa de riesgos se convierte en un dato fundamental cuando se refiere a la asegurabilidad de riesgos ambientales<sup>1149</sup>: en esta ocasión, se procederá a realizar una auténtica auditoría ambiental<sup>1150</sup>. La auditoría ambiental, además de determinar la aceptación del riesgo y las condiciones de la suscripción, acarrea una doble virtualidad preventiva: en primer lugar, conduce a la empresa a dotarse de un servicio de "risk management" con el fin de

---

<sup>1148</sup> GARRIGUES, "Palabras de apertura del VI Congreso Mundial del Derecho de Seguros", Revista Española de Seguros, nº 15, 1978, p. 301.

<sup>1149</sup> En este contexto, destaca el riguroso control efectuado por el *Pool* francés *Assurpol*: toda suscripción se somete a la formalización de un "cuestionario-propuesta" y de un informe de inspección que debe remitirse a la comisión técnica del *Pool*. A finales de 1992, *Assurpol* contaba con un volumen de primas de algo más de 4 millones de dólares distribuidos en solamente 300 pólizas. *Vid.*, PAVELEK ZAMORA, J. E., "La asegurabilidad de los riesgos medioambientales", Comunicación presentada en el seminario sobre Responsabilidad Ambiental, Universidad de Alicante, 27 a 29 de octubre de 1994, p. 11.

<sup>1150</sup> En esta línea, el *Pool* español exige la realización de una auditoría ambiental previa con enfoque específico referido al apartado de aseguramiento de la instalación. Se debe cumplir la legislación vigente y observar un comportamiento respetuoso con el medio ambiente. En relación con el modelo voluntario comunitario de auditoría ambiental y su transposición al Derecho español, *vid. supra*, nºs 154 y 159 del Capítulo Cuarto.

garantizar que la misma cumple diligentemente la normativa ambiental que le concierne, garantizando, de este modo, una conducta respetuosa con el medio ambiente; en segundo lugar, del resultado de la auditoría ambiental se desprenderán las medidas correctoras o de aminoración de riesgos que se deban adoptar. En cualquier caso, la auditoría debe acompañarse de inspecciones periódicas de las que saldrán recomendaciones, durante la vigencia de la póliza, e incluso durante mucho tiempo después, pues el riesgo de contaminación no cesa.

**266.** Con todo, sería interesante que la auditoría se efectuara *a priori*, por parte de los poderes públicos, con ocasión de la concesión de la autorización de la actividad, de manera que la posterior verificación de riesgos, efectuada por la aseguradora, se configurara como un control ambiental menos exhaustivo, consolidando, por lo tanto, a la Administración como verdadero órgano de control. De este modo, el sistema de auditoría ambiental se convertiría en sistema ambivalente de imposición y control de medidas correctoras a la hora de otorgar autorizaciones administrativas que, a su vez, puedan servir para definir la póliza y mantener la cobertura durante la vigencia del seguro.

## **b) Limitaciones al alcance del seguro**

### **1. Limitaciones temporales**

**267.** Normalmente, las pólizas de seguro extienden su ámbito temporal de cobertura a *los siniestros ocurridos durante la vigencia de la póliza*, esquema que, como habrá ocasión de comprobar a continuación, se ha revelado inadecuado debido a las dificultades surgidas para determinar el *momento en el que ocurrió el*

*siniestro*<sup>1151</sup>: la experiencia ha venido a demostrar que los grandes problemas vienen provocados por las contaminaciones de origen antiguo y por los daños manifestados en el futuro.

268. Actualmente existe unanimidad en relación con la exclusión de la contaminación histórica de las pólizas del seguro ambiental<sup>1152</sup>. Ninguna legislación obliga y, por supuesto, ninguna compañía está dispuesta a dar cobertura a los daños conocidos "originados en el pasado"<sup>1153</sup>: daños en los que subsiste el grave problema de la identificación del responsable de una actividad que se produjo hace mucho tiempo, probablemente conforme a la normativa de la época y, por tanto, informados por el principio de irretroactividad de las leyes. Difícilmente la compañía aseguradora del propietario actual podrá soportar una responsabilidad que no se puede atribuir a este último. Incluso el sistema norteamericano de responsabilidad objetiva, retroactiva y solidaria, encuentra dificultades para extender el ámbito de cobertura de las pólizas a la contaminación histórica<sup>1154</sup>.

Cuestión distinta será determinar si la póliza abarca la cobertura de un daño provocado en el pasado pero que se descubre tras la entrada en vigor de la póliza o, incluso, tras la pérdida de vigencia de la misma: esta situación abarca perfectamente los casos de contaminación crónica o gradual, cuyo resultado lesivo se manifiesta en el curso de un período extraordinariamente largo de tiempo. La tendencia en estos casos ha sido acudir a dos criterios distintos: por una parte, el

---

<sup>1151</sup> Vid., PAVELEK ZAMORA, J. E., "Seguro y riesgos..." - Primera parte -, cit., p. 52 y LOPEZ CERON-HOYOS, C., cit., p. 22.

<sup>1152</sup> Vid., por ejemplo, las manifestaciones efectuadas en este sentido por The Association of British Insurers (en EUROPEAN COMMISSION, *Remedying...*, cit., p. 112) y las conclusiones expresadas en UNIVERSITY OF CAMBRIDGE (*Report...*, op. cit., p. 29).

<sup>1153</sup> Vid. *supra*, apartado IV del Capítulo Segundo.

<sup>1154</sup> En relación con la negativa de las compañías aseguradoras a admitir este tipo de daños y la interpretación que los tribunales han efectuado sobre el alcance temporal de las pólizas, vid. O'REILLY, J. T., op. cit., pp. 135 a 142.

criterio denominado "*claims made*"<sup>1155</sup>, es decir, la póliza cubriría siniestros que se reclamen durante la vigencia del contrato y, por otra, el "*discovery principle*"<sup>1156</sup>, en virtud del cual el momento en el que se produzca la primera manifestación verificable del daño determina la cobertura de la póliza, independientemente del momento de la reclamación formal.

269. En fin, algunos sistemas nacionales extienden la cobertura de la póliza a aquellos daños manifestados tras la finalización de la actividad industrial, forzada en ocasiones por la quiebra del explotador. La eficacia de la extensión del ámbito temporal de la vigencia del contrato de seguro en relación con la pretendida reparación de los daños por contaminación que se manifiesten en el futuro dependerá del alcance del ámbito temporal cubierto<sup>1157</sup>: por ejemplo, 2 años las pólizas del *Pool* español, 5 años en las de *Assurpool* y 10 años según la Ley alemana de responsabilidad ambiental<sup>1158</sup>.

---

<sup>1155</sup> Criterio de origen típicamente francés que presenta, según P. STEICHEN (*Les sites contaminés...*, cit., p. 305), dos inconvenientes: en primer lugar, cuando el contrato es de corta duración y el daño no se produce inmediatamente, la cobertura se encuentra vedada; en segundo término, cuando el asegurador tenga la posibilidad de rescindir el contrato, estará tentado a hacerlo tantas veces como se produzca un riesgo de daño. Además, como indica este mismo autor (*ibidem.*, p. 306), el sometimiento de la cobertura a la reclamación efectiva de la víctima ha sido criticado por la *Cour de Cassation* francesa, que ha declarado ilícitas tales cláusulas al considerar que las mismas "privan al asegurado del beneficio del seguro debido a una falta que no le es imputable y crea una ventaja tanto ilícita cuanto desprovista de causa en beneficio del asegurador, quien habrá recibido sin contrapartida el importe de las primas" (Cass. Civ. 1 déc. 1990, Bull. Civ. n° 303, Girard c/ Caisse d'assurance mutuelle et bâtiment et autres, y n° 1548 Cie d'assurance La Concorde c/ SA les Grandes Tuileries de Roumazières et autres, cit., STEICHEN, P., *ibidem.*, p. 306). En consecuencia, a partir de 1990 los contratos de *Assurpool* se basan en la cláusula de la *primera manifestación*.

<sup>1156</sup> Cláusula típicamente alemana, *vid.*, al respecto, WILMOSKY, P. V. y ROLLER, G., *Civil Liability*, op. cit., p. 116. Criterio presente en las pólizas del recién creado *Pool* español.

<sup>1157</sup> En este sentido, merece la pena destacar la enmienda n° 20 del II Informe del Parlamento Europeo (p. 18), que propone que las compañías aseguradoras respondan de los daños causados por una empresa productora o eliminadora de residuos, aún cuando ésta haya cerrado, haya sido liquidada o declarada insolvente, sin plantear ningún tipo de límite temporal.

<sup>1158</sup> Apartado 1 del artículo 19 de la Ley alemana.



## 2. Limitaciones por la forma de producirse el siniestro

270. El seguro, por definición, excluye de su ámbito el hecho dañoso voluntariamente realizado por el asegurado: en consecuencia, los textos legislativos nacionales<sup>1159</sup> e internacionales<sup>1160</sup> que hacen referencia al seguro ambiental advierten que el mismo cubrirá tan sólo la contaminación accidental que no sea debida a hechos intencionados o consentidos por el empresario. En esta línea, la mayoría de las pólizas excluyen la responsabilidad por contaminación que no alcance los niveles tolerados legal o reglamentariamente.

Evidentemente, el carácter doloso de la contaminación y las "malas prácticas" que del mismo se derivan serán fácilmente determinables si antes de la suscripción de la póliza se efectúa una exhaustiva auditoría ambiental y se mantienen los controles periódicos a los que anteriormente se ha hecho referencia.

## 3. Limitaciones por el alcance cuantitativo y cualitativo de la cobertura

271. Las excepciones a la máxima aseguradora, citada anteriormente, en virtud de la cual todos los riesgos son asegurables, se completan, en último lugar, con dos limitaciones inherentes al seguro ambiental: ni todos los conceptos son indemnizables, ni la cobertura es ilimitada en términos monetarios.

---

<sup>1159</sup> En España, si bien el artículo 73 de la Ley de contrato de seguro (cit.) no excluye expresamente de la cobertura el daño intencionado del asegurado, hay que tener en cuenta que el artículo 19 de la misma Ley proclama, con carácter general, la inasegurabilidad de los hechos dolosos del propio asegurado. En relación con esta cuestión, *vid.*, CABANILLAS SANCHEZ, A., "Responsabilidad civil por alteración...", cit., pp. 59 y 60.

<sup>1160</sup> Concretamente, el artículo 7 del Convenio sobre el transporte marítimo de hidrocarburos, el artículo 14 del Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas y la enmienda nº 20 del Informe del Parlamento Europeo (p. 18) referido a la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de residuos.

272. Así, en relación con los límites cuantitativos, los convenios internacionales en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente contemplan determinados montantes máximos de reparación que normalmente coinciden con los que se aplican, por ejemplo, al explotador de la instalación nuclear<sup>1161</sup>, al propietario del barco<sup>1162</sup>, o al transportista de mercancías peligrosas<sup>1163</sup>. Otros instrumentos internacionales, por el contrario, establecen unos límites específicos para el seguro<sup>1164</sup> o incluso se remiten a la regulación estatal en la materia<sup>1165</sup>. De la misma manera, en el ámbito del Derecho comparado, tal y como se desprende del cuadro inferior, las distintas pólizas de seguro ambiental contemplan sus propios límites cuantitativos. De su amplitud dependerá, naturalmente, la garantía de reparación íntegra del daño.

---

<sup>1161</sup> Hasta 5 millones de unidades de cuenta, según el artículo 7 del Convenio de París en materia de energía nuclear.

<sup>1162</sup> Hasta 3 millones de Derechos especiales de giro por tonelada de arqueo del barco, según el artículo 3 del Protocolo de 1984 del Convenio sobre el transporte marítimo de hidrocarburos.

<sup>1163</sup> Distintas cantidades que ascienden hasta 18 millones de Derechos Especiales de Giro en caso de muerte o lesiones provocadas por el transporte por carretera y ferrocarril. *Vid.* artículo 9 del Convenio de Ginebra sobre el transporte de mercancías peligrosas.

<sup>1164</sup> Tal es el caso de la enmienda n<sup>o</sup> del II Informe del Parlamento Europeo, p. 17, a la Propuesta de directiva en materia de residuos, en virtud de la cual se establece un límite de 70 millones de ECUS por "daños" y de 50 millones por "deterioros al medio ambiente". Esta última cifra se elevaría a 100 millones cuando el deteriro sea provocado por residuos nucleares (previstos en el campo de aplicación de la Propuesta, según el Informe citado).

<sup>1165</sup> *Vid.* artículo 12 del Convenio del Consejo de Europa.

LIMITACION POR SINIESTRO/AÑO EN LOS SISTEMAS NACIONALES		
ESTADOS UNIDOS	<i>E.I.L.</i> (AIG)	Entre \$5 y \$15 millones (640-1.920 millones pts).
	<i>Pool</i> (PLIA)	\$2 millones. (256 millones pts).
FRANCIA ( <i>Assurpol</i> )		125 millones FR (2.500 millones pts).
HOLANDA ( <i>Pool MAS</i> )		25 millones FL (275 millones pts).
ITALIA ( <i>Pool Inquinamento</i> )		50.000 millones liras (2000 millones pts).
ESPAÑA ( <i>Pool</i> )		100 millones pts.
SUECIA (Sistema combinado)		*Daños materiales: 50 millones coronas (950 millones pts). *Daños personales: 100 millones coronas (1.900 millones pts).
JAPON ( <i>Oil Pollution Liability Pool</i> )		5.000 millones yens (3.250 millones pts).

273. En cuanto a los conceptos indemnizables, hay que tener presente que el esquema clásico del seguro de responsabilidad civil tan sólo contempla la cobertura de los daños corporales, materiales o patrimoniales provocados a terceros. Si se admite esta limitación, se excluye en esencia la asegurabilidad del *daño ecológico*: la especificidad del daño puramente ecológico implica, una vez superada la ardua tarea de evaluación, determinadas prestaciones económicas que no se reducen a un mero resarcimiento de daños individuales. Como indica J.E. PAVELEK, está en juego algo más: la salvaguardia del "res communis omnium"<sup>1166</sup>. Por lo tanto, al margen de los progresos efectuados en este sentido por parte de los instrumentos

<sup>1166</sup> PAVELEK ZAMORA, J. E., "Seguro y riesgos..." - Primera parte -, cit., p. 50.

internacionales, en el ámbito del Derecho nacional las pólizas de seguro ambiental excluyen expresamente de su ámbito de cobertura los gastos de limpieza y descontaminación del propio recinto del asegurado<sup>1167</sup>, así como los costes de restitución de bienes no pertenecientes a un titular concreto, tales como la repoblación de la fauna, la contaminación atmosférica, el empobrecimiento de los suelos, etc<sup>1168</sup>.

Los últimos progresos en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente pretenden solucionar, como hemos tenido ocasión de comprobar en el presente estudio, la efectiva reparación del daño ecológico, atribuyendo la responsabilidad objetiva a un sujeto determinado: paradójicamente esta tendencia no ha encontrado una solución correlativa en el mundo del seguro.

#### 4. LAS FRONTERAS DE LA ASEGURABILIDAD

274. Del análisis efectuado en el presente apartado se deduce que el seguro ambiental adolece de algunas de las limitaciones que presenta el instituto de la responsabilidad por daños al medio ambiente y, en consecuencia, si bien constituye

---

<sup>1167</sup> Exclusión presente en los propios convenios de responsabilidad civil objeto del presente análisis. *Vid.* artículo 3 del Convenio en materia de energía nuclear, el artículo 1.6 del Convenio sobre el transporte marítimo de hidrocarburos, o el artículo 1.10 del Convenio sobre el transporte de mercancías peligrosas. En la misma línea se manifiesta la "póliza tipo" de aseguramiento de riesgos ambientales propia del *Pool* español. Por el contrario, el *Pool Assurpol* admite en su ámbito de cobertura los costes de limpieza del terreno o de las instalaciones aseguradas.

<sup>1168</sup> En el ámbito del Derecho español el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento para la ejecución de la Ley básica de residuos tóxicos y peligrosos (cit.) establece que el seguro deberá cubrir, además de las indemnizaciones por muerte, lesiones, enfermedad de las personas y daños en las cosas, "los costes de reparación y recuperación del medio ambiente alterado". En esta línea, el *Pool* español, a pesar de estar concebido como un seguro de responsabilidad civil que simplemente cubre los daños originados a terceros y que no admite la reparación de los daños causados a los elementos naturales en sí, contempla las siguientes operaciones que presentan un componente específico de riesgo medioambiental como son: actividades sometidas a la ley de residuos tóxicos y peligrosos; el transporte de mercancías peligrosas; los centros de transferencias; las depuraciones de aguas; las instalaciones de almacenamiento de productos químicos y petroquímicos; los oleoductos; las gasolineras y las instalaciones sujetas a la Directiva "Seveso" (cit.).

un instrumento necesario no es suficiente para garantizar la reparación del daño ambiental. Efectivamente, aún admitiendo la responsabilidad por contaminación crónica o gradual y superadas las dificultades para calcular el importe de la prima, el seguro ambiental no resuelve en todo caso los siguientes problemas:

- \* Ausencia de responsable ante la imposibilidad de probar el nexo causal.
- \* Existencia de una causa de exención de responsabilidad.
- \* Contaminación histórica y contaminación en los denominados "*orphan sites*".
- \* Contaminación intencionada del asegurado insolvente.
- \* Superación de los límites cuantitativos de la cobertura.
- \* Daño puramente ecológico ajeno a cualquier connotación patrimonial.

En estos casos, la necesidad imperiosa de reparar el daño ecológico exige la búsqueda de nuevos mecanismos, complementarios, a su vez, del instituto de la responsabilidad por daños y del seguro ambiental basados, esta vez sí, en el principio de solidaridad colectiva.

## **B) FONDOS DE INDEMNIZACION CONJUNTA**

### **1. LOS FONDOS COMO MECANISMO COMPLEMENTARIO A LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE Y AL SEGURO MEDIOAMBIENTAL**

**275.** El paso de un sistema tradicional de reparación del daño ambiental basado en el principio clásico de la responsabilidad individual a un sistema moderno de reparación anclado en el principio de responsabilidad compartida tiene su máximo exponente en la creación de los fondos de compensación<sup>1169</sup>.

Las dificultades que presenta el mercado del seguro para adaptarse a las especificidades del daño ambiental obligan a plantearse nuevos sistemas de indemnización conjunta cuyo objetivo fundamental es facilitar la indemnización de los perjudicados y la reparación del daño ambiental, aún por encima de los límites de la asegurabilidad expuestos anteriormente. Para ello, obtiene una fuente de financiación muy singular: son los propios potenciales sujetos contaminantes los que, a través de cargas que se les imponen, sostienen financieramente el fondo. Podría pensarse, en cierta medida, que la "colectivización" o "mutualización de la carga"<sup>1170</sup> inherente a su funcionamiento lo convierten en una especie de seguro obligatorio. No obstante, existen serias diferencias: por una parte, el fondo está por encima de los límites anteriormente expuestos y así, por ejemplo, procederá a la reparación aún en ausencia de responsable o más allá de los montantes máximos fijados para el seguro; por otra parte, a diferencia del seguro, el objetivo del fondo

---

<sup>1169</sup> Principio consagrado en el V Programa de Acción comunitario en materia de medio ambiente, cit., p. 84.

<sup>1170</sup> Denominado de ambas formas, respectivamente, por REMOND-GOUILLOUD, M., "Les fonds d'indemnisation et le préjudice écologique", G. Martin (Dir.), 1990, p. 165, en *Le Dommage écologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., París, edit. Economica, 1992, y por THIEFFRY, P., "L'opportunité...", cit., pp. 121 y 122.

no es proteger al responsable potencial del gasto de la reparación sino que, por el contrario, el fondo, posee una acción de regreso para conseguir recuperar del verdadero responsable los costes de la reparación, garantizando, por un lado, la viabilidad del fondo y, por otro, una esencial finalidad preventiva, al demostrar a los contaminadores que la amenaza de responsabilidad no desaparece por el hecho de pagar una cantidad relativamente pequeña al fondo<sup>1171</sup>.

En fin, el fondo, a pesar de sus detractores<sup>1172</sup> y de los problemas que en la práctica presenta, encuentra, como habrá ocasión de constatar a continuación, un ámbito especialmente abonado en el ámbito de la reparación del daño ecológico<sup>1173</sup>.

## 2. FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS: VENTAJAS E INCONVENIENTES

**276.** Sin duda alguna, la mayor ventaja que presentan los fondos es la de permitir la reparación cuando la acción de responsabilidad no se puede ejercitar: se sabe que se ha producido un daño y se sabe que ha sido por causa de la contaminación, ahora bien, persisten distintos obstáculos que impiden accionar frente a los tribunales. En este caso, el fondo constituye una valiosa alternativa o complemento al instituto de la responsabilidad por daños al medio ambiente: así, en primer lugar, la *ausencia*

---

<sup>1171</sup> En este sentido, resulta particularmente ilustrativa la experiencia desarrollada por el *Superfund* norteamericano, *vid. infra*, nº 282.

<sup>1172</sup> Así, se han manifestado rotundamente en contra del establecimiento de fondos de indemnización conjunta como solución alternativa o complementaria a los problemas de la reparación del daño ambiental, entre otros, (*vid.* EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, cit.): The American Chamber of Commerce (Ref. 4/3), p. 22; The Association of European Chambers of Commerce and Industry - EUROCHAMBER - (Ref. 9/3), p. 25; The Confederation of National Associations of Tanners and Dressers - COTANCE - (Ref. 29/3), p. 40; The Lloyd's of London (Ref. 90/5), p. 155.

<sup>1173</sup> En relación con el funcionamiento de estos fondos en otros ámbitos ajenos al Derecho ambiental, *vid.* REMOND-GOUILLOUD, M., cit., pp. 165 y 166.

*de responsable* permite al denominado *fondo de garantía* reparar el daño cuando el responsable sea insolvente, ante la imposibilidad de demostrar el nexo causal o cuando se presente una causa de exención de responsabilidad. En esta línea, el fondo se presenta como un mecanismo ideal para solucionar los problemas de la *contaminación histórica, crónica o autorizada* por el ente público; en segundo término, la *superación de los montantes máximos de responsabilidad* se resuelve inmediatamente por el *fondo complementario* que indemnizará más allá de los límites previstos para el responsable o su compañía aseguradora.

Por otra parte, la existencia de mecanismos colectivos de compensación repercute directamente en el procedimiento de reparación: en primer lugar, la superación de los obstáculos a la accionabilidad citados anteriormente y la especialidad del sistema de financiación del fondo permiten una reacción rápida y eficaz frente al daño ambiental, lo que contrasta evidentemente con la lentitud y el coste de los procedimientos judiciales<sup>1174</sup>; en segundo término, la autonomía de gestión y funcionamiento que caracteriza al fondo se traduce en una cierta flexibilidad para decidir cuándo debe intervenir. En este sentido, el fondo cumple, por ejemplo, un papel esencial en el establecimiento de medidas preventivas; en fin, enlazando con esta última cuestión, hay que tener presente que, al contrario que el juez, el fondo es un mecanismo especializado ajeno a consideraciones subjetivas y, por lo tanto, capaz de ofrecer soluciones que beben de su propia experiencia en relación con la ardua cuestión de la valoración monetaria del daño ambiental<sup>1175</sup>.

Por último, qué duda cabe de que el fondo se presenta como el legitimado ideal para plantear la reparación del daño ecológico cuando el ordenamiento jurídico

---

<sup>1174</sup> Por esta razón, algunos autores insisten en que la víctima debe poseer una acción directa frente al fondo debiendo rechazarse, por lo tanto, un papel subsidiario del fondo. Así, por ejemplo, C. DE MIGUEL PERALES (op. cit., p. 271) recuerda que el caso del fondo holandés demuestra que en la práctica los fondos subsidiarios no ha sido lo suficientemente satisfactoria que deberían haber sido. En el mismo sentido se pronuncian con respecto a algunos fondos alemanes WILMOSKY, P. V. y ROLLER, G., *Civil Liability*, op. cit. p. 130.

<sup>1175</sup> Vid. REMOND-GUILLOUD, M., cit., pp. 171 a 173.

no ofrece esta posibilidad a grupos (acción colectiva) o particulares (acción popular) que luchan por la salvaguarda del interés colectivo afectado<sup>1176</sup>. En estas circunstancias, fondos públicos, como el *Superfund* norteamericano se subroga en la función de "*public trustee*" que *ab initio* corresponde al Estado, garantizando, de este modo, la efectiva reparación del daño aunque nadie oponga un interés legítimo al respecto<sup>1177</sup>.

277. Sin embargo, a pesar de las ventajas citadas, la doctrina ha señalado algunos de los inconvenientes que el sistema presenta: en primer lugar, quizá la mayor reserva que esta fórmula pueda suscitar se centra en el denunciado fenómeno del "desvanecimiento de la responsabilidad civil"<sup>1178</sup> o, lo que es lo mismo, desintegración del principio "quien contamina, paga" y, por ende, de la finalidad preventiva que del mismo se deriva. No obstante, el citado proceso de **socialización de daños**, inherente a los mecanismos de indemnización conjunta, devuelve el sentido a tales principios en el momento en el que *los sectores implicados* vierten sus contribuciones al fondo de forma *proporcional al riesgo* de contaminación. Por último, no hay que olvidar que el fondo posee una acción de regreso frente al verdadero responsable. El problema se traslada, en consecuencia, a la ardua tarea de definición del "sector afectado" y de los criterios de determinación de las tasas o aportaciones debidas por los diferentes agentes contaminantes. Todo ello sin contar, por un lado, con que dichos desembolsos entrañan una elevación de los precios de los bienes de consumo y, por otro, con que su alcance sea excesivo y deba compartirse, por lo tanto, con los contribuyentes. En tales circunstancias, el sistema de indemnización conjunta no hace más que garantizar la efectiva **internalización de costes** y su reflejo certero en los precios de los bienes de consumo, a la vez que

---

<sup>1176</sup> En este sentido, destaca la opinión manifestada por World Wide Fund for Nature - WWF - (THE HOUSE OF LORDS, *Remedying...*, cit., p. 172) al indicar que las asociaciones de protección de la naturaleza deberían tener garantizado su acceso directo al fondo.

<sup>1177</sup> Vid. REMOND-GOUILLOUD, M., cit., p. 169.

<sup>1178</sup> Vid. DE ANGEL YAGUEZ, R., op. cit., p. 89.



consagra definitivamente el moderno principio de la *responsabilidad compartida*<sup>1179</sup>.

En fin, no hay que olvidar que, por mucho que el fondo se perfeccione en su configuración interna y en su régimen de funcionamiento, siempre persistirá, por un lado, el insoslayable asunto de la determinación del nexo causal para averiguar si la reparación del daño en cuestión se encuentra sometida al ámbito de actuación del fondo y, por otro, las vicisitudes que en la práctica plantea la reparación *in natura* (control, proporcionalidad, equivalencia..) o la compensación económica (evaluación del daño, afectación...) y que han sido objeto de análisis en el presente Capítulo.

### 3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y NACIONALES MAS RELEVANTES.

#### a) Fondos internacionales

278. Los fondos de indemnización conjunta han experimentado una amplia acogida a nivel internacional fundamentalmente en el ámbito de la contaminación marina por hidrocarburos. Así, entre ellos destaca el *Fondo internacional de indemnización por los daños causados por el transporte marítimos de hidrocarburos* creado, en virtud del Convenio internacional de 18 de diciembre de 1971, como complemento del Convenio de Bruselas de 1969 sobre responsabilidad civil en materia de hidrocarburos. Como se deduce del texto del Convenio<sup>1180</sup> y de la experiencia

---

<sup>1179</sup> En este sentido, el Comité económico y Social apunta la posibilidad de que "participen en la gestión de los fondos, además de las organizaciones de empresarios, organizaciones representantes de intereses amplios como consumidores, trabajadores y ecologistas" (Dictamen del CES 94/226, apartado 4.5.8., p. 11).

<sup>1180</sup> Artículo 2 del Convenio modificado, en último lugar, por el artículo 3 del Protocolo de 1992.

práctica<sup>1181</sup> se trata de un Fondo **complementario** y de **garantía** en los términos apuntados anteriormente: el Fondo empieza a actuar allá donde no alcanza el Convenio de responsabilidad de 1969. No obstante, como se desprende del cuadro inferior, el Fondo se atribuye tan sólo algunas de las excepciones que benefician al responsable<sup>1182</sup> y somete también su actuación a determinados límites cuantitativos revisados recientemente por el Protocolo de 1992.

---

<sup>1181</sup> Para un extenso análisis de la misma *vid.* ABECASIS D. W. y JARASHOW, R. L., *op. cit.*, pp. 252 a 302. En este sentido, merece la pena destacar que el Fondo extiende la reparación a los gastos de prevención y limpieza efectuados por el propietario del barco y a las pérdidas puramente económicas de las partes afectadas, por ejemplo, la industria pesquera o turística (*ibidem.*, p. 276.)

<sup>1182</sup> Concretamente el Fondo no quedará exento en caso de fuerza mayor, intervención dolosa de un tercero o negligencia de la autoridad pública. No obstante, recientemente - el 25 de octubre de 1996 - el Convenio sobre el Fondo Internacional ha sido enmendado en Londres con el fin de exonerar total o parcialmente al Fondo cuando pueda demostrar que, por culpa o con conocimiento del propietario el barco causante del daño no hubiera cumplido con las prescripciones formuladas en distintos Convenios internacionales y que el siniestro o los daños hayan sido consecuencia en todo o en parte del incumplimiento de estas disposiciones. España ha ratificado la citada enmineda en BOE n° 255 de 24 de octubre de 1997.

<b>FONDO INTERNACIONAL DE INDEMNIZACION CONTAMINACION MARINA POR HIDROCARBUROS</b>	
<b>FINANCIACION</b>  (Art. 10)	Contribuciones iniciales anuales pagaderas por las personas de los Estados contratantes que importen o reciban determinadas cantidades de hidrocarburos al año.
<b>ACCESO AL FONDO</b>  (Art. 4.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Cuando el Convenio de 1969 no prevea responsabilidad alguna por el daño en cuestión.</li> <li>* Cuando el responsable o su garantía financiera sean incapaces de reparar por razones financieras.</li> <li>* Cuando se superen los límites cuantitativos previstos en el Convenio de 1969 para el responsable y su garantía financiera.</li> </ul>
<b>EXCEPCIONES</b>  (Art. 4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Cuando el daño es consecuencia de un hecho de guerra o fue ocasionado por un barco de guerra o por un barco del gobierno sometido a servicios no comerciales.</li> <li>* Cuando no se puede demostrar que el daño es consecuencia del siniestro de uno o más barcos.</li> </ul>
<b>LIMITES CUANTITATIVOS</b>  (Art. 4.3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 135 millones U.C./siniestro sumado a la indemnización pagada en virtud del Convenio de 1969.</li> <li>* 135 millones U.C./siniestro en caso de fuerza mayor.</li> <li>* 200 millones U.C./siniestro cuando tres partes contratantes representan una cantidad anual mayor o igual a 600 millones de toneladas de crudo.</li> </ul>
<b>ACCION</b>  (Art. 6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 3 años desde que se ha producido el daño.</li> <li>* 6 años desde la fecha del siniestro.</li> </ul>

Por iniciativa privada de la industria del petróleo se crearon, además, varias estructuras paralelas de financiación que comprenden actualmente más de la mitad del tonelaje de la flota petrolera mundial<sup>1183</sup>. El primer acuerdo, denominado

<sup>1183</sup> Para un análisis detallado de los mismos, *vid.* ABECASSIS, D. W., y JARASHOW, R. L., *op. cit.*, pp. 303 a 325.

**T.O.V.A.L.O.P** (Tanker Owners Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution), se firmó en Londres el 7 de enero de 1969 y, a diferencia del Fondo internacional se aplicará en los casos de simple *amenaza* o cuando el responsable sea culpable del daño; en todo caso, no se aplicará cuando el siniestro ocurra en el territorio de un Estado contratante del Convenio sobre responsabilidad de 1969 o cuando concurra cualquiera de las causas de exención que benefician al responsable. Este sistema permite el reembolso a los gobiernos de los gastos acarreados para la protección y limpieza del litoral, con un límite máximo de responsabilidad fijado en 16,8 millones de dólares<sup>1184</sup>. Este acuerdo se complementó posteriormente, el 1 de abril de 1971, con el plan **C.R.I.S.T.A.L** (Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution) que indemniza más allá de los límites fijados por T.O.V.A.L.O.P y por el propio Convenio de responsabilidad de 1969, para aquellos Estados que todavía no hayan ratificado el Convenio sobre el Fondo de 1971, hasta un máximo de 35 millones de dólares<sup>1185</sup>. De estos acuerdos hay que decir que no únicamente han sobrevivido a la conclusión de los Convenios de Bruselas y sus adaptaciones, sino que igualmente se revisaron en 1985 dando paso al acuerdo denominado **P.L.A.T.O.**<sup>1186</sup> - que substituye a TOVALOP - y al nuevo C.R.I.S.T.A.L.

**279.** En teoría, por lo tanto, la reparación del daño marino provocado por el transporte marítimo de hidrocarburos debería quedar garantizada ante un sistema como el descrito que combina el mecanismo clásico de la responsabilidad - Convenio de 1969 - con un Fondo de indemnización conjunta - Convenio de 1971 - cuyas lagunas en sentido material y geográfico se ven colmadas con la existencia de acuerdos paralelos voluntarios - T.O.V.A.L.O.P. y C.R.I.S.T.A.L. -. No

---

<sup>1184</sup> Actualización efectuada el 1 de julio de 1978. Anteriormente el límite estaba fijado en 10 millones de dólares.

<sup>1185</sup> Actualización efectuada el 1 de julio de 1978. Anteriormente el límite estaba fijado en 30 millones de dólares.

<sup>1186</sup> *Pollution Liability Agreement Among Tanker Owners.*

obstante, sin menospreciar la validez del sistema, la eficacia sobre todo del Fondo internacional deja mucho que desear en la práctica si tenemos en cuenta que desde su entrada en vigor en 1976 tan sólo dos casos de sesenta y dos, que han sido presentados, han obtenido plena satisfacción<sup>1187</sup>. Verdaderamente, como mantiene un grupo de países capitaneados por EEUU, la magnitud del daño provocado por una marea negra pone de manifiesto que incluso los nuevos límites establecidos por los últimos Protocolos continúan siendo insuficientes<sup>1188</sup>.

**280.** No obstante, las indudables ventajas que ofrecen los fondos de indemnización ha llevado a numerosos grupos<sup>1189</sup>, foros de reflexión<sup>1190</sup> y organismos internacionales<sup>1191</sup> a manifestarse, en reiteradas ocasiones, a favor de la creación de fondos internacionales para la reparación del daño ambiental.

La Comunidad Europea también ha apostado por un sistema colectivo de indemnización conjunta referido, en un primer momento, a un sector concreto de contaminación y, recientemente, en relación con la reparación del daño ambiental en general: se trata de las propuestas en materia de residuos y de las orientaciones reflejadas en el Libro Verde de la Comisión. Así, en primer lugar, el artículo 18 de

---

<sup>1187</sup> Vid. BRYANT, H., cit., p. 70. Hay que tener presente, sin embargo, que en relación con la catástrofe del *Mar Egeo*, el pasado 10 de mayo de 1996, el Fondo ha sido condenado por un juzgado coruñés a pagar las indemnizaciones - pendientes de evaluación definitiva hasta el momento de su ejecución - que superen el límite impuesto por la Asociación de Mutuas Aseguradoras de Barcos del Reino Unido (1.121 millones de pesetas), Vid. EL PAIS, sábado 11 de mayo de 1996, p. 25.

<sup>1188</sup> EEUU firmó el Convenio de 1971 por el que se instaura el Fondo internacional de indemnización pero jamás lo ratificaron. En su lugar, se rige por la *Oil Pollution Act* de 1990 que establece unos límites superiores a los del citado Convenio.

<sup>1189</sup> Vid. EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, cit.: European Environmental Law Association - E.E.L.A. - (Ref. 54/3), p. 57; Greenpeace International (Ref. 75/3), p. 78, y World Wide Fund for Nature - W.W.F. - (Ref. 121/3), p. 87.

<sup>1190</sup> Recomendación nº 7 de la *Declaración de Limoges* fruto de la Reunión mundial de asociaciones de Derecho ambiental (Limoges, 15 de noviembre de 1990).

<sup>1191</sup> O.E.C.D. "Pollution...", cit., p. 177.

la primera Propuesta de Directiva relativa al vertido de residuos<sup>1192</sup> contemplaba la creación de **Fondos nacionales de gestión posterior de vertederos** financiado por las aportaciones de las entidades explotadoras de vertederos en función de la clase de vertedero y del tipo y tonelaje de los residuos vertidos. El Fondo tendría por objetivo cubrir los gastos de mantenimiento de los vertederos clausurados y los necesarios para evitar o reparar el daño al medio ambiente cuando el mismo no pueda recuperarse en ausencia de responsable o de garantía financiera<sup>1193</sup>. En segundo término, el artículo 11 de la Propuesta modificada de Directiva en materia de responsabilidad civil por los daños ocasionados por los residuos<sup>1194</sup> indica que la Comisión "examinará la *posibilidad* de crear un **Fondo europeo de indemnización** por los daños y deterioros causados al medio ambiente por los residuos" cuando el responsable no esté en condiciones de repararlos o cuando no se le haya podido identificar. Por lo tanto, de momento ambas propuestas han puesto de relieve una cuestión de capital importancia, que mantiene divididos a los organismos consultados<sup>1195</sup>, y que está directamente relacionada con la aplicación del principio de subsidiariedad a la política comunitaria de medio ambiente: ¿fondo

---

<sup>1192</sup> Propuesta de Directiva del Consejo relativa al vertido de residuos (DOCE C ° 190 de 22 de julio de 1991, pp. 1 y ss) y Propuesta modificada en DOCE C n° 212 de 5 de agosto de 1993, pp. 33 y ss).

<sup>1193</sup> Como ha sido dicho al principio del presente trabajo de investigación (*vid. supra*, Capítulo Primero, n° 26), la Posición común n° 4/96 y la nueva Propuesta de Directiva de 10 de marzo de 1997 eluden cualquier referencia al establecimiento definitivo de un régimen comunitario de responsabilidad por daños derivados del vertido ilegal o incontrolado de residuos y, en consecuencia, sobre la posibilidad de crear *fondos nacionales*. Se presume que esta omisión se debe a la necesidad de aprobar la citada Directiva sin esperar a la solución que se de al debate sobre la oportunidad y el alcance de un sistema comunitario de responsabilidad por daños al medio ambiente.

<sup>1194</sup> En este punto, la Comisión atiende a las indicaciones del Parlamento Europeo expresadas en su I Informe, enmienda n° 24, p. 22.

<sup>1195</sup> Así, en relación con las consultas efectuadas en relación con el Libro Verde de la Comisión (EUROPEAN COMMISSION, *Summaries of the Responses...*, cit.) entre otros, se han manifestado a favor del establecimiento de un mecanismo de indemnización conjunta a nivel comunitario: Eurocities Environment Committee (Ref. 47/3), p. 45; Associação Industrial Portuguesa - A.I.P. - (Ref. 5/4), p. 90; Omni Juris (UK) Stones (Ref. 102/6), p. 182. Por el contrario, consideran que esta cuestión no debe ser abordada desde la Comunidad Europea sino exclusivamente a **nivel nacional**: The European Chemical Industry Council - CEFIC - (Ref. 50/3), p. 49; European Waste Water Group - E.W.W.G.- (Ref. 66/3), p. 71; The Oil Industry International Exploration & Production Forum - E&P Forum - (Ref. 97/3), p. 84; The Union of Industrial and Employers Confederation of Europe - U.N.I.C.E. - (Ref. 116/3), p. 85.

nacional de indemnización o fondo europeo de indemnización?. Superado el análisis sectorial que hasta la fecha planteaban las propuestas mencionadas, el Libro Verde de la Comisión sobre reparación del daño ecológico no ofrece ninguna respuesta al respecto sino que, tras analizar las distintas experiencias nacionales e internacionales, se plantea, por el momento, una reflexión preliminar: "¿cabría la posibilidad de crear un sistema que potenciara las ventajas de la responsabilidad civil al tiempo que compensara sus limitaciones con las ventajas de los mecanismos de indemnización?"<sup>1196</sup>. En este sentido, el Libro Verde<sup>1197</sup> propone repartir ambas posibilidades atendiendo al siguiente esquema:

---

<sup>1196</sup> Libro Verde, cit., apartado 4.2., p. 28.

<sup>1197</sup> *Ibidem*, apartado 4.1., p. 24.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

Daño inmediato y de magnitud calculable	<----->	Daño indeterminado o latente
Acto o incidente finito	<----->	Actos o incidentes acumulados y no finitos
Autores identificables	<----->	Autores no identificables
Responsabilidad fundada (por culpa u objetiva)	<----->	Responsabilidad sin fundamento
Nexo causal establecido	<----->	Ausencia de nexo causal determinado
Parte con interés legal que puede interponer demanda	<----->	Ninguna parte con interés legal que pueda interponer demanda

|  
|  
|  
|  
|  
V

|  
|  
|  
|  
|  
V

Es posible una acción de responsabilidad civil

No es aplicable a la responsabilidad civil. Debe recurrirse a mecanismos de indemnización conjunta



## b) Fondos nacionales

281. A nivel nacional existen también diferentes experiencias relativas tanto a fondos limitados a un sector muy concreto<sup>1198</sup> cuanto a fondos con un ámbito de aplicación más extenso<sup>1199</sup>, así como los relacionados con los daños al medio ambiente en general<sup>1200</sup>. A pesar de que - como se ha dicho anteriormente - la eficacia de los fondos se supedita al acceso directo a los mismos, la mayoría poseen un carácter subsidiario: en Holanda, por ejemplo, se constituyó en 1972 un Fondo para la indemnización de los daños corporales y materiales de las víctimas afectadas por la contaminación atmosférica; este fondo interviene únicamente cuando no hay otro medio de reparación y siempre que no sea posible identificar al causante del daño o cuando su identificación resulte demasiado larga y costosa. Por el contrario, la Ley japonesa de 5 de octubre de 1973 sobre compensación de daños a la salud provocados por la contaminación permite, mediante un particular sistema de presunciones, el acceso directo a un Fondo de indemnización a las víctimas que sufran ciertas enfermedades relacionadas con la contaminación atmosférica y que se encuentren en un área determinada. El Fondo se financia con las aportaciones que efectúan aquellas industrias presuntamente responsables situadas en un área determinada en función del volumen de sus emisiones contaminantes y con una parte del impuesto sobre vehículos automóviles.

Como se desprende del cuadro inferior, la mayoría de los sistemas de

---

<sup>1198</sup> Por ejemplo el Fondo canadiense en materia de contaminación marina provocada por el transporte marítimo de hidrocarburos, o el Fondo francés para las molestias de ruido originarias de los aeropuertos de París.

<sup>1199</sup> Así, los "Fondos atmosféricos" (cit. PAVELEK ZAMORA, J. E., "Seguro y riesgos..." (Segunda parte), cit., p. 19) como, por ejemplo, el holandés y el japonés relacionados con los daños ocasionados por la contaminación atmosférica.

<sup>1200</sup> Destaca, en este sentido, el sistema de indemnización creado en Suecia en virtud de una Ley de 1986 sobre daños al medio ambiente, que indemniza por daños corporales y a la propiedad originados por un atentado ambiental, siempre y cuando el daño no pueda atribuirse a ninguna fuente identificable, el responsable sea insolvente o la responsabilidad inexigible.

indemnización conjunta se han creado con el fin de indemnizar los daños personales y materiales del particular derivados de un atentado al medio ambiente. No obstante, parece evidente que, salvo el Fondo canadiense y el polémico *Superfund* norteamericano, el resto de fondos rehusa abordar la reparación del daño ecológico. Conviene, una vez más, aunque sea brevemente, resaltar las características del sistema norteamericano.

	AMBITO	FINANCIACION
<b>EEUU</b> <i>Superfund</i>	* Limpieza de depósitos abandonados. * Daños provocados por substancias peligrosas.	* Impuestos sobre el petróleo. * Impuestos a empresas químicas. * Otros impuestos ecológicos nacionales.
<b>CANADA</b>	Contaminación marina provocada por el transporte marítimo de hidrocarburos	Tasas impuestas en función del volumen de petróleo que se transporte.
<b>FRANCIA</b>	Molestias de ruido y contaminación atmosférica originaria de los aeropuertos de París.	Taa que se imponen a las compañías aéreas por cada pasajero.
<b>HOLANDA</b>	Daños a la <b>salud y materiales</b> debidos a la contaminación atmosférica.	Impuesto que grava las ventas de gasóleo, gasolina, carbón, gas natural y gas ciudad.
<b>SUECIA</b>	Daños <b>personales y a la propiedad</b> como consecuencia de un daño al medio ambiente.	Contribución especial por toda empresa que solicite una autorización de emisiones al medio ambiente.
<b>JAPON</b>	Determinados daños <b>a la salud</b> (bronquitis, asma) relacionados con la contaminación del aire.	* Aportaciones efectuadas por empresas relacionadas situadas en una determinada área de riesgo. * Impuesto sobre los automóviles.

282. Varios son los Fondos que en el ámbito de la protección del medio ambiente han sido creados en EEUU tanto a nivel federal cuanto a nivel estatal<sup>1201</sup>. No obstante, no cabe la menor duda de que el *Hazardous Substances Response Fund*

<sup>1201</sup> Así, a nivel federal, existían hasta 1990 distintos fondos tales como el *Trans Alaska Pipeline Fund*, el *Deep water Port Liability Fund* y el *Offshore Oil Pollution Compensation Fund*. Estos fondos han sido sustituidos por el *Oil Spill Liability Fund*, que viene a englobar a todos ellos. A nivel estatal existen otros fondos similares para la responsabilidad por la contaminación de los mares, tales como los de Maine, Nueva York, Nueva Jersey o Florida. (Vid. DE MIGUEL PERALES, C., op. cit., p. 263)

conocido comunmente con el nombre de *Superfund* y creado por la C.E.R.C.L.A. constituye el modelo más completo y a la vez más insólito en cuanto a objetivos y medios se refiere, contribuyendo, de este modo, al establecimiento de un sistema "integrado" de responsabilidad ambiental: por un lado, el *Superfund* permite restaurar el medio ambiente y por otro, el régimen de responsabilidad objetiva, retroactiva, múltiple y solidaria previsto en la C.E.R.C.L.A. facilita al Estado la recuperación de los gastos ocasionados. En este sentido, no hay que olvidar que, aparte de otras fuentes de financiación citadas en el cuadro superior, el *Superfund* se nutre de aquellas cantidades que el propio Fondo consigue recuperar del sujeto agente, o a través de multas o intereses<sup>1202</sup>.

El *Superfund* se configura como un Fondo **finalista** y **subsidiario**: así, por un parte, el objetivo del fondo es sanear los depósitos abandonados identificados en una "Lista Nacional"<sup>1203</sup> y la restauración de los recursos naturales afectados por la contaminación. Para ello, el Fondo financia<sup>1204</sup>, por un lado, en primer lugar, el coste íntegro de las acciones de saneamiento y limpieza emprendidas por el Estado federal, por un Estado nacional o por un particular, de acuerdo con el Plan Nacional establecido<sup>1205</sup>. Por otro lado, los gastos de reparación o la compensación económica exigidos por el ente público por la degradación, destrucción o pérdida de los recursos naturales<sup>1206</sup>. Se excluyen, por lo tanto, las acciones relativas a los daños personales o patrimoniales cuya reparación se efectuará por medio de acciones civiles entre particulares; por otra parte, hay que

---

<sup>1202</sup> Creado en 1980 el *Superfund* estaba dotado con una cuantía de \$1.600.000. Tras la entrada en vigor en 1986 de la S.A.R.A. (Superfund Amendments and Reauthorization Act) esta cantidad se incrementó hasta alcanzar los \$8.500.000.000. Pronto se constató que esta cifra no bastaba por lo que el Congreso ha ido aumentando paulatinamente la cantidad citada hasta rondar los \$15.000.000.000.

<sup>1203</sup> *National Priority List*, *vid.*, a este respecto, *supra*, nº 54.

<sup>1204</sup> Sección 9611, artículo 111 de la C.E.R.C.L.A.

<sup>1205</sup> El fondo destina para esta tarea aproximadamente el 85 % de su presupuesto, *vid.* WOLF, S. M., *op. cit.*, p. 239.

<sup>1206</sup> El Fondo destina a este respecto aproximadamente el 15 % de su presupuesto, *ibidem*, p. 240.

tener presente que, al igual que otros fondos, el *Superfund* actúa de modo subsidiario, en el sentido de que sólo soportará los gastos si no es posible determinar quién es el sujeto agente, o si en el plazo de sesenta días el responsable no ofrece una respuesta satisfactoria<sup>1207</sup>. A partir de ese momento, el *Superfund* desplegará todos los medios que la propia C.E.R.C.L.A. le ofrece y pondrá en práctica su propia experiencia con el fin de proceder, en primer lugar al saneamiento de la zona contaminada o, en su caso, a la reparación efectiva del daño ambiental aplicando sus singulares métodos de evaluación<sup>1208</sup>; en segundo lugar, el *Superfund* se subrogará en todos los derechos del demandante<sup>1209</sup> y luchará por canalizar la responsabilidad objetiva, retroactiva y solidaria en uno de los sujetos potencialmente responsables, según los preceptos de la C.E.R.C.L.A.

Sin duda, el sistema integrado de responsabilidad ambiental de que parte la C.E.R.C.L.A., y al que se ha hecho anteriormente referencia, permite, en principio, rendir alabanzas al *Superfund* tanto desde la perspectiva de su objetivo esencial - garantizar la protección del medio ambiente - cuanto del resultado que, en teoría se consigue - la reparación rápida y segura del daño al medio ambiente -. No obstante, como ha sido puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones a lo largo del presente estudio, la realidad es bien distinta: el Fondo carece de los medios económicos necesarios para sufragar los elevados costes de saneamiento y reparación<sup>1210</sup>; en consecuencia, despliega con toda crudeza los medios que le ofrece la C.E.R.C.L.A.

---

<sup>1207</sup> Sección 9612, artículo 112 de la C.E.R.C.L.A. En relación con el riguroso procedimiento previsto en dicho artículo, *vid.*, WOLF, S. M., *op. cit.*, pp. 240 a 242.

<sup>1208</sup> *Vid. supra*, nº 248.

<sup>1209</sup> No hay que olvidar que el caso de daños a los "recursos naturales", la acción frente al Fondo tan sólo puede interponerse por el Estado federal o nacional en su calidad de *Public Trustee*, *vid.*, Sección 9611, artículo 111 de la C.E.R.C.L.A.

<sup>1210</sup> Actualmente existen 1.250 zonas incluidas en la Lista Nacional de Prioridades. Se calcula que el coste medio de la restauración de un lugar contaminado se sitúa entre los 29 y los 35 millones de dólares (*Vid.* Libro Verde, *cit.*, Anexo II, p. 31). La US Office of Technology estima que el coste total de descontaminación alcanzará seguramente los 500 millones de dólares (*Vid.* THIEFFRY, P., "L'opportunité...", *cit.*, p. 115).

(canalización de la responsabilidad objetiva, retroactiva y solidaria) para imputar *desesperadamente* los gastos de la reparación que él no puede asumir a una de las partes potencialmente responsables.

Evidentemente, esta situación provoca numerosos pleitos entre las personas designadas como responsables, sus compañías de seguros, las entidades financieras y la *E.P.A.*. Se estima que actualmente hay 14.000 individuos inmersos en una acción ante los tribunales por la *Ley Superfund*<sup>1211</sup> y que, además, los gastos procesales representan nada menos que alrededor del 30-60% de los recursos empleados por las partes implicadas<sup>1212</sup>. A pesar de la últimas modificaciones legislativas apuntadas en los Capítulos anteriores<sup>1213</sup>, el funcionamiento del sistema ha obligado tanto a las compañías de seguros cuanto a los *lenders* a replantearse, por un lado, su actitud con respecto a la cobertura de los riesgos ecológicos o a la financiación de actividades potencialmente contaminantes, con las consiguientes implicaciones para el desarrollo económico del país y, por otro, a estimular la implantación de mecanismos de verificación de riesgos o auditorías ambientales antes de ceder ante cualquier operación de garantía. Naturalmente, y con independencia de ésta última ventaja, cualquier estrategia comunitaria tendente a establecer un sistema común en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente deberá tener muy en cuenta lo que la Comisión ha denominado los "efectos perversos" de la C.E.R.C.L.A.<sup>1214</sup> capaces de sacrificar la esencia del principio "quien contamina, paga" al prescindir, sin escrúpulos, de dos de los elementos fundamentales que informan cualquier esquema de responsabilidad por daños, incluida la responsabilidad por daños al medio ambiente: el principio de la irretroactividad de las leyes - exponente básico del principio general de seguridad

---

<sup>1211</sup> A este respecto, la Comisión señala que un único asunto hubo más de 400 compañías de seguros implicadas como consecuencia de las diligencias de la *E.P.A.* (*Vid.* Libro Verde, cit., Anexo II, p. 32).

<sup>1212</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>1213</sup> *Vid. supra*, nº 161.

<sup>1214</sup> Libro Verde, cit., Anexo II, p. 32.



jurídica - y la prueba del nexo causal entre el sujeto agente y el resultado dañoso.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **CONCLUSIONES**



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

I. Partiendo de la escasa virtualidad práctica de los mecanismos de responsabilidad internacional del Estado, cualquier aproximación a la problemática jurídica que suscita la responsabilidad por daños al medio ambiente exige un análisis del planteamiento de la cuestión que muestre los esfuerzos realizados por localizar la responsabilidad del individuo tanto a través de la negociación de convenios internacionales cuanto en el seno de las instituciones de la Unión Europea y en el ámbito puramente doméstico.

Tanto los convenios clásicos sobre responsabilidad por los daños originados por grandes catástrofes ambientales cuanto los convenios más modernos -firmados alrededor de los años noventa - relativos al ejercicio de determinadas actividades peligrosas para el medio ambiente solucionan la ardua cuestión de la reparación de los daños al medio ambiente mediante el mecanismo clásico de la *responsabilidad civil* de corte individualista, presente en los distintos ordenamientos jurídicos.

Los esfuerzos de la Comunidad Europea por establecer un sistema comunitario de responsabilidad por daños al medio ambiente se orientan en el mismo sentido: superado el enfoque sectorial planteado en sus propuestas de directivas en materia de residuos, recientemente la Comisión Europea ha planteado la posibilidad de que la Comunidad, bien firme el Convenio del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por los daños ocasionados por actividades peligrosas al medio ambiente, bien construya su propio *sistema integral* de responsabilidad por daños al medio ambiente capaz de potenciar las ventajas de la responsabilidad civil al

tiempo que aproveche los resultados positivos de los mecanismos colectivos de indemnización. En este sentido, considero que la solución final debe referirse a una **Directiva marco** basada en el artículo 130 S del Tratado - atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia - y perfectamente capaz de superar los obstáculos opuestos por algún Estado miembro basados en el célebre principio de la subsidiariedad: el desorden que impera en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en relación, por un lado, con el lugar que ocupa la responsabilidad por daños al medio ambiente en la legislación nacional (Código civil, leyes sobre responsabilidad ambiental, leyes sobre protección del medio ambiente en general y leyes ambientales específicas) y, por otro, la ausencia de una solución uniforme, contribuye a fortalecer los clásicos argumentos que se oponen al citado principio de subsidiariedad referidos al falseamiento de la competencia y, por ende, a la obstaculización del funcionamiento del mercado interior.

**II.** Del alcance de la definición de *daños al medio ambiente* dependerá el tipo y la extensión de las medidas reparadoras; ahora bien la especificidad de los *daños ambientales* determina también el resto de elementos típicos que configuran el mecanismo de la responsabilidad por daños al medio ambiente: por una parte, la oportunidad de establecer un sistema de responsabilidad por culpa u objetiva; por otra, la solución adoptada para identificar al presunto responsable del daño; en fin, la identificación de los legitimados activos para solicitar la reparación del daño.

**III.** La definición de *daños al medio ambiente* se encuentra actualmente afecta a dos categorías distintas en función de que el medio ambiente dañado atente a la salud y a los bienes de las personas o al medio natural en cuanto a tal. En el primer supuesto, el daño al medio ambiente se integra en la categoría de los denominados **daños personales, patrimoniales o económicos**, todos ellos sometidos al ámbito del Derecho privado. En el segundo supuesto, el daño al medio ambiente engloba lo que la doctrina ha denominado **daño ecológico puro**, ajeno a cualquier connotación personal, patrimonial o económica. La mayoría de los ordenamientos jurídicos

reconducen este tipo de daños a la esfera del Derecho público, donde cobran especial protagonismo la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal. No obstante, la especificidad del daño al medio ambiente exige superar la citada dicotomía Derecho público/Derecho privado puesto que, por una parte, sus límites no coinciden en todos los Estados, como lo revela un análisis comparado del concepto de propiedad privada y, por otra, los intereses que se pretenden proteger con la reparación del daño al medio ambiente - entendido en la doble vertiente apuntada - ni son públicos ni privados: son, en realidad, "**intereses colectivos**". Por lo tanto, en mi opinión, parece aconsejable aplicar el mismo régimen de protección a esta nueva categoría de intereses colectivos, independientemente de que se trate de un "daño a las personas o a sus bienes" o de un "daño ecológico puro".

IV. A pesar de la diferencias entre los daños patrimoniales ajenos a cualquier connotación ambiental y los daños al medio ambiente en su doble acepción (daño al medio ambiente que atente a la salud o a los bienes y daño ecológico puro), la mayoría de los ordenamientos jurídicos niegan la especificidad de los daños al medio ambiente al pretender su reparación mediante la aplicación del mecanismo clásico de la responsabilidad civil, lo que en numerosas ocasiones será tanto como negar su reparación.

Los requisitos que necesariamente debe cumplir el daño para generar responsabilidad civil normalmente no se dan cuando se produce un daño al medio ambiente, sobre todo en su vertiente de daño ecológico puro: la exigencia de un daño *cierto* y *personal*. Por una parte, la pretendida certeza del daño obliga tanto a superar la prueba de su *realidad* y las dificultades de su *complejidad* cuanto a encontrar los estándares de calidad ambiental con el fin de contrastar la *relevancia* del daño. Por otra parte, la complejidad y la gravedad de los efectos del daño ambiental obligan a incluir en el concepto global de daños al medio ambiente objeto de responsabilidad el *riesgo de daño*: en este orden de ideas, cobran especial relevancia la reparación tanto de las medidas preventivas adoptadas con el fin de

evitar el daño cuanto la pérdida de ganancia futura derivada del mismo, si bien este último concepto encuentra serias dificultades cuando se refiere al daño ecológico. En tercer lugar, la exigencia de daño personal resulta inconciliable con el carácter colectivo del daño ambiental: es, por lo tanto, absolutamente necesario arbitrar nuevas formulas de legitimación activa que poco o nada tienen que ver con la legitimación individual inherente a todo sistema de responsabilidad civil. En fin, la situación se agrava cuando el factor tiempo afecta al daño ambiental y se produce lo que se conoce como **daños históricos, daños acumulados o daños crónicos**: en estos casos, los problemas de identificación del daño, de ámbito (víctimas afectadas) o de fuente (origen múltiple) relativizan todavía más la pretendida certeza y personalidad del daño al medio ambiente como daño objeto de reparación mediante el mecanismo clásico de la responsabilidad civil.

En definitiva, la especial naturaleza colectiva del daño ambiental exige, en mi opinión, aplicar el mismo **régimen especial** de responsabilidad ambiental con independencia de que se trate de daños personales, patrimoniales o económicos o de daños ecológicos puros. La aplicación estricta de los elementos claves de la responsabilidad civil conduce en la práctica a una forzosa humanización del daño ecológico, lo que en numerosas ocasiones será tanto como negar su reparación.

V. El objetivo principal de todo sistema de responsabilidad consiste en *compensar el daño causado a la víctima* haciendo uso de un mecanismo judicial de corte individualista inspirado en el principio de justicia correctiva; ahora bien, junto al objetivo clásico de compensación del individuo subyace en el ámbito del medio ambiente un objetivo derivado de inspiración socioeconómica tendente a conseguir el denominado *ajuste de actividades* de las partes potencialmente contaminantes mediante la *internalización de los costes de contaminación* en el proceso de producción y su posterior reflejo en el precio del producto. Entendida, por lo tanto, la responsabilidad como mecanismo a la vez de compensación y de ajuste de actividades, la misma no es más que una manifestación pura y simple del

controvertido principio "*quien contamina, paga*" y, por ende, del principio de "*acción preventiva*". Ambos principios justifican el tránsito de un régimen de responsabilidad subjetiva a un régimen de responsabilidad objetiva.

**VI.** Tanto a nivel internacional cuanto nacional se ha producido una **progresiva objetivación del mecanismo de la responsabilidad por daños al medio ambiente.**

Este fenómeno se presenta como el fruto de un lento y progresivo proceso ligado al desarrollo de la actividad industrial o al manejo de sustancias peligrosas, susceptibles ambas operaciones de provocar daños al medio ambiente.

La citada tendencia a la objetivación de la responsabilidad se ha producido en el seno de los ordenamientos nacionales gracias a una avanzada labor de interpretación jurisprudencial fundada en la *teoría del riesgo*, acompañada, en ocasiones, de determinadas leyes generales o sectoriales que consagran la responsabilidad objetiva de los sujetos sometidos a su ámbito de aplicación: así, la jurisprudencia de la mayoría de los sistemas nacionales parte de los principios clásicos del Derecho privado anclado en concepciones subjetivas de la responsabilidad civil (en el que la culpa juega un papel esencial como criterio de imputación) y los combina con nuevos principios basados en la presunción de culpabilidad como, por ejemplo, la responsabilidad civil de hecho por las cosas (Francia) o la inversión de la carga de la prueba (España, Holanda, Italia, Alemania). Paralelamente, los Estados han ido adoptando un importante cuerpo legislativo que consagra expresamente la responsabilidad objetiva del que controla sustancias o actividades peligrosas. En este sentido debe destacarse la Ley alemana sobre responsabilidad ambiental, centrada exclusivamente en los atentados al medio ambiente que provoquen un daño al individuo, y la Ley *Superfund* norteamericana que, a diferencia de la anterior, establece la obligación de saneamiento de la zona contaminada o la reparación del medio natural afectado directamente frente a la autoridad pública. Por el contrario, la Ley italiana n° 349 de 8 de julio de 1986 ha venido a interrumpir la tendencia manifestada en el resto de países al establecer

sorprendentemente la responsabilidad subjetiva del sujeto frente al Estado por los daños al medio ambiente.

**VII.** Los principios generales de justicia, equidad, seguridad jurídica y eficacia, por un lado y, los principios ambientales de "quien contamina, paga" y "acción preventiva", por otro, obligan a establecer un tajante límite temporal a la aplicación de todo sistema de responsabilidad objetiva por daños al medio ambiente. En esta línea, la mayoría de los ordenamientos jurídicos oponen el **principio de irretroactividad de las normas** a los denominados *daños históricos* o *daños originados en el pasado* y los someten a una especie de responsabilidad *cuasi-subjetiva* basada en la previsibilidad del daño o en las reglas de la diligencia debida. Esta situación fuerza la necesidad de plantearse nuevos mecanismos alternativos de reparación. Únicamente la controvertida C.E.R.C.L.A. norteamericana se atreve a mantener un mecanismo de responsabilidad objetiva y retroactiva a la vez.

**VIII.** Actualmente todos los sistemas de responsabilidad objetiva contemplan la posibilidad de eximir de responsabilidad al sujeto agente por algún motivo susceptible de producir la *interrupción del nexa causal*. La amplitud del ámbito cuantitativo y cualitativo de las excepciones, unida al rigor de la regulación de la prueba del nexa causal, delimita el alcance real del sistema de responsabilidad objetiva. En consecuencia, si bien algunas excepciones - como por ejemplo, la *fuerza mayor* y la *actividad concurrente* de la víctima, un tercero o la autoridad pública - se admiten unánimemente en los distintos ordenamientos jurídicos, no ocurre lo mismo con aquellas excepciones susceptibles de desvirtuar la verdadera naturaleza de la responsabilidad objetiva por daños al medio ambiente: me refiero al *cumplimiento de las normas o autorizaciones emanadas de la autoridad pública*, las *circunstancias locales* y, por último, el *riesgo del desarrollo*. A pesar de la reacciones que puedan suscitarse en los medios afectados, considero que las citadas excepciones deben admitirse con cautela con el fin de evitar el riesgo de convertir, en la práctica, un sistema de responsabilidad objetiva en un sistema de



responsabilidad por culpa.

**IX.** La *identificación del responsable* constituye uno de los principales problemas que plantea la responsabilidad por daños al medio ambiente: tras la superación del grave obstáculo de la prueba del nexo causal habrá que imputar la responsabilidad a uno de los posibles sujetos relacionados con el resultado dañoso. Tratándose de atentados ambientales la dificultad aumenta debido a las características del daño ambiental y la complejidad de sus efectos. Por todo ello, los distintos ordenamientos de referencia - internacional, comunitario y nacional - han arbitrado determinados mecanismos que contribuyen a facilitar la prueba de lo que constituye el alma *mater* de todo sistema de responsabilidad objetiva, esto es, la relación de causalidad, para pasar a continuación a *canalizar* la responsabilidad en una persona previamente determinada en función de la actividad de riesgo de que se trate.

El mecanismo de la *canalización de la responsabilidad por daños al medio ambiente* posee, a mi modo de ver, numerosas ventajas: en primer lugar, contribuye a la aplicación del principio "quien contamina paga", estimulando el procedimiento de internalización de costes tan sólo por parte de la persona que posee el control de la actividad de riesgo y que, a la vez, resulta más beneficiada; en segundo término, como consecuencia de la ventaja anterior, fomenta el aspecto preventivo de la responsabilidad objetiva; en tercer lugar, concentra la necesidad de asegurarse o proceder a otro tipo de garantía financiera en manos de una única persona, contribuyendo, de este modo, a una reducción de costes que afectarían a todo el proceso de producción y que, *en última ratio*, repercutirían en el consumidor; por último, facilita y simplifica los procesos judiciales de responsabilidad al introducir un factor de certeza y de economía procesal.

Actualmente puede estimarse que existen dos grandes modelos de canalización: el sistema de *canalización estricta* y el sistema de *canalización múltiple*. El primero concentra normalmente la responsabilidad en una sola persona

que, por regla general, tendrá el control absoluto de la actividad de riesgo. El segundo, típicamente norteamericano, sitúa en un mismo plano a las distintas "partes potencialmente responsables", de modo que la víctima o el poder público puede dirigirse indistintamente frente a cualquiera de ellas. Este último sistema, si bien garantiza la reparación última del daño, en mi opinión, desvirtúa por completo la naturaleza del mecanismo de la canalización y pone en entredicho su eficacia materializada en las ventajas citadas.

X. Para proceder a la canalización de la responsabilidad será necesario previamente que la víctima supere "*the paramount obstacle*" que supone la *prueba del nexa causal* entre la acción del demandado y el daño resultante, habida cuenta de las características específicas del daño al medio ambiente y de la complejidad de sus efectos. Situación esta última que puede verse agravada cuando concurren en el atentado ambiental los siguientes factores: la distancia entre la instalación contaminante y la zona afectada; la multiplicidad de fuentes de emisión (contaminación crónica o por sinergia); el tiempo transcurrido entre el origen del daño y su manifestación (daños históricos o daños originados en el pasado); y por último, la duda científica que de forma constante amenaza toda prueba de causalidad.

Todas estas vicisitudes obligan a atemperar el rigor que tradicionalmente ha presidido el elemento fundamental de la prueba de causalidad. Para ello, tanto la jurisprudencia cuanto el legislador han diseñado soluciones nuevas basadas en la *teoría de las probabilidades* o en el establecimiento de *presunciones legales*, respectivamente. Estas últimas se basan en la capacidad manifiesta del demandado para producir el daño; ahora bien, algunos Estados - como Alemania - contemplan, a mi modo de ver, un sistema muy limitado al permitir al demandado destruir la presunción si demuestra que la instalación ha venido siendo utilizada adecuadamente o existe otro factor, atendiendo a las circunstancias particulares del caso, capaz de causar el daño. Por el contrario, tanto el sistema francés relativo a los accidentes

nucleares cuanto el japonés en materia de contaminación atmosférica y el norteamericano consagrado por la C.E.R.C.L.A. establecen un sistema de presunciones absolutas que difícilmente se puede refutar. Por último, esta tendencia a flexibilizar el rigor de la prueba del nexo causal manifestada en las citadas reacciones jurisprudenciales y legislativas debe completarse, en mi opinión, con la garantía del *derecho de la víctima y del presunto responsable a la información* que poseen tanto las autoridades públicas - situación ampliamente difundida, al menos, en los Estados miembros de la Comunidad Europea y en EEUU - cuanto el explotador de la instalación contaminante, tal y como contemplan el Convenio del Consejo de Europa y Ley alemana sobre responsabilidad ambiental.

**XI.** Guiados por un cierto afán destinado a encontrar a toda costa un sujeto responsable capaz de reparar los daños al medio ambiente, algunos ordenamientos jurídicos, capitaneados por la C.E.R.C.L.A. norteamericana, canalizan directamente la responsabilidad sobre determinadas personas ajenas a la actividad dañosa provocando, por un lado, la ruptura del nexo causal entre la acción y el resultado y vaciando de contenido, por otro, el principio "quien contamina, paga", fundamento último de todo sistema de responsabilidad por daños al medio ambiente: los supuestos más conflictivos - inconcebibles en la Comunidad Europea y en el seno de sus Estados miembros - se refieren a la imputación de la **responsabilidad del comprador de un bien inmueble contaminado** y a la *responsabilidad de una entidad financiera por los daños al medio ambiente producidos por el prestatario*.

En ambos casos, la cercanía del sujeto o la garantía de solvencia han movido al legislador a prescindir del elemento fundamental y más controvertido, por razón de la prueba, del instituto de la responsabilidad: la relación de causalidad. A pesar de que el legislador faculta al comprador y al *lender* a oponer excepciones tales como la *innocent purchaser*, la existencia de vicios ocultos o cláusulas contractuales y la *secured creditor exemption*, respectivamente, las reacciones, sobre todo del mundo financiero, no se han hecho esperar: las entidades financieras reclaman una

puntualización de cuál es su verdadera función frente al deudor prestatario y frente a la política nacional en materia de medio ambiente. Paralelamente se ha producido una reacción judicial y legislativa (pendiente de convalidación) que atempera el rigor con el que se había venido interpretando la *secured creditor exemption*, permitiendo a los acreedores supervisar y controlar la situación financiera del acreedor así como proteger su interés mediante la adquisición del bien objeto de garantía.

Si bien el **método** que utiliza la CERCLA norteamericana para identificar a toda costa un responsable, basado en la ruptura del nexo causal entre la acción y el resultado, resulta a todos luces inadmisibile en términos de justicia y de seguridad jurídica, estimo francamente provechosos los **resultados** obtenidos en cuanto a la utilización de valiosos instrumentos de mercado basados en la información mutua entre las partes implicadas, inspirados todos ellos en el principio de prevención: me refiero a los procedimientos de verificación de riesgos que combinan indistintamente los estudios de impacto y las auditorias ambientales.

**XII.** Del análisis de los distintos ordenamientos objeto de referencia se desprende que cuando la prueba del nexo causal y la posterior canalización de la responsabilidad determinen la existencia de más de un responsable los mismos responderán **solidariamente**: la especificidad del daño ambiental obliga a sacrificar el elemento de justicia que inspira a la responsabilidad mancomunada, concebida, esta última, como un postulado clásico de la responsabilidad civil. No obstante, los peligros que encierra la responsabilidad solidaria obligan a aceptarla con cautela y a supeditarla a la indivisibilidad del daño: la mayoría de los ordenamientos jurídicos ofrecen al responsable la posibilidad de demostrar *a priori* su cuota de responsabilidad, en cuyo caso la solidaridad se habrá desvanecido.

**XIII.** La particular naturaleza del medio ambiente en cuanto "bien lesionado" plantea la cuestión más original o específica de la responsabilidad por daños al medio ambiente: la determinación del sujeto pasivo del daño y, por tanto, el

legitimado activo para su reparación. La clásica regla de la *legitimación individual*, en virtud de la cual podrá reclamar un daño aquél que lo ha sufrido, basada en la tradicional dicotomía entre lo *público* y lo *privado*, se viene abajo en el ámbito de la protección del medio ambiente: una nueva categoría de intereses de la cual es titular la colectividad reclama la combinación de medios tutelares públicos y colectivos capaces de garantizar la defensa del **interés colectivo al medio ambiente**.

La *legitimación pública* encuentra profundo arraigo en aquellos sistemas jurídicos que, como el español, reconocen la institución del *dominio público*, donde se encuadran gran número de bienes que pueden calificarse como "ambientales". En este sentido, el Derecho italiano constituye el ejemplo más radical: la Ley italiana nº 349 de 8 de julio de 1986 parte de la naturaleza pública del daño ambiental y, en consecuencia, considera que todo atentado al medio ambiente supone la violación de un derecho subjetivo público al ambiente en manos de la autoridad pública. No obstante, la exclusividad de la legitimación pública encierra serias dificultades: por una parte, implica un control monopolístico y antidemocrático de la acción que puede acarrear graves riesgos de "discrecionalidad político-administrativa"; por otra, plantea la ausencia de accionabilidad cuando el daño exceda los límites del dominio público - el aire, el clima, la fauna, etc.- o, todo lo contrario, cuando el daño afecte a una propiedad privada; en fin, pone en entredicho la habilidad del Estado para detectar la agresión y actuar en consecuencia. En mi opinión, el mantenimiento de la legitimación exclusiva del Estado sólo es admisible desde la óptica de la teoría típicamente anglosajona del *public trustee* o *parens patriae*: el Estado se convierte en depositario y garante de los recursos naturales e interés de las generaciones actuales y futuras con independencia de si son propiedad pública, privada o *res nullius*; además, esta concepción fomenta la delegación de la tutela ambiental en manos de órganos públicos con un alto grado de especialización capaces de percibir, en la medida de lo posible, la complejidad del daño ambiental.

**XIV.** Las deficiencias apuntadas y el reconocimiento progresivo del interés

colectivo al medio ambiente como una nueva categoría de intereses difusos ha dado paso, junto a la legitimación pública, a nuevos métodos basados en la idea de "*garantismo social*" o "*colectivo*" que inspira el nacimiento de acciones populares o acciones colectivas en manos de las asociaciones. Este fenómeno exige una ruptura o "metamorfosis" profunda de algunos de los principios clásicos del proceso con el fin de garantizar que el "representante ideológico" posea el *ius standi*.

Lamentablemente, España - a diferencia de países como EEUU - se encuentra en este campo en un estadio muy poco desarrollado. El reconocimiento de la *acción popular* como expresión más simple y pura de la legitimación colectiva presenta, a pesar de sus indudables virtudes, serias dificultades desde la perspectiva práctica y jurídica: en primer lugar, numerosos temores se han puesto de manifiesto en relación, por un lado, con la proliferación de litigios infundados y entorpecedores de la acción de los tribunales y, por otro, con su posible utilización como mecanismo de extorsión y chantaje; en segundo término un análisis de la legislación ambiental española revela un panorama desolador: se produce un reconocimiento legislativo, a mi modo de ver caprichoso (ausencia de criterio), incoherente (desconocimiento de leyes generales posteriores) y en determinados ámbitos inconstitucional (reconocimiento exclusivamente a nivel autonómico). A ello hay que sumar el contenido de determinados artículos de la Constitución española que impiden reconocer directamente desde la misma, y en ausencia de ulterior desarrollo legislativo, la existencia de un derecho subjetivo al medio ambiente capaz de fundamentar la existencia generalizada de la acción popular. No obstante, un sector de la doctrina considera que de los citados artículos de la Constitución española emana un verdadero Derecho al medio ambiente, de naturaleza subjetiva, con rango de Derecho fundamental y con carácter bifronte, esto es de dimensión individual y colectiva a la vez susceptibles de garantizar el reconocimiento de la acción popular, al menos en el procedimiento contencioso-administrativo.

**XV.** La escasa aceptación de que goza la acción popular en la mayoría de los

ordenamientos contrasta con un mayor y progresivo reconocimiento de la *legitimación colectiva* de las asociaciones: a las ventajas de orden práctico se suman las consideraciones jurídico-filosóficas que configuran a la asociación como el legitimado activo ideal para la protección de los intereses difusos o colectivos.

Sin embargo, de nuevo en España sólo la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional está jugando un papel relevante: de un análisis del ordenamiento jurídico español se desprende la necesidad de un desarrollo ulterior legislativo inexistente por el momento. Mientras tanto, habrá que estar a los criterios jurisprudenciales que imperan en esta materia basada en la superación del límite del interés directo al *interés legítimo* y, dentro de éste, en el reconocimiento, junto al interés individual, del *interés colectivo*, contribuyendo de este modo a la consagración de la legitimación activa de las asociaciones y grupos.

Por el contrario, en el ámbito del Derecho comparado se ha producido un amplio reconocimiento de la legitimación colectiva tanto a nivel legislativo cuanto jurisprudencial. No obstante, salvo en el caso de las *citizen suits* estadounidenses, dicho reconocimiento está siempre sometido a una serie de **límites subjetivos y objetivos**: los primeros se orientan a asegurar el buen fin del "garantismo social o colectivo" que tiene encomendado la asociación ambientalista y su representatividad ante los jueces. Para ello, algunos ordenamientos - como el brasileño o el holandés - exigen simplemente que la asociación tenga como finalidad estatutaria la protección del medio ambiente y otros - como el francés o el italiano - establecen un rígido procedimiento de habilitación; normalmente a la generosidad en la exigencia de los requisitos subjetivos para el reconocimiento de la legitimación colectiva de las asociaciones ambientales se corresponde la amplitud del objeto de la acción ligada a la delimitación del orden jurisdiccional en el que pueden actuar: así, los sistemas nacionales citados que condicionan el reconocimiento de la legitimación a un riguroso procedimiento de habilitación administrativa restringen su ámbito de actuación al orden penal y/o administrativo y limitan el objeto de la acción a la

defensa de la legalidad; por el contrario, aquellos ordenamientos que contemplan en manos de las asociaciones una *acción pública*, ya sea como manifestación particular del reconocimiento generalizado de la acción popular (EEUU) o creada por una Ley *ad hoc* (Brasil) o por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Holanda), poseen el mérito, por un lado, de admitir el ejercicio de la acción en el orden civil y, por otro, de permitir que la asociación ambiental pueda obtener del juez, además de un mandamiento judicial (*injunction*) con el fin de ordenar que cese la actividad dañina o se adopten medidas preventivas, la obligación de reparar el medio ambiente afectado (*remedy*).

Con todo, de nada sirve alcanzar un amplio reconocimiento de la legitimación activa si el titular de este derecho no tiene los medios para poder ejercerlo. En mi opinión, es de justicia que la "parte ideológica" - individual o colectiva - no vea obstaculizado su acceso a la justicia por meros obstáculos económicos cuando en realidad se le debería recompensar por haber ejercido una función que corresponde ejecutar al Estado y financiar a la colectividad: tal es la filosofía que inspira la gratuidad de las costas en EEUU o algunas ventajas económicas en Brasil y que debería servir al legislador español como punto de referencia de futuros desarrollos normativos.

**XVI.** La *reparación in natura*, entendida como la restitución del bien dañado al estado en que se encontraba antes de sufrir una agresión ("*quo ante*"), constituye la opción principal que ofrece el mecanismo de la responsabilidad civil cuando de daños al medio ambiente se trata: "la única reparación razonable desde el punto de vista ecológico". A diferencia de los daños corporales o contra la propiedad, los daños al medio ambiente no pueden ser abordados exclusivamente desde una óptica económica y, por consiguiente los titulares del derecho a la reparación - el Estado, el particular perjudicado propietario de los elementos ambientales dañados, o las asociaciones ecologistas - carecen de libertad de elección entre reparación *in natura* o indemnización monetaria, ya que aquélla deberá siempre, dentro de los límites



razonables, prevalecer.

Además, la práctica unanimidad que se desprende del análisis de los ordenamientos jurídicos existentes en los distintos ámbitos - nacional, comunitario e internacional - pone de manifiesto que el cumplimiento riguroso del principio "quien contamina, paga" exige admitir en el seno de la responsabilidad por daños al medio ambiente no sólo la reparación *stricto sensu* como medida prioritaria sino también la adopción de **medidas preventivas** destinadas a garantizar la efectividad y duración de la misma: de lo contrario, se estaría admitiendo el "derecho a dañar indemnizando".

La especial naturaleza del bien lesionado cuando se produce un daño al medio ambiente condiciona, una vez más, la determinación del **titular de la obligación de reparación** y pone en tela de juicio el principio clásico de Derecho civil, en virtud del cual el "**reparador natural**" del daño es el **responsable** del mismo. En ocasiones, junto al responsable, el **Estado** suele asumir una función de control que se manifiesta normalmente mediante la impartición de instrucciones, la utilización de mecanismos de coacción o la ejecución subsidiaria de la reparación. Otras veces, la Administración directamente repara el daño y posteriormente intenta localizar al responsable para resarcirse los gastos. Este sistema posee la ventaja de ofrecer una respuesta inmediata, directamente controlada por el *public trustee* y, por lo tanto, beneficiosa para el medio ambiente. El fundamento de la atribución del poder directo de reparación *in natura* al ente público coincide con el que informa el reconocimiento de la legitimación del Estado para perseguir judicial - legitimación activa - o extrajudicialmente - haciendo uso de su potestad de autotutela - la efectiva reparación del daño ambiental y, por consiguiente, las dudas que en ese contexto se planteaban en relación con la habilidad del Estado se extienden al método de reparación que el mismo utilice: en mi opinión, tan sólo el sometimiento a un riguroso procedimiento de participación administrativa y de información pública, a semejanza del que regula la C.E.R.C.L.A. norteamericana, permite garantizar el

control por parte de la colectividad del método de reparación planteado por el Estado, entendida la colectividad como la única entidad legitimada para controlar la efectiva reparación cuando se produce un atentado a un bien colectivo. En esta línea, el último paso - consagrado por la jurisprudencia holandesa - lo constituye el reconocimiento junto al Estado del protagonismo de la colectividad, representada por las **asociaciones de protección del medio ambiente**, para reparar directamente el daño y posteriormente solicitar del responsable - frente a los tribunales - la compensación de los gastos ocasionados o, lo que es lo mismo, la extensión del reconocimiento de la legitimación colectiva de las asociaciones al ámbito de la reparación de los daños y perjuicios.

La reparación *in natura*, entendida como la restitución exacta del medio a su estado de origen (*statu quo ante*), se encuentra doblemente limitada: por una parte, la reparación exacta es imposible por naturaleza y está sometida a numerosas **dificultades científicas y técnicas** relacionadas con las características especiales del daño al medio ambiente: la reparación *in natura* siempre será una reparación relativa, una reparación parcial; por otra parte, la "reparación adecuada" del daño al medio ambiente en la práctica sólo tendrá lugar si es técnicamente posible y económicamente razonable: el **principio de proporcionalidad** - presente en la mayoría de los ordenamientos jurídicos - limita el alcance de las medidas de reparación a aquellas medidas "óptimas" fruto de la comparación entre el coste de las mismas y el resultado ventajoso obtenido. Si desde una óptica general la delimitación de este principio plantea problemas, mayores dificultades suscita cuando se refiere a la reparación del daño ambiental: por una parte, trae a colación la ardua determinación de la cuantificación económica del daño, y por otra, la valoración del beneficio obtenido desde el punto de vista ecológico. Por lo tanto, como está previsto en algunos ordenamientos nacionales y convenios internacionales - cuando la reparación *in natura*, entendida en un sentido estricto, sea imposible o desproporcionada, el interés ecológico protegido exige la búsqueda implacable de **medidas con un efecto ecológico equivalente** que, si bien no permitirán el

restablecimiento del *statu quo ante*, al menos impedirán la ausencia total de reparación o su sustitución automática por la indemnización monetaria.

**XVII.** Admitido, pues, un concepto amplio de reparación *in natura* capaz de albergar soluciones equivalentes, en ocasiones resulta materialmente imposible, irreversible o sencillamente excesiva - en términos de proporcionalidad - la medida de restauración pretendida. En tales casos, la mayoría de los ordenamientos jurídicos obligan a compensar mediante una **indemnización monetaria** el daño ambiental provocado: el principio "quien contamina, paga" obliga a admitir como método de reparación subsidiario una compensación simbólica, inadaptada por definición al sistema de responsabilidad por daños al medio ambiente y, por lo tanto, sujeta a toda una serie de dificultades.

La principal dificultad con que se encuentra este método de reparación se refiere a la **evaluación del daño ambiental**: se trata de evaluar lo inevaluable. Por definición, los recursos naturales se encuentran fuera del mercado (*hors de marché*), no se producen, no se consumen, están desprovistos de un precio. Hasta la fecha no se ha encontrado un método de evaluación económica aceptado por los diferentes ordenamientos jurídicos capaz de hacer frente a la complejidad del daño ambiental: en ocasiones, la dificultad del caso obliga a pactar una *solución negociada* con el fin de conciliar los intereses de las propias partes enfrentadas. No obstante, en un procedimiento negociado siempre se corre el riesgo de que la parte responsable intente minimizar las indemnizaciones correspondientes o que nadie defienda el interés ecológico dañado que no afecta directamente a las personas; a veces, algunos ordenamientos jurídicos descargan toda la responsabilidad en manos del *juez* a la vez que guían sus pasos, solución que desemboca ineludiblemente en interpretaciones subjetivas; por el contrario, otros sistemas facultan directamente a la *Administración* para que sea ésta la que proceda a la evaluación monetaria del daño, y en este contexto, merece la pena destacar los valiosos esfuerzos del legislador norteamericano; por último, recientemente se están diseñando sistemas objetivos de

evaluación de daños ambientales (evaluación *à forfait*) que, a pesar de suscitar muchas reservas en términos de "justicia ambiental", constituyen un instrumento valioso para el juez o la Administración cuando los mismos posean un mero valor orientativo, que no es poco.

Superada la ardua labor de evaluación del daño ambiental es absolutamente necesario garantizar la **afectación de la compensación económica a un fin ambiental**. De nuevo, la especialidad del daño ambiental obliga a revisar, por una parte, el principio de Derecho privado de no afectación específica de la indemnización por daños y perjuicios cuando las relaciones patrimoniales en juego afectan al medio ambiente y, por otra, el principio de Derecho público de la universalidad presupuestaria. Si bien en el primer caso considero que el Estado debe asumir la tutela del buen fin de la indemnización monetaria, en el segundo debe adoptar una posición más activa y - siguiendo las enseñanzas de determinadas leyes federales norteamericanas o la Ley brasileña nº 7.347 de 24 de julio de 1985 - debería limitar por vía legislativa el destino de las sumas percibidas.

Por otra parte, aun cuando la reparación *in natura* sea proporcional y la compensación monetaria haya superado los escollos de su valoración económica, algunos ordenamientos jurídicos, apoyados en la teoría del riesgo - fundamento de la responsabilidad objetiva - así como en la necesidad de compatibilizar la protección del medio ambiente con el desarrollo económico y la viabilidad del seguro obligatorio, someten las indemnizaciones a determinados **límites cuantitativos**. No obstante, el principio de la reparación limitada como única reparación posible necesita compatibilizarse, al menos en determinados ámbitos extraordinariamente peligrosos, con el principio que fundamenta el mecanismo de la responsabilidad por daños al medio ambiente: el principio "quien contamina, paga". Para ello, la experiencia - sobre todo a nivel internacional - demuestra que la determinación legal de los montantes debe reflejar la magnitud de las posibles catástrofes ecológicas objeto de reparación y, en todo caso, el sistema debe admitir



la existencia de cláusulas de excepción basadas en la culpa del sujeto activo.

**XVIII.** La especificidad del daño ambiental condiciona absolutamente la consecución del principio de la *full compensation* mediante la aplicación del mecanismo clásico judicial de corte individualista que informa todo esquema de responsabilidad civil: tanto la reparación *in natura* cuanto la compensación económica presentan dificultades prácticas insoslayables que obligan, por un lado, a limitar el alcance de la reparación y, por otro, a buscar soluciones reparadoras alternativas de inspiración colectiva.

**XIX.** De forma unánime la doctrina considera al **seguro medioambiental** como un mecanismo complementario necesario a la responsabilidad por daños al medio ambiente: la extensión de la objetivación de la responsabilidad por daños al medio ambiente ha propiciado la necesidad de su aseguramiento.

La cobertura de las indemnizaciones por daños personales y materiales y para la reparación del medio ambiente afectado por medio de seguros contribuye a fortalecer, desde un plano exclusivamente teórico, la institución de la responsabilidad por daños al medio ambiente: por un lado, al representar una ventaja para la víctima y para el responsable; por otro, al constituir, en cuanto mecanismo eficaz de gestión de riesgos, un instrumento destacado de política ambiental. No obstante, la propia naturaleza del seguro resulta incompatible con la especificidad de los daños ambientales: se plantean dificultades insoslayables como, por ejemplo, los supuestos de contaminación crónica o acumulada, la valoración del daño, la ausencia de información estadística o la magnitud de los daños ecológicos. Esta situación ha llevado al mercado del seguro a convertirse en un mercado comprador en donde la demanda de seguros medioambientales supera a la oferta que está dispuesta a presentar el sector en cuestión. La efectividad práctica de las pólizas específicas que cubren sólo los siniestros por contaminación (las pólizas E.I.L. y las ofrecidas por los distintos *Pools*) deja mucho que desear si se tiene en cuenta que



desconocen básicamente la esencia del daño ecológico y que imponen límites demasiado estrechos de indemnización.

En definitiva, considero que no existe en el tráfico jurídico una figura capaz de representar con tanta claridad los avatares y, concretamente, las dificultades y limitaciones inherentes al mecanismo de la responsabilidad civil derivadas de la especificidad del daño ambiental como el seguro de responsabilidad ambiental: efectivamente, aún admitiendo la responsabilidad por contaminación crónica o gradual y superadas las dificultades para calcular el importe de la prima, el seguro ambiental no resuelve en todo caso los siguientes problemas: ausencia de responsable ante la imposibilidad de probar el nexo causal; existencia de una causa de exención de responsabilidad; contaminación histórica y contaminación en los denominados "*orphan sites*"; contaminación intencionada del asegurado insolvente; superación de los límites cuantitativos de la cobertura; daño puramente ecológico ajeno a cualquier connotación patrimonial.

**XX.** Las dificultades que presenta el mercado del seguro para adaptarse a las especificidades del daño ambiental obligan a plantearse nuevos **sistemas de indemnización conjunta**, basados en el principio de la solidaridad colectiva, y cuyo objetivo fundamental es facilitar la indemnización de los perjudicados y la reparación del daño ambiental, aún por encima de los límites de la asegurabilidad expuestos anteriormente: el paso de un sistema tradicional de reparación del daño ambiental basado en el principio clásico de la responsabilidad individual a un sistema moderno de reparación anclado en el principio de responsabilidad compartida tiene su máximo exponente en la creación de los fondos de compensación.

Las principales ventajas que presentan los fondos en su doble modalidad de *fondo de garantía* o *fondo complementario* se refieren, por una parte, al complemento que representan para el instituto de la responsabilidad cuando se

plantean obstáculos a la accionabilidad debido a la ausencia de responsable o a la superación de los montantes máximos de reparación, por otra, a la rapidez, eficacia y flexibilidad que se desprenden del procedimiento de reparación; en fin, en cuanto a su posición como el legitimado ideal para plantear la reparación del daño ecológico cuando el ordenamiento jurídico no ofrece esta posibilidad a grupos (acción colectiva) o particulares (acción popular) que luchan por la salvaguarda del interés colectivo afectado.

No obstante, el fondo ideal no existe: en primer lugar, y desde una perspectiva teórica, la mayor reserva que esta fórmula suscita se centra en el denunciado fenómeno del "desvanecimiento de la responsabilidad civil" o, lo que es lo mismo, desintegración del principio "quien contamina, paga" y, por ende, de la finalidad preventiva que del mismo se deriva. Ahora bien, considero que, por un lado, el denominado proceso de **socialización de daños**, inherente a los mecanismos de indemnización conjunta, devuelve el sentido a tales principios en el momento en el que *los sectores implicados* vierten sus contribuciones al fondo de forma *proporcional al riesgo* de contaminación y, por otro, hay que tener presente que, en todo caso, el fondo posee una acción de regreso frente al verdadero responsable. En tales circunstancias, el sistema de indemnización conjunta no hace más que garantizar la efectiva *internalización de costes* y su reflejo certero en los precios de los bienes de consumo, a la vez que consagra definitivamente el moderno principio de la **responsabilidad compartida**. En segundo término, aun aceptando el fundamento teórico que justifica la existencia de los fondos, desde una perspectiva práctica siempre persistirá el insoslayable asunto de la determinación del nexo causal así como las vicisitudes que en la práctica plantea la reparación *in natura* (control, proporcionalidad, equivalencia..) o la compensación económica (evaluación del daño, afectación, limitación económica...) y la negativa generalizada - salvo el Fondo canadiense y el polémico *Superfund* norteamericano - a abordar la reparación del daño ecológico.

El *Superfund* norteamericano constituye el modelo más completo y a la vez más insólito en cuanto a objetivos y medios se refiere, contribuyendo, de este modo, al establecimiento de un sistema "integrado" de responsabilidad ambiental: por un lado, el Superfund (concebido como un fondo *finalista* y *subsidiario*) permite restaurar el medio ambiente y, por otro, el régimen de responsabilidad objetiva, retroactiva, múltiple y solidaria previsto en la C.E.R.C.L.A. facilita al Estado la recuperación de los gastos ocasionados. No obstante, en mi opinión, cualquier estrategia comunitaria tendente a establecer un sistema común en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente deberá tener muy en cuenta lo que la Comisión ha denominado los "efectos perversos" de la C.E.R.C.L.A. capaces de sacrificar la esencia del principio "quien contamina, paga" al prescindir, sin escrúpulos, de dos de los elementos fundamentales que informan cualquier esquema de responsabilidad por daños, incluida la responsabilidad por daños al medio ambiente: el principio de la irretroactividad de las leyes - exponente básico del principio general de seguridad jurídica - y la prueba del nexo causal entre el sujeto agente y el resultado dañoso.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

# **NORMATIVA AMBIENTAL CITADA**



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **I. Convenios internacionales**



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **A) DISTINTOS AMBITOS**

1. **Convenio de Helsinki de 22 de marzo de 1974 sobre protección del medio marino de la zona del Mar Báltico.** Adoptado por la Comunidad Europea por medio de dos Decisiones del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 1994 (versión de 1974 y versión modificada de 1992, ambas publicadas en DOCE L nº 73 de 16 de marzo de 1977).

2. **Convenio de Barcelona de 16 de febrero de 1976 sobre la protección del mar Mediterráneo.** Adoptado por la Comunidad Europea en virtud de Decisión del Consejo de Ministros de 25 de julio de 1977 (JOCE L nº 240 de 19 de septiembre de 1977, pp. 3 y ss - EE 15 Vol. 02, pp. 32 y ss -).

3. **Convenio de Ginebra de 13 de noviembre de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza.** Adoptado por la Comunidad Europea en virtud de Decisión del Consejo de Ministros de 11 de junio de 1981 (JOCE L nº 171 de 27 de junio de 1981, pp. 13 y ss - EE 15, Vol. 03, pp. 53 y ss -). Ratificado por España en BOE nº 59 de 10 de marzo de 1983.

4. **Convenio de Wellington de 2 de junio de 1988 sobre la regulación de las actividades mineras en la Antártida** (27 I.L.M., 859, 1988).

5. **Convenio de Basilea de 22 de marzo de 1989 para el control de la eliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos.** Adoptado por la Comunidad Europea en virtud de Decisión del Consejo de Ministros de 1 de febrero

de 1993 (DOCE L nº 39 de 16 de febrero de 1993, pp. 1 y ss). Convenio ratificado por España en BOE nº 227 de 22 de octubre de 1994.

**6. Convenio de Espoo (Finlandia) de 25 de febrero de 1991 sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo.** Ratificado por España en BOE nº 261 de 31 de octubre de 1997.

**7. Convenio de Helsinki de 17 de marzo de 1992 sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales.** Adoptado por la Comunidad Europea en virtud de la Decisión del Consejo de Ministros de 24 de julio de julio de 1995 (DOCE L nº 186 de 5 de agosto de 1995, pp. 44 y ss).

**8. Convenio de Helsinki de 18 de marzo de 1992 sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales (I.L.M. 1330/1992).**

**9. Declaración de Río de 14 de junio de 1992 (I.L.M. 874, 1992).**

## **B) CONVENIOS SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL EN MATERIA DE ENERGIA NUCLEAR**

**10. Convenio de París de 29 de julio de 1960 sobre responsabilidad civil en materia de energía nuclear.** Ratificado por España en BOE nº 28 de 2 de febrero de 1967 (I.A.E.A. Legal series, nº 4, 1966).

\* *Protocolos adicionales:* de 28 de enero de 1964 y de 16 de noviembre de 1982. Ratificados por España en BOE nº 164 de 9 de julio de 1968 y en BOE nº 262 de 1 de noviembre de 1988, respectivamente.

\* *Convenio complementarios:* Convenio de Bruselas de 31 de enero de 1963.

(I.L.M. 2:685, julio 1963). Ratificado por España en BOE nº 281 de 22 de noviembre de 1975.

\* *Protocolo conjunto* al Convenio de París y al Convenio de Viena de 21 de septiembre de 1988 (Nuclear Law Bulletin, diciembre 1988, nº 42, p. 56).

**11. Convenio de Viena de 21 de mayo de 1963 (I.L.M. 2:727, julio 1963).**

\* *Protocolo conjunto* al Convenio de París y al Convenio de Viena de 21 de septiembre de 1988 (cit.).

**C) CONVENIOS SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL EN MATERIA DE TRANSPORTE MARITIMO DE HIDROCARBUROS**

**12. Convenio de Bruselas de 29 de noviembre de 1969 sobre responsabilidad civil por daños debidos a la contaminación marina por hidrocarburos (I.L.M. 9:45, enero 1970).** Ratificado por España en BOE nº 58 de 6 de marzo de 1976, corrección de errores en BOE nº 76 de 30 de marzo de 1995. España ha denunciado el Convenio con efectos a partir del 15 de mayo de 1998 en BOE nº 176 de 24 de julio de 1997.

**13. Convenio de Bruselas de 18 de diciembre de 1971 sobre la constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos.** Ratificado por España en BOE nº 60 de 11 de marzo de 1982. España ha denunciado el Convenio con efectos a partir del 15 de mayo de 1998 en BOE nº 176 de 24 de julio de 1997.

\* *Acuerdos Voluntarios complementarios al Convenio de Bruselas de 29 de noviembre de 1969: T.O.V.A.L.O.P., P.L.A.T.O. y C.R.I.S.T.A.L.*

## **D) CONVENIO SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL EN MATERIA DE TRANSPORTE DE MERCANCIAS PELIGROSAS**

14. **Convenio de Ginebra de 10 de octubre de 1989 sobre responsabilidad civil por daños causados con ocasión del transporte interior de mercancías peligrosas por carretera, ferrocarril y barcos de navegación interior** (Documento CEE/ONU TRANS/79).

\* COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE. *Rapport explicatif. Convention sur la responsabilité civile por les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure (CRTD)*. ECE/TRANS/84. Nation Unies, New York, 1990.

## **E) CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL EN MATERIA DE ACTIVIDADES PELIGROSAS PARA EL MEDIO AMBIENTE**

15. **Convenio del Consejo de Europa de 21 de junio de 1993 sobre responsabilidad civil por los daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente** (Council of Europe Press Release Ref. 102/93).

\* CONSEIL DE L'EUROPE. *Rapport explicatif relatif à la Convention sur*



*la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour  
l'environnement.*

Strasbourg, 1993.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **II. Normativa comunitaria**



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **A) PROGRAMAS DE ACCION Y NORMATIVA DE CARACTER GENERAL**

### **1. Programas de acción**

1. **I Programa de Acción (1973-1977)**: Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (JOCE C nº 112 de 20 de diciembre de 1973, pp. 1 y ss).

2. **II Programa de Acción (1978-1983)**: Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 17 de mayo de 1977, relativa al establecimiento y a la realización de una Política y de un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (JOCE C nº 139 de 13 de junio de 1977, pp. 1 y ss).

3. **III Programa de Acción (1983-1987)**: Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 7 de febrero de 1983 relativa a la continuación y aplicación de una Política y de un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (DOCE C nº 46 de 17 de febrero de 1987, pp. 1 y ss).

4. **IV Programa de Acción (1987-1992):** Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 19 de octubre de 1987, relativa a la continuación y aplicación de una Política y de un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (DOCE C 328 de 7 de diciembre de 1987, pp. 1 y ss).

5. **V Programa de Acción (1992-2000):** Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (COM(92) 23 final). Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 1 de febrero de 1993 sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (DOCE C nº 138 de 17 de junio de 1993, pp. 1 y ss).

**6. Informes derivados de las exigencias del V Programa de Acción:**

\* Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre "Crecimiento económico y medio ambiente" (COM(94) 465 final de 3 de noviembre de 1994.

\* Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre "Las directrices que debe seguir la UE en relación con los indicadores ambientales y la contabilidad ecológica nacional" (COM(94) 670 final de 21 de diciembre de 1994.

\* Informe de la Comisión sobre la aplicación del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (COM(95) 624 final de 10 de enero de 1996.

\* Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la

revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (DOCE C 140 de 11 de mayo de 1996, pp. 5 y ss.) Dictamen CES de 29 y 30 de mayo de 1996 (DOCE C 212 de 22 de julio de 1996). Dictamen del Comité de Regiones de 18 y 19 de septiembre de 1996 (DOCE C 34 de 3 de febrero de 1997). Dictamen PE de 13 de noviembre de 1996 (DOCE C 362 de 2 de diciembre de 1996). Propuesta modificada de la Comisión de 4 de diciembre de 1996 (COM96/648 final). Posición Común del Consejo de 17 de abril de 1997 (DOCE C 157 de 24 de mayo de 1997). Dictamen de la Comisión de 1 de octubre de 1997 sobre las enmiendas del Parlamento Europeo a la posición común del Consejo (COM97/471 final).

## **2. Normativa de carácter general**

7. **Directiva del Consejo 85/337/CEE** de 27 de junio de 1987, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOCE L nº 175 de 5 de julio de 1985, pp. 40 y ss - EE 15, Vol. 06, pp. 9 y ss - ). Modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 (DOCE L 73 de 14 de marzo de 1997, pp. 5 y ss).

8. **Directiva del Consejo 90/313/CEE** de 7 de junio de 1990 sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (DOCE L nº 158 de 23 de mayo de 1990, pp. 56 y ss).

9. **Reglamento del Consejo 1836/93/CEE** de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (DOCE L nº 168 de 10 de julio de 1993, pp. 1 y ss).



## **B) SUBSTANCIAS PELIGROSAS, BIOTECNOLOGÍA y RIESGOS INDUSTRIALES**

### **1. Substancias peligrosas**

10. **Directiva del Consejo 67/548/CEE** de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas (JOCE L n° 196 de 16 de agosto de 1987, pp. 1 y ss - EE 13, Vol. 01, pp. 1 y ss) modificada por: 69L 0081, 70L 0189, 71L 0144, 73L 0146, 75L 0409, 76L 0907, 79L 0370, 80L 1189, 81L 0957, 82L 0232, 83L 0467, 84L 0449, 86L 0431, 87L 0302, 87L 0432, 88L 0490 , 90L 0517, 91L325, 91L326, 91L410, 91L632, 92L32, 92L37, 92L69, 93L21, 93L72, 93L90, 93L101, 93L105, 94L69, 96L54, 96L56, 97L69.

11. **Directiva del Consejo de 88/379/CEE** de 7 de junio de 1988, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos (DOCE L n° 187 de 16 de julio de 1988, pp. 14 y ss., adaptada al progreso técnico por la Directiva del Consejo 90/492/CEE, DOCE L n° 275 de 5 de septiembre de 1990, pp. 35 y ss).

12. **Directiva del Consejo 78/659/CEE** de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser apta para la vida de los peces (JOCE L n° 222 de 14 de agosto de 1978 - EE 15 Vol. 02, pp 111 y ss - ).

13. **Directiva del Consejo 80/68/CEE** de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (JOCE n° 20 de 26 de enero de 1980 - EE 15



Vol. 02, pp. 162 y ss -).

14. **Directiva del Consejo 76/764/CEE** de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad (JOCE L nº 129 de 18 de mayo de 1976 - EE 15, Vol. 02, pp. 18 y ss.) modificada por la Directiva 90/415/CEE (DOCE L nº 219 de 14 de agosto de 1990, pp. 49 y ss).

## **2. Biotecnología**

15. **Directiva del Consejo 90/219/CEE** de 23 de abril de 1990 relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente (DOCE L nº 117 de 8 de mayo de 1990, pp.1 y ss.). Adaptada al progreso técnico por la Directiva 94/51/CE (DOCE L 297 de 18 de noviembre de 1994, pp. 29 y ss).

16. **Directiva del Consejo 90/220/CEE** de 23 de abril de 1990 sobre la liberación intencionada en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (DOCE L nº 117 de 8 de mayo de 1990, pp.9 y ss.). Adaptada al progreso técnico por la Directiva 94/51/CE (DOCE L 297 de 18 de noviembre de 1994, pp. 29 y ss). Modificada por la Directiva 97/35/CE (DOCE L 169 de 27 de junio de 1997, pp. 72 y ss).

## **3. Riesgos industriales ("Directiva Seveso")**

17. **Directiva del Consejo 82/501/CEE** de 4 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales (JOCE L nº 230 de 5 de agosto de 1982, pp. 1 y ss. - EE 15 Vol. 03 pp. 228 y ss -) modificada por la Directiva 87/216/CEE (DOCE L nº 85 de 28 de marzo de 1987, pp. 36 y ss) y por la Directiva 88/610/CEE ( DOCE L nº 336 de 7 de diciembre de 1988, pp. 14 y ss).



## **C) GESTION DE RESIDUOS**

### **1. Residuos en general**

18. **Directiva del Consejo 75/442/CEE** de 15 de julio de 1975 relativa a los residuos (JOCE L nº 194 de 275 de julio de 1975 - EE 15 Vol. 01, pp. 129 y ss) modificada por la Directiva 91/156/CEE (DOCE L 78 de 26 de marzo de 1991, pp. 32 y ss).

19. Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 1993 por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos.

### **2. Residuos tóxicos y peligrosos**

20. **Directiva del Consejo 91/689** de 12 de diciembre de 1991 relativa a los residuos peligrosos (DOCE L 377 de 31 de diciembre de 1991, pp. 20 y ss; substituye a la Directiva 78/319/CEE - JOCE L 84 de 31 marzo de 1978, EE 15 Vol. 2 , p. 198 y ss). Modificada por la Directiva 94L31 (DOCE L 168 de 2 de julio de 1994, p. 28)

21. Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos (DOCE L 356 de 31 de diciembre de 1994, pp 4 y ss).

### **3. Residuos específicos**

22. **Directiva del Consejo 75/439/CEE** de 16 de junio de 1975 relativa a la gestión

de aceites usados (JOCE L 194 de 25 de julio de 1975, pp. 3 y ss - EE 15 Vol. 1, pp. 91 y ss). Modificada por la Directiva 87/101/CEE (DOCE L 42 de 12 de febrero de 1987, pp. 43 y ss).

23. **Directiva del Consejo 76/403/CEE** de 6 de abril de 1976 relativa a la eliminación de bifenilos y trifenilos policlorados.

24. **Directiva del Consejo 78/176/CEE** de 20 de febrero de 1978 relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio (JOCE L 54 de 25 de febrero de 1978, pp. 19 y ss - EE 15 Vol. 02, pp. 92 y ss). Modificada por la Directiva 82/883/CEE (JOCE L nº 378 de 31 de diciembre de 1982, pp. 1 y ss - EE 15 Vol 04, pp. 3 y ss) y la Directiva 83/29/CEE (JOCE L 32 de 3 de febrero de 1983, pp. 2 y ss - EE 15 Vol. 04, pp. 83 y ss).

#### **4. Traslado transfronterizo de residuos peligrosos**

25. **Directiva del Consejo 84/631/CEE** de 6 de diciembre de 1984 relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos JOCE L nº 326 de 13 de diciembre de 1984, pp. 31 y ss. (EE 15 Vol. 05 pp. 122 y ss.).

26. Decisión del Consejo de 1 de febrero de 1993 relativa a la celebración en nombre de la Comunidad del Convenio de Basilea, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (DOCE L 39 de 16 de febrero de 1993, pp. 1 y ss). Completada por la Decisión del Consejo de 22 de septiembre de 1997 por la que se aprueba en nombre de la Comunidad la enmienda al Convenio, como se establece en la decisión III/1 de la Conferencia de las Partes (DOCE L 272 de 4 de octubre de 1997, pp. 45 y ss).

27. **Reglamento del Consejo 259/93/CEE** de 1 de febrero de 1993, relativo a la

vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la comunidad Europea (DOCE L 30 de 6 de febrero de 1993, pp. 1 y ss). Modificado por el Reglamento del Consejo 120/97/CE de 20 de enero de 1997 (DOCE L 22 de 24 de enero de 1997, pp. 14 y ss).

#### **28. Informes relevantes:**

\* Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre "La estrategia comunitaria para la gestión de residuos" (SEC(89) 934 final de 18 de septiembre de 1989. Revisada por la Comisión el 1 de agosto de 1996.

\* Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1990 sobre la política en materia de residuos (DOCE C 122 de 18 de mayo de 1990, pp. 2 y ss ).

\* Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre "La política de gestión de residuos" (COM(95) 522 final de 8 de noviembre de 1995.

\* Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997 sobre una estrategia comunitaria de gestión de recursos (DOCE C 76 de 11 de marzo de 1997, pp. 1 y ss).

### **D) RESPONSABILIDAD CIVIL POR LOS DAÑOS OCACIONADOS POR RESIDUOS**

**29. Primera Propuesta de la Comisión (COM(89/282 final):** Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al medio ambiente originados por los residuos (DOCE C nº 251 de 4 de octubre de 1989, pp. 3 y ss)

#### **30. Primera lectura del Parlamento Europeo:**

\* *Proyecto de Informe FERRI*: Doc. 110/89 de 16 de febrero de 1990.

\* *I Informe FERRI*: elaborado en nombre de la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derecho de los Ciudadanos y la Opinión de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor (Doc. A3-126/90/ PARTE A SYN 217).

\* *II Informe FERRI*: elaborado en nombre de la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derecho de los Ciudadanos (Doc. A3-272/90).

**31. Dictamen del Comité Económico y Social (CES/215/90)**: Dictamen del Comité Económico y Social sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al medio ambiente originados por los residuos" (DOCE C nº 112 de 7 de mayo de 1990, pp. 23 y ss).

**32. Propuesta modificada de la Comisión (COM(91/219 final))**: Propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al medio ambiente originados por los residuos (DOCE C nº 192 de 23 de julio de 1991, pp. 6 y ss).

**33. Propuesta de Directiva de 23 de abril de 1991 relativa al vertido de residuos** (DOCE C nº 190 de 22 de julio de 1991, pp. 1 y ss) y Propuesta modificada de 10 de junio de 1993 (DOCE C nº 212 de 5 de agosto de 1993, pp. 33 y ss). Posición Común nº 4/96, aprobada por el Consejo el 6 de octubre de 1995 (DOCE C nº 59 de 28 de febrero de 1996, pp. 1 y ss) y rechazada por el Parlamento Europeo el 22 de mayo de 1996. Nueva propuesta de Directiva presentada por la Comisión el 10 de marzo de 1997 (DOCE C 156 de 24 de mayo de 1997, pp. 10 y ss).

## **E) LIBRO VERDE DE LA COMISION SOBRE REPARACION DEL DAÑO ECOLOGICO**

34. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité

Económico y Social: **Libro Verde sobre reparación del daño ecológico** (COM(93) 47 final, 14 de mayo de 1993).

35. **Dictamen del Comité Económico y Social (CES/94/226)**: Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre reparación del daño ecológico (DOCE C nº 133 de 16 de mayo de 1994, pp. 8 y ss).

36. **Informes sobre el Libro Verde:**

EUROPEAN COMMISSION

*Summaries of the Responses to the Commission's Green Paper on Civil Liability and Remedying Environmental Damage.*

Brussels, 1994.

EUROPEAN PARLIAMENT

*Preventing and Remedying Environmental Damage.*

Summary of a Joint Public Hearing organised by the European Parliament and the Commission of the European Union on 3-4 november 1993.

THE HOUSE OF LORDS. Select Committee on The European Communities, Session 1993-94, 3rd REPORT.

*Remedying Environment Damage.*

London, 1993.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

### **III. Normativa nacional**



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **A) LEGISLACION AMBIENTAL NACIONAL Y AUTONOMICA VALENCIANA**

### **I. AGUAS**

#### **A) AGUAS CONTINENTALES**

1. **Ley 29/1985**, de 2 de agosto, de aguas : BOE nº 189 de 8 de agosto de 1985, corrección de errores en BOE nº 243 de 10 de octubre.

2. **Real Decreto 849/1986**, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas: BOE nº 103 de 30 de abril de 1986, corrección de errores en BOE nº 157 de 2 de julio de 1986.

#### **B) MARES**

3. **Orden de 4 de marzo de 1976**, por la que se dictan normas para la ejecución de los establecido en el Convenio de 29 de noviembre de 1969 sobre responsabilidad civil por daños debidos a la contaminación por hidrocarburos: BOE nº 60 de 10 de marzo de 1976.

4. **Ley 21/1977**, de 1 de abril, sobre aplicación de sanciones en los casos de contaminación marina por vertidos desde buques y aeronaves: BOE nº 80 de 4 de



abril de 1977.

5. **Ley 22/1988**, de 28 de julio, de costas: BOE nº 181 de 28 de julio de 1988.

6. **Real Decreto 1471/1989**, de 1 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988 de 28 de julio, de costas: BOE nº 297 de 12 de diciembre de 1989, corrección de errores en BOE nº 20 de 23 de enero de 1990.

## **II. SUELO**

### **A) INCENDIOS**

7. **Ley de 8 de junio de 1957** de montes: BOE de 10 de junio de 1957.

8. **Ley 81/1968**, de 5 de diciembre, sobre incendios forestales: BOE nº 294 de 7 de diciembre de 1968.

9. **Decreto 3769/1972**, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre incendios forestales: BOE nº 38 de 13 de febrero de 1973, corrección de errores en BOE nº 69 de 21 de marzo de 1973.

10. **Ley 3/1993**, de 9 de diciembre, forestal de la Comunidad Valenciana: DOGV nº 1.326 de 21 de diciembre de 1993.

### **B) MINERIA**

11. **Real Decreto 2994/1982**, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras: BOE nº 274 de 15 de noviembre de 1982.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

12. **Real Decreto 1116/1984**, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por explotaciones de carbón a cielo abierto: BOE 141 de 13 de junio de 1984.

### III. CONTAMINACION ATMOSFERICA

13. **Ley 38/1972**, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico: BOE nº 309 de 26 de diciembre de 1972.

14. **Decreto 833/1975**, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 38/1972 de protección del ambiente atmosférico: BOE 96 de 22 de abril de 1975, corrección de errores en BOE nº 17 de 9 de junio de 1975.

### IV. RESIDUOS

15. **Ley 42/1975** sobre desechos y residuos sólidos urbanos: BOE 280 de 21 de noviembre de 1975.

16. **Ley 20/1986** básica de residuos tóxicos y peligrosos: BOE nº 120 de 20 de mayo de 1986.

17. **Real Decreto 833/1988**, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para ejecución de la Ley 20/1986 básica de residuos tóxicos y peligrosos: BOE nº 182 de 30 de julio de 1988. Modificado por el Real Decreto 952/1997 de 20 de junio (BOE nº 160 de 5 de julio de 1997).



## V. ESPACIOS NATURALES

18. **Ley de 20 de febrero de 1942** de pesca: BOE nº 67 de 8 de marzo de 1942.

19. **Ley 1/1970**, de 4 de abril, de caza: BOE nº 82 de 6 de abril de 1970.

20. **Ley 4/1989**, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre: BOE nº 74 de 28 de marzo de 1989. Modificada por la Ley 40/1997 y por la Ley 41/1995 ambas de 5 de noviembre y publicadas en BOE nº 266 de 6 de noviembre de 1997.

21. *Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana*: DOGV nº 2.423 de 9 de enero de 1995.

## VI. ACTIVIDADES CALIFICADAS

22. **Decreto 2414/1961**, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas: BOE nº 292 de 7 de diciembre de 1961, corrección de erratas en BOE nº 57 de 7 de marzo de 1962.

23. *Ley 3/1989, de 2 de mayo, de actividades calificadas de la Comunidad Valenciana*: DOGV nº 1.057 de 4 de mayo de 1989.

## VII. EXPLOTACION NUCLEAR

24. **Ley 25/1964**, de 29 de abril, de energía nuclear: BOE nº 107 de 4 de mayo de 1964, corrección de errores en BOE nº 109 de 6 de mayo.



## VIII. EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL

25. **Real Decreto Legislativo 1302/1986**, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental: BOE nº 155 de 30 de junio de 1986.

26. **Real Decreto 1131/1988**, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental: BOE nº 239 de 5 de octubre de 1988.

27. *Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental de la Comunidad Valenciana*: DOGV 1.021 de 8 de marzo de 1989.

28. *Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental de la Comunidad Valenciana*: DOGV nº 1.412 de 30 de octubre de 1990.

## IX. ACCESO A LA INFORMACION

29. **Ley 38/1995**, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (BOE nº 297 de 13 de diciembre de 1995).

## X. AUDITORIA AMBIENTAL

30. **Real Decreto 85/1996** de 26 de enero por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento 1863/93/CEE del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales (BOE nº 45 de 21 de febrero de 1996).



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **B) OTROS SISTEMAS NACIONALES**

### **1. ALEMANIA**

- \* Ley de 2 de marzo de 1957 de aguas.
- \* Ley federal alemana de 20 de diciembre de 1976 sobre la protección de la naturaleza.
- \* Ley de 10 de diciembre de 1990 sobre responsabilidad ambiental.

### **2. BELGICA**

- \* Ley de 24 de febrero de 1974 sobre residuos tóxicos.
- \* Ley de 12 de enero de 1993 sobre el derecho de acción en materia de protección del medio ambiente.
- \* Proyecto de Ley de la región de Flandes sobre responsabilidad por daños al medio ambiente.

### **3. DINAMARCA**

- \* Ley de protección del medio ambiente de 1971.
- \* Ley de 13 de junio de 1991 sobre residuos.

### **4. FRANCIA**

- \* Ley de 30 de octubre de 1968 relativa a la responsabilidad civil en el ámbito de la energía nuclear (modificada por la Ley de 16 de junio de 1990).
- \* Ley de 15 de julio de 1975 sobre eliminación y recuperación de residuos (modificada por la Ley de 13 de julio de 1992).
- \* Ley de 19 de julio de 1976 sobre instalaciones clasificadas. (modificada por la Ley de 13 de julio de 1992).



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

\* Ley de 10 de julio de 1976 sobre la protección de la naturaleza.

\* Ley de 26 de mayo de 1977 sobre el transporte marítimo de hidrocarburos.

## **5. GRECIA**

\* Ley 1650/1986 sobre protección del medio ambiente.

## **6. HOLANDA**

\* Ley de responsabilidad por los daños provocados por los hidrocarburos de 1975.

\* Ley de responsabilidad civil por accidentes nucleares de 1979.

\* Ley de protección del suelo de 1982.

\* Ley de protección del suelo de 1986.

## **7. ITALIA**

\* Decreto italiano de 27 de julio de 1984 sobre gestión de residuos peligrosos.

\* Ley nº 349 de 8 de julio de 1986 sobre el establecimiento del Ministerio del Medio A

Ambiente y normativa en materia de daño al medio ambiente.

## **8. LUXEMBURGO**

\* Ley de conservación de la naturaleza de 1983.

## **9. PORTUGAL**

\* Ley 11/1987 de 1 de abril de protección del medio ambiente.

## **10. CANADA**



\* Ley de 22 de junio de 1985 sobre la calidad del medio ambiente.

## 11. EEUU

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

\* Trans-Alaska Pipeline Authorization Act 1973.

\* C.E.R.C.L.A. (Comprehensive Environmental Response Compensation Liability Act) de 1980, modificada por la S.A.R.A. (Superfund Amendments and Reauthorization Act) de 1986.

\* Natural Resource Damage Assessment Regulations 1986.

\* Clean Water Act 1989.

\* Oil Pollution Act 1990.

\* *Final Rule* de 29 de abril de 1992



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

# **JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO ESPAÑOL**



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **JURISPRUDENCIA CITADA**

1. Sentencia de 23 de diciembre de 1952 (Ar. 2673).
2. Sentencia de 25 de marzo de 1954 (Ar. 1001).
3. Sentencia de 2 de marzo de 1956 (Ar. 1139).
4. Sentencia de 14 de marzo de 1956 (Ar. 815).
5. Sentencia de 5 de abril de 1956 (Ar. 1670).
6. Sentencia de 14 de mayo de 1963 (Ar. 2699).
7. Sentencia de 30 de octubre de 1963 (Ar. 4231).
8. Sentencia de 19 de diciembre de 1963 (Ar. 5339).
9. Sentencia de 25 de septiembre de 1971 (Ar. 312).
10. Sentencia de 26 de octubre de 1971 (Ar. 4158).
11. Sentencia de 16 de noviembre de 1974 (Ar. 4510).
12. Sentencia de 7 de diciembre de 1977 (Ar. 48833).
13. Sentencia de 28 de junio de 1979 (Ar. 2553).
14. Sentencia de 4 de junio de 1980 (Ar. 2399)
15. Sentencia de 10 de octubre de 1980 (Ar. 3618).
16. Sentencia de 12 de diciembre de 1980 (Ar. 4747).
17. Sentencia de 12 de febrero de 1981 (Ar. 530).
18. Sentencia de 23 de marzo de 1983 (Ar. 1511)
19. Sentencia de 14 de julio de 1983 (ar. 4018).
20. Sentencia de 18 de mayo de 1984 (Ar. 2420).
21. Sentencia de 14 de noviembre de 1984 (Ar. 5554).
22. Sentencia de 14 de febrero de 1985 (Ar. 552).
23. Sentencia de 23 de enero de 1986 (Ar. 113).



24. Sentencia de 8 de mayo de 1986 (Ar. 2669).
25. Sentencia de 15 de abril de 1988 (Ar. 3074).
26. Sentencia de 23 de septiembre de 1988 (Ar. 6853).
27. Sentencia de 19 de octubre de 1988 (Ar. 7588).
28. Sentencia de 27 de octubre de 1988 (Ar. 7745).
29. Sentencia de 16 de enero de 1989 (Ar. 101).
30. Sentencia de 25 de abril de 1989 (Ar. 3233).
31. Sentencia de 30 de abril de 1990 (Ar. 5620).
32. Sentencia de 27 de octubre de 1990 (A.C. 54).
33. Sentencia de 8 de abril de 1992 (A.C. 809).
34. Sentencia de 28 de abril de 1992 (Ar. 4466).
35. Sentencia de 8 de junio de 1992 (Ar. 5169).
36. Sentencia de 15 de marzo de 1993 (Ar. 2284).
37. Sentencia de 1 de abril de 1993 (Ar. 9165).
38. Sentencia de 29 de julio de 1993 (Ar. 6495).
39. Sentencia de 8 de abril de 1994 (Ar. 2900).
40. Sentencia de 4 de octubre de 1994 (Ar. 7452).



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **BIBLIOGRAFIA**



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## BIBLIOGRAFIA CITADA

ABAD PEREZ, J.J

"Las Administraciones públicas, el control jurisdiccional y el medio ambiente".

Poder Judicial, nº Especial IV, 1988, pp. 31-63.

ABECASSIS, D.W. y JARASHOW, R. L.

*Oil Pollution from Ships. Internacional, United Kingdom and United States Law and Practice.*

London, 1985.

ACADEMIE DE DROIT EUROPEEN DE TREVES

*Efforts européens concernant la responsabilité civile du fait des dommages causés à l'environnement.*

Tréves, 29-30 Septembre 1994.

ALAMAGRO NOSETE, J.

"La protección procesal de los intereses difusos en España".

Justicia, nº 1, 1983, pp. 69-86.

ALMAGRO NOSETE, J., GIMENO SENDRA, V., CORTES DOMINGUEZ, V.  
y MORENO CATENA, V.



*Derecho Procesal. Parte General (Proceso Civil).*

Tomo I, Vol. I, Valencia, edit. Tirant lo Blanch, 1989.

ALONSO GARCIA, E.

*El Derecho ambiental de la Comunidad Europea.*

Madrid, Cívitas, 1993.

ALONSO GARCIA, E.

"Legislación sectorial del medio ambiente".

I Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Sevilla, 1995, pp. 27-56.

ARMAS BAREA, C.

"Patrimonio común de la humanidad: naturaleza jurídica, contenido normativo y prospectiva".

Anuario Hispano Luso Americano de Drecho Internacional, Vol. 10, 1993, pp. 13-43.

ASTYANAX

"Les coûts d'un nouveau régime d'indemnisation des victimes des marées noires".

E.P.L., n° 2, 1986, pp. 64-75.

AUGER LIÑAN, CLEMENTE

"Problemática de la responsabilidad civil en materia ambiental".

Poder Judicial, n° Especial IV, 1988, pp. 111-123.

BARBOZA, J.

"La responsabilité causale à la Commission de Droit International".

A.F.D.I., n° XXXIV, 1988, pp. 513-522

BARRANTES PASCUAL, J.F.

"Reflexiones sobre el procedimiento administrativo sancionador en materia de infracciones contra el dominio público hidráulico".

Jornadas sobre Procedimiento jurídicos y medio ambiente, Madrid, 25 y 26 de septiembre de 1993.

BELTRAN BALLESTER, E.

"El delito ecológico".

Poder Judicial, nº Especial IV, 1988, pp. 91-108.

BETLEM, G.

*Civil Liability for Transfrontier Pollution. Dutch Environmental Tort Law in International Cases in the light of Community Law.*

Tesis doctoral presentada en la Universidad de Utrecht en 1993.

BETLEM, G.

"Environmental Liability"

Documento anexo a EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW ASSOCIATION (E.E.L.A.), *Repairing Damage to the Environment. A Community System of Civil Liability*. Working Party, a submission to the Commission of the European Communities, 1993.

BETLEM, G.

"Standing for eco-systems - Going Dutch -".

Special seminars: Commission of the European Communities/Green Paper on Remedying Environment Damage, London, Frankfurt and París, 1993, pp. 1-23.

BIANCHI, A.

"The harmonisation of laws on liability for environmental damage in Europe: an italian perspective".

J.E.L., nº 1, 1994, pp. 21-42.



BOCKEN, H.

"Comentario al Proyecto de ley en materia de responsabilidad por daños acusados por la contaminación elaborado por la Comisión Interuniversitaria para la revisión del Derecho al medio ambiente en la región de Flandes".

L. Krämer y K. Borgsmidt (Dir.), en *Efforts européens concernant la responsabilité civile du fait du dommage causé à l'environnement*, Academie de Droit Europeen de Trèves, 29-30 septembre 1994.

BOULOIS, J. y CHEVALIER, R. M.

*Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes.*

París, 1983.

BOURGOIGNIE, T.

"La sécurité des consommateurs et l'introduction de la Directive communautaire de 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits defectueux en Droit belge".

*Journal des Tribunaux*, n° 5424, 1987, pp. 357-363.

BOUZA VIDA, N.

"Aspectos de Derecho Internacional Privado en la protección del medio ambiente".

VIII Jornadas sobre *Problemas internacionales del medio ambiente*, Barcelona, 2 a 5 de julio de 1984, pp. 55-93.

BRAVO-FERRER DELGADO, M.

"La determinación de la base jurídica en el Derecho comunitario del medio ambiente (primera parte)".

*Gaceta Jurídica de la CE*, B-92, 1994, pp. 13-20.

BRAVO-FERRER DELGADO, M.

"La determinación de la base jurídica en el Derecho comunitario del medio ambiente (segunda parte)".



Gaceta Jurídica de la CE, B-93, 1994, pp. 5-13.

BREITENSTEIN, D.

"La Loi allemande relative à la responsabilité en matière d'environnement: pierre angulaire du droit de l'environnement".

R.J.E., nº 2, 1993, pp. 231-238.

BRYANT, H.

"The leading legal regimes dealing with liability for oil pollution from ships".

E.E.L.R., nº 3, pp. 69-72.

BURNETT-HALL, R. H.

"Emerging trends in environmental law: non-fault liability - the United Kingdom".

P. THOMAS (Dir.), 1990, pp. 146-166 en *Environmental Liability*, 7th Residential Seminar on Environmental Law, Switzerland, 9-13 de junio de 1990, International Bar Association, London, 1991.

BYRD, R. Y LEVANTAL, D.

"Environmental regulation in France".

Comparative Law Yearbook of International Business, nº 15, 1993, pp. 279-291.

CABANILLAS SANCHEZ, A.

"El daño ambiental".

Rev. Der. Ambiental, nº 12, 1994, pp. 9-27.

CABANILLAS SANCHEZ, A.

*Indemnización del daño producido por vertidos y agentes tóxicos.*

Madrid, 1991

CABANILLAS SANCHEZ, A.



"La responsabilidad civil por daños a personas o cosas a consecuencia de la alteración del medio ambiente y su aseguramiento".

Revista Española de Seguros, nº 55, 1988, pp. 7-62.

CABANILLAS SANCHEZ, A.

"La responsabilidad civil por daños al medio ambiente".

I Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Sevilla, 1995, pp. 149-1884.

CABANILLAS SANCHEZ, A.

"La responsabilidad civil por daños al medio ambiente".

I Congreso Nacional de Derecho ambiental, Sevilla, 1995, pp. 149-183.

CABANILLAS SANCHEZ, A.

"La responsabilidad por inmisiones y daños ambientales: el problema de la relación de causalidad".

Rev. Der. Ambiental, nº 15, 1995, pp. 31-52.

CAPPELLETTI, M.

"La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil (Métamorphoses de la procédure civile)".

Rev. int. dr. comp., nº 3, 1995, pp. 571-597.

CARANTA, R.

"Judicial protection againts Member States: a new jus commune takes shape".

C.M.L.R., nº 3, 1995, pp. 703-726.

CARBALLEIRA RIVEIRA, M. T.

"La tutela del patrimonio ambiental en Estados Unidos: "Federal civil procedure" y actividad administrativa".

Comunicación presentada al Seminario sobre Responsabilidad Ambiental,



Universidad de Alicante, 27 a 29 de octubre de 1994, pp. 1-22.

CARBALLEIRA RIVERA, M. T.

"La tutela ambiental en el Derecho norteamericano".

Revista de Administración Pública, nº 137 1995, pp. 511-547.

CARCABA FERNANDEZ, M.

"El código civil español ante las agresiones al medio ambiente".

Seminario sobre Instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente, celebrado en Oviedo los días 13, 14 y 15 de diciembre de 1989, pp. 107-123.

CARNELUTTI, A.

"L'arrêt Francovich-Bonifachi. L'obligation des Etats membres de réparer les dommages causés par les violations du droit communautaire".

Rev. Marché unique eur., nº 1, 1992, pp. 187-192.

CASTEJON, F.

"El riesgo nuclear y la responsabilidad civil".

Jornadas sobre Procedimientos jurídicos y medio ambiente, Madrid, 25 y 26 de septiembre de 1993.

CHAMBAULT, J. F.

"Le juge administratif français et le droit international de l'environnement".

R.G.D.I.P., nº 3, 1986, pp. 598-623.

COLSON, J. PH.

"La responsabilité du fait des déchets en droit public français"

Rev. int. dr. comp., nº 1, 1992, pp. 119-144.



COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE

*Rapport explicatif. Convention sur la responsabilité civile por les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure (CRTD). ECE/TRANS/84.*

Nations Unies, New York, 1990.

CONDE-PUMPIDO TOURON, C.

"La responsabilidad civil por daños al medio ambiente".

Seminario sobre *Instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente* celebrado en Oviedo los días 13, 14 y 15 de diciembre de 1989, pp. 61-75.

CONDE-PUMPIDO TOURON, C.

"La responsabilidad civil por daños al medio ambiente".

Rev. Der. Ambiental, nº 5, 1990, pp. 11-19.

CONDE-PUMPIDO TOURON, C.

"Protección penal del medio ambiente. Cuestiones generales".

Poder Judicial, nº Especial IV, 1988, pp. 67-88.

CONSEIL DE L'EUROPE

*Rapport explicatif relatif à la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.*

Strasbourg, 1993.

DANDELOT, M.

"Le droit international et les pollutions transfrontières".

R.J.E., nº 1, 1987, pp. 5-23.

D'ASTREMONT, C. y GERARD-VARET, I. A., "Un modél de negotiation

internationale pour certains problèmes de pollution", Revue d'Economie Politique, n° 4, 1986, pp. 600-603.

DAVERAT, G.

"Responsabilité du fait des produits prétendus défectueux: le précédent américain et les méprises communautaires".

Gazette Palais, 1988, n° 218-219, pp. 2-20.

DAVID WOOLLEY, Q. C.

"Waste-management in 1991 - The Duty of care - or- The End of je m'en Foutisme".

J.P.E.L., 1992, pp. 203-213.

DE ANGEL YAGUEZ, R.

*Algunas previsiones sobre el futuro de la responsabilidad civil (con especial atención a la reparación del daño).*

Madrid, edit. Cuadernos Cívitas, 1995.

DE MIGUEL PERALES, C.

*La responsabilidad civil por daños al medio ambiente.*

Tesis doctoral dirigida por J. FERRANDIS y presentada en la Universidad Pontificia Comillas-ICADE en septiembre de 1993.

DE MIGUEL PERALES, C.

*La responsabilidad civil por daños al medio ambiente.*

Madrid, Cívitas, 1994.

DE VEGA RUIZ, J. A.

*El delito ecológico.*

Madrid, Colex, 1991.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

DELL'ANO, P.

"La ponderazione degli interessi ambientali nel procedimento amministrativo ed u riflessi nella tutela processuale".

Riv. Trim. DPub., nº 1, 1989, pp. 92-107.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT AND WELSH OFFICE

*Frame Work for Contaminated Land. Outcome of the Goverment's Policy Review and Conclusions from the Consultation Paper PAYING FOR OUR PAST.*

London, November 1994

DERUY, L.

"Environmental Liability in France".

*Environmental Liabilities and Regulation in Europe*, The Hague, 1993, pp. 159-203.

DESANTES REAL, M.

*Unión Europea y Comunidad Europea.*

Madrid, edit. Tecnos, 1993.

DIAZ VARGAS, A.

"El principio quien contamina, paga".

Seminario sobre *Instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente*, celebrado en Oviedo los días 13, 14 y 15 de diciembre de 1989, pp. 139-149.

DIEZ DE VELASCO, M.

*Instituciones de Derecho Internacional Público*

Madrid, edit. Tecnos, 10ª edición, 1994

DIEZ PICAZO, L. M.

"Derecho Comunitario y medidas sancionatorias".



R.E.D.A., nº 78, 1993, pp. 251-274.

DIEZ SANCHEZ, J. J. Y VALENCIA MARTIN, G.

"El delito ecológico".

CANELOBRE (Revista del Instituto Cultural J. Gil Albert), nº 27, 1993, pp. 11-24.

DOEKER, G. Y GEHRING, T.

"Private or international liability for transnational environmental damage - The precedent of conventional liability regimes".

J.E.L., nº 1, 1990, pp. 1-16.

DOPAZO FRAGUIO, P.

"Competencias ambientales y sistema constitucional".

Cinco Días, 6-7-93.

DUFFY, P.

"Damages against the State: a new remedy for failure to implement Community obligations".

Eur. Law Rev., 1992, pp. 133-138.

DUPUY, P. M.

"L'Etat et la réparation des dommages catastrophiques".

Francioni, F. Y Scovazzi, T. (Dir.), pp. 125-148, en International Responsibility for Environmental Harm, London, Graham & Trotman, 1991.

DUPUY, P. M.

"La réparation des dommages causés aux nouvelles ressources naturelles".

A.D.I., Le règlement des différends sur les nouvelles ressources naturelles, 1982, pp. 427-444.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

DUREN, J.

"Le pollueur-payeur. L'application et l'avenir du principe".

R.M.C., n° 305, 1987, pp. 144-149.

DUROUSSEAU, M.

"L'affaire Sandoz et la pollution transfrontalière du Rhin de novembre 1986".

MARTIN, G. (Dir.), pp. 211-221, en *Le Dommage écologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E. 21 et 22 mars 1991, Paris, edit. Economica 1992.

ELIES, M.

"La jurisprudence americaine et les concepts de "Common Law" en matière de responsabilité pour pollution des eaux".

R.J.E., n° 2, 1984, pp. 114-127.

ENGLISH, R.

"No fault liability: the Cambridge Water case".

J.P.E.L., mayo 1993, pp. 409-416.

ESCRIBANO COLLADO, P. Y LOPEZ GONZALEZ, J. I.

"El medio ambiente como función administrativa".

R.E.D.A., n° 26, 1980, pp. 367-385.

EUROPE INFORMATION SERVICE (E.I.S.).

*La responsabilité des dommages à l'environnement en Europe.*

Estudio redactado por A. SURZUR, Bruselas, 1993.

EUROPEAN COMMISSION

*Summaries of the Responses to the Commission's Green Paper on Civil Liability and Remedying Environmental Damage.*



Brussels, 1994.

EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW ASSOCIATION (E.E.L.A.).

*Repairing Damage to the Environment. A Community System of Civil Liability.*

Working Party, a submission to the Commission of the European Communities, 1993.

EUROPEAN PARLIAMENT

*Preventing and Remedying Environmental Damage.*

Summary of a Joint Public Hearing organised by the European Parliament and the Commission of the European Union on 3-4 november 1993.

FEELEY, M. S., GUILHULI, P. M. y AMMONS R. K. S.

"Whiter goes the E.C. proposed directive on civil liability for waste?".

Boston College International and Comparative Law Review, nº 15, 1992, pp. 241-282.

FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.

"La aplicación de la normativa de medio ambiente en España: análisis de un supuesto particular".

Revista Vasca de Administración Pública, nº23, 1989, pp. 195-210.

FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.

"Responsabilidad internacional del Estado y protección del medio ambiente: insuficiencias de la obligación de prevención".

Jimenez Piernas, C. (Dir.), pp. 137-152, en *La responsabilidad internacional del Estado. Aspectos de Derecho Internacional Público y de Derecho Internacional Privado*, XIII Jornadas de la Asociación Española de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alicante, 1990.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

FERNANDEZ LIESA, C. R.

"Relaciones exteriores de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente dentro del marco del Acta Unica Europea".

R.I.E., nº 1, 1991, pp. 197-225.

FERNANDEZ SOLA, N.

"Incidence interne de la participation de la Communauté Européenne aux accords multilatéraux de protection de l'environnement".

R.M.C. et l'U. E., nº 362, 1992, pp. 793-806.

FRANCIONI, F y SCOVAZZI, T.

*International Responsibility for Environmental Harm.*

London, Graham & Trotman, 1991.

FUENTES BODELON, F.

"La responsabilidad por daños al medio ambiente en la CEE".

Jornadas sobre Procedimientos jurídicos y medio ambiente, Madrid 25 y 26 de septiembre de 1993.

FURET, J.

*Protection de l'environnement et responsabilité en matière de pollution transfrontière.*

Tesis doctoral presentada en la Universidad de Niza en 1981.

GALE, L.

"Citizen and NGO participation in policymaking and enforcement of environmental community law".

M. Campins Eritja y I. Pont Castejón (Dir.), en *Perspectives de Dret Comunitari Ambiental*, Bellaterra, 1997, pp. 515-535.

GARRIDO FALLA, F.



"La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado".

R.A.P., nº 119, 1989, pp. 7-48.

GARRIGUES, A.

"Palabras de apertura del VI Congreso Mundial del Derecho del Seguro".

Revista Española de Seguros, nº 15, 1978, pp. 300-305.

GENTRY, B.

"Les Etats Unis en tant que modèle pour l'Europe".

L. Krämer y K. Borgsmidt (Dir.), en *Efforts europeens en matière de responsabilité pour les dommages à l'environnement*, Académie de Droit Européen de Trèves, 29-30 septembre 1994.

GIAMPIETRO, F.

"La spécificité du dommage écologique en droit italien".

G. Martin (Dir.), 1991, pp. 93-106, en *Le dommage ecologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., 21 et 22 mars 1991, edit. Economica, París, 1992.

GIAMPIETRO, F.

"Le proposte della Comunità Europea e l'iniziativa del Consiglio d'Europa sulla responsabilità per danno all'ambiente".

Riv. Dir. Europeo, nº 4, 1992, pp. 813-826.

GIAMPIETRO, F.

"Responsabilità per danno all'ambiente: la Convenzione di Lugano., il Libro Verde della Commissione CEE e le novità italiane".

R.G.A., Nº 1, 1994, PP. 19-33.

GIAMPRIETO, F.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

"Le proposte della Comunità Europea e l'iniziativa del Consiglio d'Europa sulla responsabilità per danno all'ambiente".

R.D.E., n° 4, 1993, pp. 813-826.

GIAMPRIETO, F.

"Responsabilidad per danno all'ambiente: la Convencione di Lugano. il Libro Verde della Commissione CEE e le novità italiane".

R.G.A., n° 1, 1994, pp. 19-33.

GIESBERTS, L.

"Environmental liability for industrial installations in Germany".

International Business Lawyer, January 1994, pp. 14-19.

GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J.

"La acción judicial popular y la audiencia de los ciudadanos en el área del derecho ambiental".

Poder Judicial, n° Especial IV, 1988, pp. 167-177.

GIMENO SENDRA, V. y GARBERI LLOBREGAT, J.

"La protección procesal del medio ambiente".

I Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Sevilla, 1995, pp. 185-202.

GOMEZ DE LIAÑO GONZALES, F.

"La legitimación colectiva y el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial".

Justicia, n° 3. 1986, pp. 549-576.

GONZALEZ, A.

"The radiological health consequences of Chernobyl: the dilemma of causation".

Nuclear Accidents, Liabilities and Guarantees, proceedings of the Helsinki Symposium, 31 August - 3 September 1992, París, O.C.D.E., 1993, pp. 25-55.

GONZALEZ CAMPOS, J. D., SANCHEZ RODRIGUEZ, L. I. y SAENZ DE SANTA MARIA, M. P.

*Curso de Derecho Internacional Público.*

Madrid, edit. Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 5ª edición, 1992.

GONZALEZ-RIPOLL GARZON, J. J.

"Las relaciones entre la protección penal y administrativa del medio ambiente".

TAPIA, marzo-abril, 1992, pp. 21-25.

GOSALBO BONO, R.

"El Derecho del medio ambiente a la luz del Derecho comparado y del Derecho de la Comunidad Europea".

Poder Judicial, nº Especial IV, 1988, pp. 127-164.

GRANT, M.

"Implications of US experience to UK lawyers".

S. TROMANS (Dir.), 1993, pp. 1-3, Environmental Liability Conference, Simmons & Simmons, Londres, 14 de mayo de 1993.

HAGER, G.

"La responsabilité civile du fait des déchets en droit allemand".

Rev. int. dr. comp., nº 1, 1992, pp. 7-64.

HANDL. G.

"Après Tchernobyl: quelques reflexions sur le programme legislatif multilateral à l'ordre du jour".

R.G.D.I.P., nº 1, 1988, pp. 5-62.

HARRIS, R.



"The Environmental protection Act 1990 penalising the polluter".

J.P.E.L., junio 1992, pp. 515-524.

HARRISON, A.

"What shall we do with the contaminated site?".

J.P.E.L., septiembre 1992, pp. 809-816.

HAWKINS, S.

"Clean-up of contaminated land: an assessment of the mechanisms available".

J.P.E.L., diciembre 1992, pp. 1119-1127.

HEBERT, J.

"Analyse des conditions d'application pratique du régime international de responsabilité civile nucléaire en Europe".

*Nuclear Accidents, Liabilities and Guarantees*, proceedings of the Helsinki Symposium, París, O.C.D.E., 1993, pp. 91-141.

HOFFMAN, W.C.

"Germany's New Environmental Liability Act: Strict Liability for Facilities Causing Pollution".

N.I.L.R., n° 1, 1991, pp. 27-41.

HUGLO, C.

"La pratique du (ou des) juge(s) français en matière de dommage écologique".

Martin, G. (Dir.), pp. 185-200, en *Le dommage écologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E. 21 et 22 mars 1991, París, edit. Economica, 1992.

HUGLO, J. G.

"Le projet français relatif à la responsabilité du fait du défaut de sécurité des

produits: l'integration attendue de la Directive au Conseil du 25 juillet 1985".

R.A.E., n° 2, 1991, pp. 441-479.

HUSSON, G.

"Evaluation et réparation du dommage écologique. Le point de vue des assureurs".

Martin, G. (Dir.), pp. 175-184, en *Le dommage écologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E. 21 et 22 mars 1991, Paris, edit. Economica, 1992.

JACOBY, D. y EREMICH, A.

"Environmental liability in United States of America".

P. Thomas (Dir.), 1990, pp. 63-93, en *Environmental Liability*, 7th Seminar on Environmental Law, Switzerland, 9-13 de junio de 1990, International Bar Association, London, 1991.

JESSURUM D'OLIVEIRA, H. U.

*Class actions in relation to cross-border pollution. A dutch perspective.*

EUI, Working Paper Law n° 91/19, European University Institute, Florence, 1991.

JIMENEZ PIERNAS, C.

*La responsabilidad internacional. Aspectos de Derecho Internacional Público y de Derecho Internacional Privado.*

XIII Jornadas de la Asociación Española de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alicante, 1990.

JOHNSON, S. P.

*The Earth Summit: The United Nations Conference on Environment and Development (U.N.C.E.D.).*

London, 1993.



JOIRYSCH, A. I. y SUPATEAVA, O. A.

"Compensation for the damage caused by the Chernobyl disaster and the problem of russian legislation on liability for nuclear damage".

*Nuclear Accidents, Liabilities and Garantees*, proceedings of the Helsinki Symposium, 31 August - 3 September, París, O.C.D.E., 1993, pp. 69-91.

JONES, B.

"European Commission Green Paper on Civil Liability for Environmental Damage".

S. TROMANS (Dir.), *Environmental Liability Conference*, Simmons & Simmons, Londres, 14 de mayo de 1993.

JORDANO FRAGA, J.

*La protección del derecho a un medio ambiente adecuado.*

Barcelona, edit. Bosh, 1995.

JORDANO FRAGA, J.

"La responsabilidad de la Administración con ocasión de los daños al medio ambiente".

Revista de Derecho Urbanístico, nº 119, 1990, pp. 79-114.

JUERGENSEMEYER, J. C.

"La pollution atmonsphérique transfrontière en Amérique du Nord un point de vue américain".

R.J.E., (nº especial) 1989, pp. 47-57.

JUSTE RUIZ, J.

"Derecho Internacional Público y medio ambiente".

VIII Jornadas sobre *Problemas internacionales del medio ambiente*, Barcelona, 2 a 5 de julio de 1984, pp. 31-54.



JUSTE RUIZ J.

"L'inmersion en mer de déchets radioactifs et responsabilité internationale".

Francioni, F. y Scozzazi, T. (Dir.), en *International Responsibility for Environmental Harm*, London, Graham & Trotman, 1991, pp. 207-230.

JUSTE RUIZ, J.

"Responsabilidad internacional de los Estados y daños al medio ambiente: problemas de atribución".

Jimenez Piernas, C., (Dir.), pp. 113-136, en *La responsabilidad internacional. Aspectos de Derecho Internacional Público y de Derecho Internacional Privado*, XIII Jornadas de la Asociación Española de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alicante, 1990.

KATO, K.

"The New Frontiers of Environmental Policy in Japan".

P. Thomas (Dir.), 1990, pp. 47-62, en *Environmental liability*, 7th Residential Seminar on Environmental Law, Switzerland, 9-13 de junio de 1990, London, International Bar Association, 1991.

KISS, A.

"Activités scientifiques et techniques et devoir d'information en Droit international".

Colliard, C. A., *Droit et libertés à la fin du Siècle*, París, 1984, p. 273.

KISS, A.

*Droit International de l'Environnement*.

París, edit. Dalloz, 1989.

KISS, A.

"L'accident de Tchernobyl et ses conséquences au point de vue du Droit



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

International".

A.F.D.I., n° XXXII, 1986, pp. 139-152

KISS, A.

"La pollution du Rhin. suite (et fin?)".

A.F.D.I., Vol. XXIX, 1983, pp. 773-785.

KISS, A.

"Present limits to the enforcement of State responsibility for environmental damage".

Francioni, F. y Scovazzi, T. (Dir.), en *International Responsibility for Environmental Harm*, London, Graham & Trotman, 1991, pp. 3-14.

KISS, A.

"Tchernobâle ou la pollution accidentelle du Rhin par les produits chimiques".

A.F.D.I.P., n° XXXII, 1987, pp. 719-729.

KLEM, C.

"Evaluation et réparation du dommage écologique. Les apports du Droit comparé".

Martin, G. (Dir.), pp. 143-164, en *Le dommage écologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., 21 et 22 mars 1991, Paris, edit. Economica, 1992.

KLEM, C.

"Les données des sciences de la nature".

Martin, G., (Dir.), pp. 12-19, en *Le Dommage Ecologique*, Rapport PIREN-CNRS, Université de Nice, 1989.

KOPPEN, I. J.

"European Community initiatives on environmental liability on environmental



liability".

EUI Working Paper EPU n° 91/92, *Environmental liability in a european perspective*, European University Institute, Florence, 1991, pp. 43-58.

KRAMER, L.

*Focus on European Environmental Law.*

London, 1992.

KRAMER, L.

"L'environnement et le Marché Unique européen".

Rev. Marché unique eur., n° 1, pp. 122-136.

KRAMER, L.

"Le Droit à l'Environnement et le Droit Communautaire".

Ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre La Garantía del Derecho al Medio Ambiente, celebrado en Lisboa por la Asociación Portuguesa de Derecho Ambiental, los días 4 a 6 de febrero de 1988.

KREUZER, K.

"Environmental disturbance and damage in the context of private international law".

R.E.D.I., n° 1, 1992, pp. 57-78.

LA FAYETE, L.

"International environmental law and the problem of nuclear safety".

Journal of Environmental Law, n° 1, 1993, pp. 31-69.

LADEUR, K. H.

"La pollution transfrontière dans le droit de la R.F.A.".

R.J.E., n° especial, 1989, pp. 101-108.



LAMM, V.

"Status of the revision of the Viena Convention".

Nuclear Accidents, Liabilities and Garanties, proceedings of the Helsinki Symposium, 31 August - 3 September 1992, París, O.C.D.E., 1993, pp. 170-180.

LANGHAM, R.

"Contaminated Land - The Legal Aspect".

J.P.E.L., septiembre 1993, pp. 807-815.

LEME MACHADO, P. A.

"L'action civile publique dans la loi du Brésil n° 7.347 du 24-7-1985 en défense de l'environnement, du consommateur et du patrimoine culturel".

Riv. Trim. Dpub., n° 4, 1986, pp. 1035-1067.

LEROY, O.

*La gestion des déchets dans la Communauté Européenne de 1993.*

Bruxelles, 1993.

LEVEL, P.

"Proposition de Directive CEE du Conseil concernant la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets".

R.A.E., n° 4, 1991, pp. 35-42

LITTMANN-MARTIN, M. J. y LAMBRECHTS, C.

"La opécificite du dommage écologique".

G. Martin (Dir.), 1991, pp. 45-78, en *Le dommage ecologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., 21 et 22 mars 1991, edit. Economica, París, 1992.

LONDON, C.



"Droit communautaire de l'environnement".

Rev. Trim. Dr. Eur., n° 2, 1994, pp. 291-325.

LONDON, C.

"La dynamique du droit économique de l'environnement".

R.A.E., n° 3, 1992, pp. 53-62.

LOPERENA ROTA, D.

"Tratamiento jurídico de la protección de la atmósfera".

R.E.D.A, n° 81, 1994, pp. 83-101.

LOPERENA ROTA, D.

"Veinte años de política ambiental en EEUU".

R.A.P., n° 129, pp. 435-457.

LOPEZ-CERON HOYOS, C.

"El seguro de contaminación".

Rev. Der. Ambiental, n° 14, 1995, pp. 9-40.

LOPUSKI, J.

"Civil liability for nuclear damage: selected questions connected with the revision of the Vienna Convention".

*Nuclear Accidents, Liabilities and Garantees*, proceedings of the Helsinki Symposium, 31 August - September 1992, París, O.C.D.E., 1993, pp. 181-217.

LUCCHINI, L.

"Le procès de l'Amoco Cadiz: present et vois de futur".

A.F.D.I., Vol. XXXI, 1985, pp. 762-782.

LUIGIES, H. H., KROFT, I. y MUNNIK, N.



"Environmental Liability in Netherlands".

*Environmental Liabilities and Regulation in Europe*, The Hague, 1993, pp. 319-335.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

LUTZ, R. E.

"The Laws of environmental management: a comparative study".

A.J.C.L., Vol. 24, XXX, pp. 447-520.

MANIERI, A.

"Civil liability for vessel source oil pollution damage; a multilateral problem in need of a multilateral solution".

Suffolk Transnational Law Journal, n° 2, 1991, pp. 457-491.

MARTIN, G.

"Banque, assurance et environnement, de nouvelles responsabilités en perspective".

Revue de Droit des Affaires Internationales, n° 4, 1993, pp. 523-533.

MARTIN, G.

"Droit civil de l'environnement".

R.J.E., n° 4, 1983, pp. 330-337.

MARTIN, G.

"La réparation des dommages et l'indemnisation des victimes des pollutions transfrontières".

R.J.E., 1989, pp. 119-145.

MARTIN, G.

"La responsabilité civile du fait des déchets en droit français".

Rev. int. dr. comp., n° 1, 1992, pp. 65-82.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

MARTIN, G.

"La responsabilidad civil pour les dommages à l'environnement et la Convention de Lugano".

R.J.E., nº 2-3, 1994, pp. 122-136.

MARTIN, G.

*Le Dommage Ecologique.*

Rapport présenté au Comité *ad hoc* Droit, Economie et Sociologie du P.I.R.E.N., Université de Nice, 1989.

MARTIN, G.

*Le dommage écologique en Droit interne, communautaire et comparé.*

Actes du Colloque de la S.F.D.E., 21 et 22 mars 1991, Paris, edit. Economica 1992.

MARTIN, G.

"Réflexions sur la définition du dommage à l'environnement: le dommage écologique pur".

En prensa, 1997.

MARTIN MATEO, R.

*Derecho Ambiental.*

Madrid, 1977.

MARTIN MATEO, R.

"Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo Español desde el cambio político".

R.A.P., nº 108, 1985, pp. 187-204.

MARTIN MATEO, R.

"La problemática asimilación del accionariado popular".



Revista de Estudios de la Vida Local, nº 179, 1973, pp. 472-481.

MARTIN MATEO, R.

*Nuevos instrumentos para la tutela ambiental.*

Madrid, edit. Trivium, 1994.

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

MARTIN MATEO, R.

*Plan ambiental Confebask.*

Bilbao, 1991.

MARTIN MATEO, R.

*Tratado de Derecho ambiental.*

Vol. I, 1ª edic., edit. Trivium, Madrid, 1991.

MARTIN REBOLLO, L.

"La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica".

Documentación Administrativa, nºs 237/238, 1994, pp. 11-104.

MARTIN REBOLLO, L.

"Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas".

*Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Madrid, edit. Cívitas, 1991, pp. 2.785-2.826.

MARTIN REBOLLO, L.

"Medio ambiente y responsabilidad de la Administración".

R.E.D.A., nº 11, 1976, pp. 639-652.

MATTERA, A.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

*El mercado único europeo, sus reglas, su funcionamiento.*

Madrid, edit. Civitas, 1991.

MAUGERI, M. R.

"Liability for environmental Damage in Italy".

EUI Working Paper EPU n° 91/12, *Environmental Liability in a European Perspective*, European University Institute, Florence, 1991, pp. 59-85.

McGRORY, D. P.

"Air pollution legislation in the United States and the Community".

E.L.R., diciembre 1990, pp. 299-316.

MERIALDI, A.

"Un' importante sentenza americana in materia di risarcimento del danno all'ambiente".

R.G.A., n° 3/4, 1993, pp. 585-593.

MIRBEAU-GAUVIN, J. R.

"La responsabilité du fait des produits, Danemark".

Rev. int. dr. comp., n° 4, 1991, pp. 837-852.

MOISE, E.

"La Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux (22 mars 1989)".

R.G.D.I.P., Tomo 93, 1989/4, pp. 900-906.

MONJAS BARRENA, I.

"Naturaleza objetiva e imputación de la responsabilidad en el sistema de responsabilidad civil por daños y perjuicios causados al medio ambiente por los residuos".

Comunicación presentada al seminario sobre Responsabilidad Ambiental, Universidad de Alicante, 27 a 29 de octubre de 1994.

MORAND-DEVILLER, J.

"Les instruments juridiques de la participation et de la constatation des décisions d'aménagement".

R.J.E., nº 4, 1992, pp. 453-467.

MORENO TRUJILLO, E.

"La armonización de la protección del medio ambiente y el desarrollo económico en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional".

Seminario sobre *Instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente*, celebrado en Oviedo los días 13, 14 y 15 de diciembre de 1989, pp. 215-220.

MORGAN DE RIVERY, E.

"La gestion des déchets industriels. Action passée, présente et future de la Communauté".

R.M.C. et de L'U.E., nº 358, pp. 414-429.

MOSQUETE POL, M. T.

"Responsabilidad civil por daños causados al medio ambiente en Europa".

Seminario sobre *Instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente*, celebrado en Oviedo los días 13, 14 y 15 de diciembre de 1989, pp. 125-134.

MYLREA, K.

"Who is liable?".

S. Tromans (Dir.), 1993, pp. 1-21, Environmental Liability Conference, Simons & Simons, Londres, 14 de mayo de 1993.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

NIETO, A.

"La discutible supervivencia del interés directo".

R.D.A., nº 12, 1979, pp. 36-43.

NOBLE, D.

"Environmental Liability".

M. Campins Eritja e I. Pont Castejón (Dir.), en *Perspectives de Dret Comunitari Ambiental*, Bellaterra, 1997, pp. 359-369.

NORTON, J. J., AUERBACK, R. M. y GABA, J.

*Environmental Liability for Banks.*

London, LLOYD's of London Press LTD, 1995.

NOVARESE, F.

"La responsabilità civile per danno ambientale: differenti tesi per diversi ideologie".

R.G.A., nº 1, 1988, pp. 13-31.

NUCLEAR ENERGY AGENCY (N.E.A.).

*Nuclear Accidents, Liabilities and Guarantees.*

Proceedings of the Helsinki Symposium, 31 August- September 1992, París,  
O.C.D.E., 1993.

O.C.D.E.

"Pollution insurance and compensation funds for accidental pollution" (extracts from  
the Report by the OECD Environment Committee).

E.P.L., Vol. 21, nº 3/4, 1991, pp. 176-178.

O'REILLY, J.

*US Environmental Liability Risks.*

London, Graham & Trotman, 1995.



OLMEDO ONSURBE, J. V.

"La legitimación colectiva para la tutela ambiental".

Comunicación presentada en el Seminario sobre Responsabilidad Ambiental, Universidad de Alicante, 27 a 29 de octubre de 1994, pp. 1-14.

PALOMAR OLMEDA, A.

"La protección del medio ambiente en materia de aguas".

R.A.P., nº 110, 1986, pp. 107-128.

PASECHNIKOV, A.

"Elimination of the consequences of the Chernobyl".

*Nuclear Accidents, Liabilities and Guarantees*, proceedings of the Helsinki Symposium, 31 August - 3 September 1992, París, O.C.D.E., 1993, pp. 56-69.

PAVELEK, E.

"La asegurabilidad de los riesgos medioambientales".

Comunicación presentada en el seminario sobre Responsabilidad Ambiental, Universidad de Alicante, 27 a 29 de octubre de 1994.

PAVELEK ZAMORA, J. E.

"Seguro y riesgos medioambientales (primera parte)".

Revista Española de Seguros, nº 63, 1990, pp. 31-54.

PAVELEK ZAMORA, J. E.

"Seguro y riesgos medioambientales (segunda parte)".

Revista Española de Seguros, nº 64, 1990, pp. 7-35.

PECK, N.

"The U.S. experience".

S. Tromans (Dir.), 1993, pp. 1-7, Environmental Liability Conference, Simmons



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

& Simmons, Londres, 14 de mayo de 1993.

PEINE, F. J.

"La responsabilité du fait des déchets en droit administratif allemand".

Rev. int. dr. comp., nº 1, 1992, pp. 83-117.

PELLEGRINI GRINOVER, A.

"Acciones colectivas para la defensa del ambiente y de los consumidores" (La ley brasileña nº 7.437 de 24 de julio de 1985).

Rev. Der. Proc., nº 3, 1988, pp. 705-723.

PELZER, N.

"Inadequacies in the civil nuclear liability régime evident after the Chernobyl accident: the response in the Joint Protocol of 1988".

*Nuclear Accidents, Liabilities and Garanties*, proceedings of the Helsinki Symposium, 31 August - 3 September 1992, París, O.C.D.E., 1993, pp. 155-169.

PEREZ DE-GREGORIO, J. J.

"La responsabilidad civil por daños al medio ambiente".

La Ley, nº 4, 1993, pp. 1053-1057.

PISILLO-MAZZESCHI, R.

"Forms of International Responsibility for Environmental Harm".

Francioni, F. y Scovazzi, T. (Dir.), en *International Responsibility for Environmental Harm*, London, Graham & Trotman, 1991, pp. 15-33.

PITTARD, Y.

"Le juge administratif: juge vert?. Le point de vue d'un avocat".

R.J.E., nº especial, 1995, pp. 27-38.



POINT, P.

"Principes économiques et méthodes d'évaluation du préjudice écologique".

Martin, G. (Dir.), pp. 123-142, en *Le dommage écologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., 21 et 22 mars 1991, París, edit. Economica, 1992.

POLITI, M.

"Incidenti nucleari e responsabilita civile: verso un simultaneo ampliamento della sfera di applicazione delle convenzioni internazionali vigenti?".

R.G.A., n° 2, 1988, pp. 209-235.

POLITI, M.

"The impact of the Chernobyl accident on the States perception of international Responsibility for Nuclear Damage".

Francioni, F. y Scovazzi, T. (Dir.), en *International Responsibility for Environmental Harm*, London, Graham & Trotman, 1991, pp. 473-498.

PONTE IGLESIAS, M. T.

*La contaminación fluvial: cuestiones de responsabilidad internacional.*

Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1989.

PORTALUPI, N. y RONCELLI, P.

"Environmental Liability in Italy".

*Environmental Liabilities and Regulation in Europe*, The Hague, 1993, pp. 279-300.

POSTIGLIONE, A.

"L'azione civile in difesa dell'ambiente".

Riv. Trim. DPub., n° 2, 1987, pp. 303-324.

POSTIGLIONE, A.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

"La réparation des dommages transfrontaliers en Italie".

R.J.E., n° especial, 1989, pp. 69-73.

PRIEUR, M.

*Droit de l'environnement.*

2<sup>a</sup> Ed., Dalloz, París, 1991.

PRIEUR, M.

"Le droit des pollutions transfrontières et le droit francais".

R.J.E., n° especial, 1989, pp. 59-68.

PUGH, CH.

"Who can sue?"-

S. TROMANS (Dir.), Environmental Liability Conference, Simmons & Simmons,  
Londres 14 de mayo de 1993.

REDMAN, M.

"Environmental Law for bankers and insolvency practitioners".

Journal of International Banking Law, n° , 1993, pp. 85-94.

REHBINDER, E.

"Evaluation et réparation du dommage écologique".

G. Martin (Dir.), 1991, pp. 109-121, en *Le dommage ecologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., 21 et 22 mars 1991, edit. Economica, París, 1992.

REHBINDER, E.

"La representatividad de los intereses ambientales conforme al Derecho administrativo de la República Federal Alemana".

Ambiente y Recursos naturales, n° 1, 1985, pp. 64-67.



REMOND-GOUILLOUD, M.

"Les fonds d'indemnisation".

Martin, G. (Dir.), pp. 165-175, en *Le dommage écologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., 21 et 22 mars 1991, París, edit. Economica, 1992.

REST, A.

"Ecological damage in Public International Law".

E.P.L., nº 1, 1992, pp. 31-41.

REST, A.

"New tendencies in environmental responsibility/liability law".

E.P.L., nº 3/4, pp. 135-140.

REST, A.

"The Sandoz conflagration and the Rhine Pollution: liability Issues".

G.Y.I.L., Vol. 30, 1987, pp. 160-176.

REUTER, A.

"Non-fault liability in Germany".

P. Thomas (Dir.), 1990, pp. 167-173, *Environmental Liability*, 7th Residential Seminar on Environmental Law, 9-13 de junio de 1990.

RIVAS, D. M.

"Insuficiencias y fallos del principio contaminador-pagador. Un resumen".

Seminario sobre *Instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente*, celebrado en Oviedo, 13, 14 y 15 de diciembre de 1989, pp. 151-197.

RODRIGUEZ RAMOS, L.

"Instrumentos jurídicos preventivos y represivos de la protección del medio



ambiente".

Documentación Administrativa, nº 190, 1981, pp. 457-485.

RODRIGUEZ RUIZ DE VILLA, D.

"La protección civil indirecta del medio ambiente".

La ley, nº 3, 1993, pp. 880-914.

ROSA MORENO, J.

"Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva".

R.E.D.A., nº 81, 1994, pp. 147-153.

RUSTAND, H.

"Updating the concept of damage, particularly as regards environmental damage and preventive measures, in the context of ongoing negotiation on the revision of the Vienna Convention - some comparative aspects".

*Nuclear Accidents, Liabilities and Guarantees*, proceeding of the Helsinki Symposium, 31 August - 3 September 1992, París, O.C.D.E., 1993, pp. 218-238.

SALTER, J. R.

*Corporate environmental responsibility. law and practice.*

London, Dublin, Edinburg, 1992.

SAMUELAS, A.

"Punishment for environmental crime".

J.P.E.L, mayo 1994, pp. 124-415

SANCHEZ MARIN, R.

"La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas en la Ley 30/1992".

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 259, 1993, pp. 517-545.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

SANCHEZ MORON, M.

"El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente".

I Congreso Nacional de Medio Ambiente, Sevilla, 1995, pp. 57-76.

SCHEFFER, H. E.

"Pollution of the sea by oil. The Brussels Convention of 1969 relating to oil pollution casualties".

N.I.L.R., Vol. XVIII, 1971, pp. 2-24.

SCHWENZER, I.

"L'adaptation de la Directive communautaire de 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux en Allemagne Fédéral".

Rev. int. dr. comp., n° 1, 1991, pp. 615-624.

SCOVAZZI, T.

"La sentenza sul risarcimento dei danni nel caso "Amoco Cadiz".

R.G.A., n° 1, 1988, pp. 141-149.

SERRANO PAREDES, M. O.

"Alternativas a los sistemas clásicos de responsabilidad civil: el Convenio del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por los daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente".

Comunicación presentada al Seminario sobre Responsabilidad Ambiental, Universidad de Alicante, 27 a 29 de octubre de 1994.

SHEEAN, L. M.

"The EEC's proposed directive on civil liability for damage caused by waste: taking over when prevention fails".

Ecology Law Quarterly, n° 18, 1991, pp. 405-458.



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

SHENEFIELD, J. H. y GORDON COONEY, J.

"Class Action in the United States".

R.A.E., n° 4, 1994, pp. 112-116.

SILVA DE LA PUERTA, R.

*El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.*

Bilbao, 1986.

SMETS, H.

"Indemnisation des dommages exceptionnels à l'environnement causés par les activités industrielles".

A.D.I., *L'avenir du Droit International de l'environnement*, 1984, pp. 275-327.

SMETS, H.

"Quelques problèmes relatifs aux mouvements transfrontières de déchets dangereux".

E.P.L., 21/3/4 (1991), pp. 141-145.

SMITH, T.

"La spécificité du dommage écologique dans le droit des Etats Unis".

Martin, G. (Dir.), pp. 79-92, en *Le dommage écologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., 21 et 22 mars 1991, Paris, Economica, 1992.

SMITH, T.

"Les déversements de pétrole en mer aux Etats-Unis: L'Exxon Valdez et au-delà".

Martin, G., (Dir.), pp. 201-211, en *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E. 21 et 22 mars 1991, Paris, edit. Economica, 1992.

STANLEY, P. J.

*The Earth Summit: the United Nations Conference on Environment and*



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

*Development.*

London, 1993

STEICHEN, P.

*Les sites contaminés - de la police administrative au Droit économique.*

Martin G. (Dir.). These pour le Doctorat en Droit de l'Université de Nice-Sophia Antipolis, présentée publiquement le 26 octobre 1994.

STROHL, P.

"La Convention de 1971 relative à la responsabilité civile dans le domain du transport maritime des matières nucleaires. Un essai de conciliation entre le droit maritime et le droit nucleaire".

A.F.D.I., 1972, pp. 753-784.

SUPATAEVA, O. A.

"Compensation for the damage caused by the Tchernobyl disaster and the problem of russian legislation on liability for nuclear damage".

*Nuclear Accidents, Liabilities and Garantees*, proceedings of the HelsinKi Symposium, 1 August-3 September 1992, París, O.C.D.E., 1993, pp. 70-91.

SYMES, T. y PHILLIPS, V.

"Environmental Liability in England and Wales".

*Environmental Liabilities and Regulation in Europe*, The Hague, 1993, pp. 109-135.

TABER, S. M.

"Lender liability rules".

*International Bussines Lawyer*, January 1993, pp. 19-21

TESTER, P. L. y WITEHEAD, M.

"The EC Directive on civil liability for damages caused by waste: lessons from the



Superfund Law".

E.E.L.R., Vol. 1 n° 1, 1992, pp. 26-31.

THE HOUSE OF LORDS, Select Committee on The European Communities.  
Session 1989-90., 25th REPORT.

*Paying for Pollution. Civil Liability for damage Caused by Waste.*

London, 1990.

THE HOUSE OF LORDS. Select Committee on The European Communities,  
Session 1993-94, 3rd REPORT.

*Remedying Environment Damage.*

London, 1993.

THIEFFRY, P.

"L'opportunité d'une responsabilité communautaire du pollueur, les distorsions entre les Etats membres et les enseignements de l'expérience américaine".

Rev. int. dr. comp., n° 1, 1994, pp. 103-123.

THIEFFRY, P.

"La responsabilité du pollueur: les projets communautaires et la Convention du Conseil de l'Europe".

Gazette du Palais, n° 216 y 217, 1993, pp. 2-28.

THIEFFRY, P.

"Les nouveaux instruments juridiques de la Politique Communautaire de l'environnement, le Traité de l'Union Européenne et le V Programme Communautaire d'Action pour l'environnement

Rev. Trim. Dr. Eur., n° 4, 1992, pp. 669-685.

THOMPSON, G.

"Environmental liability in Canada: the risks for lenders, receivers and trustees".  
P. Thomas (Dir.), 1990, pp. 113-147, en *Environmental Liability*, 7th Residential  
Seminar on Environmental Law. 9-13 de junio de 1990, International Bar  
Association, London, 1991.

TREVES, T.

"Aspetti internazionali della responsabilità civile per danni all' ambiente".  
R.G.A., nº 1, 1994, pp. 105-116.

TREVES, T.

"Les tendances récentes du droit conventionnel de la responsabilité et le nouveau  
droit de la mer".  
A.F.D.I., 1975, pp. 767-783.

TROMANS, S.

"Damage to the environment".  
Special seminars: Commission of the European Communities/Green Paper on  
remediating environmental damage, London, Frankfurt and Paris, 1993.

TROMANS, S.

"Environmental Damage: Problems and Prospects".  
En prensa, 1997

TROMANS, S.

"Environmental Liability".  
E.P.L., nº 22/1, 1992, pp. 43-48.

TROMANS, S. y TURRALL-CLARKE, R.

*Contaminated Land*.  
London, Sweet & Maxwell, 1994.



UNIVERSITY OF CAMBRIDGE

*Report of Special Seminars about Green Paper on Remedying Environmental Damage.*

Organised by European Commission, London, Frankfurt and París, 1993.

VAN GELDEREN, S.

"Responsabilidad civil por daños nucleares".

Ambiente y Recursos Naturales, nº 4, 1989, pp. 22-32

VANDERSANDEN, G. y BARAV, A.

*Contentieux Communautaire.*

Bruexelles, 1977.

WAITE, A.

"Les sanctions pénales et administratives dans le Droit anglais de l'environnement".

R.J.E., nº 1, 1990, pp. 81-105.

WEIR, T.

"Strict and fault based liability and the problems of retrospective liability".

S. Tromans (Dir.), Environmental Liability Conference, Simons & Simons, Londres, 14 de mayo de 1993.

WIEDERKEHR, G.

"Le débat sur les fondements de la responsabilité en matière de dommage écologique".

G. Martin (Dir.), pp. 23-29, en *Le dommage écologique en Droit interne, communautaire et comparé*, Actes du Colloque de la S.F.D.E., 21 et 22 mars 1991, París, edit. Economica, 1992.

WILKINSON, D.



"Moving the boundaries of compensable environment damage caused by marine of spills: the effect of two new international protocols".

Journal Environmental Law, nº 1, 1993, pp. 71-90.

WILKINSON, D.

"The Council of Europe Convention on civil liability for damage resulting from activities dangerous to the environment: a comparative review".

E.E.L.R., nº 5, 1993, pp. 130-134

WILMOWSKY, P. V. y ROLLER G.

*Civil Liability for Waste.*

Frankfurt, 1992.

WISSEL, H., SCHLEMMINGER, H., SCHUTZE, J. y MARTENS, C. P.

"Environmental Liability in Germany".

*Environmental Liabilities and Regulation in Europe*, The Hague, 1993, pp. 205-241.

WOLF, S. M.

*Pollution Law Handbook. A Guide to Federal Environmental Laws.*

New York, 1988.