

Dictamen 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⁽¹⁾

(90/C 112/08)

El 29 de septiembre de 1989, de conformidad con el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de medio ambiente, sanidad y consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en la materia, elaboró su dictamen el 6 de febrero de 1990 (ponente: Sr. G. Proumens).

En su 274ª sesión plenaria (sesión del 28 de febrero de 1990), el Comité Económico y Social ha aprobado por 109 votos a favor y 18 abstenciones el siguiente dictamen.

I. OBSERVACIONES GENERALES

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social aprueba la propuesta de Directiva examinada, cuyos objetivos principales son, por una parte, la prevención y, por otra, la armonización de las disposiciones nacionales en materia de medio ambiente.

No obstante, desea que se tengan en cuenta las observaciones y modificaciones que se indican a continuación.

1.2. El Comité muestra su sorpresa por el hecho de que la Comisión someta en estos momentos esta propuesta de Directiva cuando todavía no ha terminado los trabajos destinados a presentar al Consejo una comunicación sobre la responsabilidad civil por los daños causados al medio ambiente.

1.3. En estas condiciones, el Comité prodría haber esperado de la Comisión que ésta retirara la presente propuesta de Directiva hasta que se hubieran aclarado todos los elementos implicados.

Con todo, el Comité considera que en estos momentos debe exponer su argumentación con el fin de no retrasar el desarrollo de los trabajos de la Comisión.

1.4. El Comité subraya la importancia de que la Comisión tome en consideración los trabajos del Consejo de Europa, el proyecto de Convenio de las Naciones Unidas sobre la responsabilidad civil por los daños causados durante el transporte y las conclusiones de la conferencia de Estrasburgo sobre la contaminación del Rin.

2. Fundamentos jurídicos

2.1. La Comisión se base en el artículo 100 A. Sin embargo, habida cuenta de los objetivos que establece, su referencia al artículo 100 no está justificada. En el estado actual del texto, debería referirse a los artículos 130 R y S del Tratado.

Por ello, el Comité recomienda a la Comisión que revise su argumentación de forma que concuerde con el fundamento jurídico elegido.

3. Nuevos conceptos jurídicos

3.1. En su texto, la Comisión introduce o se refiere a conceptos que, o son nuevos o se hallan en evolución.

Al introducir nuevas definiciones hay que prestar especial atención a la aplicabilidad práctica. Por otro lado, el Comité observa con satisfacción que la Comisión ha tenido en cuenta las reflexiones que había expresado en su dictamen relativo al cuarto programa de acción en materia de medio ambiente⁽²⁾.

3.2. El Comité pone de relieve que el concepto de «verosimilitud predominante» es una noción jurídica que puede plantear dificultades de interpretación respecto a las legislaciones nacionales de determinados Estados miembros.

Acepta la explicación de la Comisión de que su intención era utilizar la noción de verosimilitud en el artículo 4.6 en lugar de «considerable probabilidad». La noción de verosimilitud es la utilizada normalmente por la Jurisprudencia inglesa e irlandesa a la hora de establecer la carga de la prueba.

3.3. El Comité recomienda a la Comisión que precise los casos de fuerza mayor en sus considerandos refiriéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia del 5 de febrero de 1987⁽³⁾.

4. Ámbito de aplicación

4.1. Del texto de la propuesta se deduce que se trata de residuos de todas clases generados por una actividad profesional, excluyendo los residuos nucleares y de la

⁽¹⁾ DO nº C 251 de 4. 10. 1989, p. 3.

⁽²⁾ DO nº C 180 de 8. 7. 1987.

⁽³⁾ Asunto 145/85 (Denkavit België contra el Estado belga, Repertorio de Jurisprudencia del Tribunal 1987-2).

contaminación debida a los hidrocarburos en la medida en que están cubiertos por los convenios en vigor en los Estados miembros.

4.2. La propuesta de Directiva no califica de otro modo los residuos, sean peligrosos o no.

4.3. Hay que lamentar que la propuesta de Directiva se limite a los productores de residuos en el sector industrial o profesional. Debería incluirse también a los productores de residuos en entidades públicas o sociales (por ejemplo, vertederos de basuras, plantas de incineración, hospitales).

4.4. La propuesta de Directiva tampoco distingue entre los residuos que deben ser pura y simplemente eliminados y los residuos destinados a reciclaje.

4.5. En la propuesta de Directiva se debería indicar más explícitamente que la responsabilidad civil prevista acaba cuando los residuos entran en el proceso de reciclaje. A efectos de responsabilidad, hasta ese momento no se puede establecer una diferencia entre residuos reciclables y no reciclables.

A este respecto, el Comité recomienda que los transportistas, autorizado o no, puedan servirse de algún signo distintivo según transporten residuos destinados a reciclaje o residuos que vayan a ser eliminados.

4.6. Asimismo, las autoridades públicas deben estar obligadas a hacer todo lo necesario para eliminar los daños en la medida en que los conozcan, sin que por ello liberen de responsabilidad a los restantes operadores.

5. Principios de responsabilidad

5.1. Según la propuesta de la Comisión, la responsabilidad civil corresponde al productor de los residuos. Los transportistas o las personas que, de alguna otra manera, ejerzan el control efectivo de los residuos tendrán sólo una responsabilidad subsidiaria (véase la letra b del apartado 2 del artículo 1 del proyecto de la Comisión). Este aspecto parece problemático a efectos prácticos y atendiendo a los derechos de los afectados, especialmente en aquellos casos en que el daño al que se vincula la responsabilidad se haya producido durante el transporte o el almacenamiento, y no en el punto donde se generaron los residuos. Para el damnificado será a menudo también difícil descubrir, dentro del plazo legal, al productor de los residuos.

5.2. Por ello, la Sección propone que, además del productor de los residuos, se haga recaer la responsabilidad sobre las personas que se encargaban del control efectivo de los residuos cuando se produjo el hecho causante del daño o de los perjuicios al medio ambiente, en tanto que la responsabilidad de esas personas finalizaría a partir del momento de la entrega reglamentaria a una empresa de eliminación de residuos, respetando las normas previstas.

5.3. Dado que de esta manera se encontrarían varios responsables frente al damnificado o a otros demandan-

tes, se debería introducir una responsabilidad civil solidaria, tal como la Comisión lo prevé en el artículo 5 del proyecto. El mencionado artículo sería aplicable para determinar la compensación interna entre estos responsables solidarios.

6. Definiciones de los perjuicios (« lesions »)

6.1. El Comité constata que al margen de los perjuicios causados a personas y a bienes, que son conceptos claros y bien conocidos, la Comisión introduce un concepto nuevo: los perjuicios al medio ambiente.

6.2. La Comisión debería precisar que la Directiva propuesta sólo cubrirá los perjuicios « importantes » y/o « persistentes ».

6.3. Por otra parte, es necesario que los perjuicios hayan sido causados por una modificación de las condiciones del agua, del suelo o del aire.

6.4. El Comité se pregunta de qué forma podrá apreciarse objetivamente, en determinados casos, en qué medida hay modificación. Puede también tratarse de modificaciones positivas.

6.5. Por lo demás, y teniendo en cuenta los plazos de prescripción, ¿de qué forma podrían determinarse, varios años más tarde, los perjuicios causados al medio ambiente por esas modificaciones en aquellos casos en que hayan podido intervenir nuevos elementos, positivos o negativos?

7. Acción civil y prescripción

7.1. La Comisión introduce asimismo una nueva noción en cuanto a las personas facultadas para entablar una acción civil en relación con los daños causados al medio ambiente.

7.2. Los poderes públicos están facultados para actuar en ese sentido, puesto que dichos perjuicios afectan a colectivos.

No obstante, sería conveniente establecer un sistema de recurso para aquellos casos en que los responsables de los daños sean los mismos poderes públicos.

7.3. La Comisión reconoce el derecho de acción a las asociaciones colectivas de intereses (apartado 4 del artículo 4), pero no contempla la armonización o ampliación de esta posibilidad a los Estados miembros en los que no haya sido reconocida todavía.

II. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

8. Responsabilidades

8.1. La Comisión considera que la responsabilidad del productor debe persistir hasta el momento de la entrega de los residuos a un eliminador autorizado.

8.2. El Comité se pregunta qué criterios se aplicarán para definir la autorización de los eliminadores. La fijación de dichos criterios debería corresponder a la Comisión, y no a los Estados miembros, ya que ello podría originar distorsiones.

8.3. Por otra parte, el Comité insiste en que se examinen convenientemente los diferentes tipos de eliminación, no sólo en lo que se refiere al sistema, sino también en lo que respecta al tipo de residuos que pueda someterse a tratamiento o eliminación, a saber: estancación/esparcimiento/enterrado/incineración al aire libre/incineración en instalaciones especializadas.

9. Fondo de compensación y seguros de responsabilidad civil

9.1. El Comité es consciente de los problemas que plantean los daños no recuperables; al mismo tiempo, toma nota de la voluntad de la Comisión de solucionar dichos problemas. La Comisión ha previsto, en efecto, la posible creación de un sistema compensatorio, al tiempo que reconoce las dificultades que ello comportaría.

El Comité expresa su deseo de colaborar estrechamente en el análisis de dichos problemas.

9.2. En los considerandos de su propuesta de Directiva, la Comisión estima que no es oportuno establecer un régimen de seguro obligatorio.

9.3. Esta renuncia por parte de la Comisión a instaurar un seguro obligatorio es plenamente razonable por los siguientes motivos:

9.3.1. Por una parte, las imprecisiones jurídicas de la propuesta examinada no permiten que las compañías de seguros puedan conocer el alcance de los riesgos que deberán cubrir ni quién deberá asegurarse en las diferentes hipótesis: productores de residuos, transportistas, almacenistas o mezcladores de residuos.

9.3.2. Por otra parte, si se prevé un seguro obligatorio, las compañías, ante esta imprecisión, difícilmente podrían extender pólizas de seguro simultáneo o de reaseguro.

9.3.3. Y por último, ante estas imprecisiones, las primas serían con toda seguridad muy elevadas, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas (PYME) para las que el sistema sería totalmente insostenible, pues una PYME puede producir desechos susceptibles de plantear problemas sin que dicha producción sea proporcional a su volumen de negocios, aun cuando lo ideal sería que las empresas tendiesen a la perfección en este campo.

9.4. Para aquellos riesgos no cubiertos por los seguros, obligatorios o no, la Comisión deberá examinar la posibilidad de crear un fondo de compensación.

El Comité no ignora que la creación de dicho fondo presenta numerosas dificultades:

- ¿A nivel nacional o a nivel comunitario?
- ¿Quién garantizará la gestión?
- ¿Quién garantizará la financiación (empresas, transportistas, eliminadores, poderes públicos)?
- ¿Sobre qué base deberían alimentar dicho fondo las distintas partes implicadas?

10. Observación especial

10.1. Resulta insatisfactorio que la Comisión aplaze a una fecha posterior las normas de responsabilidad civil para daños al medio ambiente que no se puedan individualizar. Es de temer que, entretanto, se adelanten las correspondientes normativas de algunos Estados miembros. Con ello se pone en tela de juicio la armonización de la legislación del medio ambiente en este importante aspecto.

Hecho en Bruselas, el 28 de febrero de 1990.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Alberto MASPRONE

ANEXO

del dictamen del Comité Económico y Social

Las enmiendas que figuran a continuación fueron rechazadas en el curso de los debates pero recibieron a su favor al menos la cuarta parte de los votos emitidos.

Apartado 4.4

Añadir el siguiente texto a dicho apartado:

« El Comité insta a que se incluya esta distinción en la propuesta. La ausencia de dicha distinción podría frenar la utilización de residuos. »

Exposición de motivos

No es necesaria.

Votación

Votos a favor: 57; votos en contra: 64; abstenciones: 2.

Puntos 5.1, 5.2 y 5.3

Sustitúyanse estos puntos por el siguiente texto:

« Según la Comisión, la responsabilidad por el perjuicio ocasionado recaerá en el productor de los residuos. »

A este respecto el Comité considera que el productor de residuos no es necesariamente el único responsable de las operaciones que pueden desarrollarse entre el momento en que se desprende de los residuos y el momento en que éstos se ponen a disposición de la empresa de reciclaje (a saber: transporte, almacenamiento, selección, mezcla), por lo que corresponderá a los tribunales resolver la cuestión.

Por otra parte, el productor podrá firmar contratos con los diferentes tipos de empresas que podrían intervenir, de forma que los tribunales puedan conocer bien el proceso.

A falta de contrato, el productor será, por supuesto, el responsable.

En cuanto a la noción de responsabilidad solidaria, ésta se enfrentaría en la práctica a repartos frecuentemente no equitativos.

Exposición de motivos

Los argumentos relativos a la responsabilidad por el perjuicio ocasionado son evidentes en el texto de la enmienda.

Votación

Votos a favor: 57; votos en contra: 72; abstenciones: 1.

Punto 9.4

Suprimase este punto.

Exposición de motivos

El conjunto de cuestiones planteadas pone de relieve que este sistema (creación de un Fondo de Compensación) que, por otra parte, la Comisión aún no ha estudiado ante las dificultades que el mismo presenta, es poco realista o incluso irrealizable.

Votación

Votos a favor: 68; votos en contra: 76; abstenciones: 4.