

Responsabilidad Civil por los daños causados al Medio Ambiente por residuos

EDUARDO PAVELEK ZAMORA

MAPFRE RE

Las características del Medio Ambiente, que le califican como un recurso colectivo, de interés nacional y mundial, excede de las puras y exclusivas relaciones del derecho privado.

La propuesta de directiva relativa a la Responsabilidad Civil por los Daños y Perjuicios Causados al Medio Ambiente por los Residuos, supone un marco legal amplio para regular este aspecto en los países miembros de la Comunidad Europea.

El Medio Ambiente depende de nuestras acciones colectivas, y el medio ambiente de mañana, de nuestra conducta de hoy.

La eliminación de los derechos también causa contaminación y paraliza la tierra que podría destinarse a usos más productivos. Las industrias de gestión de desechos de la Comunidad Europea manejan anualmente 2.000 millones de toneladas de desechos, de los cuales las tres cuartas partes son enterrados, a pesar de que el 80% de ellas podría reciclarse para obtener materiales brutos o energía para la industria o la agricultura, lo que representaría un ahorro de 650.000 a 900.000 millones de pesetas (6.500 a 9.000 millones de dólares USA) al año. El reciclaje de los desechos es particularmente importante para la Comunidad, puesto que ésta depende de las importaciones para el 56% de sus necesidades energéticas, el 50% de su papel y pulpa de madera, y entre el 80% de sus metales.

Por otra parte, en la industria, las fábricas y otras instalaciones que participan en todas las formas de producción se generan desechos y vertidos, incluidas algunas sustancias muy peligrosas y tó-

xicas como ciertos productos químicos y metales pesados. La contaminación industrial no solamente pone en peligro directamente la salud humana, sino que, dondequiera que se produce, también causa daños al Medio Ambiente.

Este texto nos presenta la situación de los desechos en los países comunitarios desde una perspectiva eminentemente economicista y debe necesariamente ser complementado con otros contenidos no menos importantes en materia de residuos industriales: el preventivo y el reparador.

A lo largo de estos últimos años, se ha articulado un cuerpo legislativo comunitario en materia medioambiental —bastante denso por cierto— que descansaba sobre todo en el campo del control, reducción y prevención de los distintos agentes que perjudican el Medio Ambiente. Faltaba, sin embargo, una norma que abordara, la responsabilidad del contaminador erigida sobre el principio de «quien contamina paga».

La disposición que se comenta, cuyo título completo es «Propuesta de Directiva relativa a la Responsabilidad Civil por los daños y perjuicios causados al Medio Ambiente por los residuos», viene a colmar este vacío aunque no de una manera completa, ya que el nuevo régimen de responsabilidad que ahora se pretende instaurar solo se centra en los residuos aunque su título original era más ambicioso al abarcar también a «Otras actividades peligrosas».

Orígenes de la propuesta

Las preocupaciones políticas sobre el Medio Ambiente son una cuestión relativamente reciente en la Comunidad Europea. No es hasta la Conferencia de Estocolmo en 1972 cuando se expresa de una manera ferviente la desazón general que ya se respiraba «acerca de la urgente necesidad de controlar y detener el daño que se estaba causando desde hacia tanto tiempo al medio ambiente, los recursos naturales y la salud pública».

Casi paralelamente, en Octubre de 1972, la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de los países comunitarios celebrada en París vino a reconocer que «el crecimiento económico inspirado y fomentado por la comunidad tenía que estar vinculado a mejoras del nivel y calidad de vida de sus ciudadanos y a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales».

En la reunión de París se proclamaron asimismo 13 principios de una política comunitaria en materia de Medio Ambiente (Cuadro 1), entre los que es necesario destacar la base sexta: «el coste de la prevención y eliminación de los perjuicios debe correr, en principio, por cuenta del contaminador».

Poco tiempo después, este principio es plenamente ratificado en noviembre de 1973 con ocasión de una reunión convocada por la Comisión Europea en la que los Estados miembros adoptaron el PRIMER PROGRAMA COMUNITARIO DE MEDIO AMBIENTE, para un período de cuatro años, al que sucedieron otros tres. Actualmente, se está culminando el CUARTO PROGRAMA, llevado a cabo desde 1987, y se ha formulado un QUINTO PROGRAMA en el marco de los nuevos tiempos que corren, a las puertas ya del Mercado Único.

Para refrendar este espíritu, no debe dejar de mencionarse la Recomendación del Consejo de 3 de Marzo de 1979, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de Medio Ambiente que, en su punto 3, reza: **«El responsable de la contaminación es quien deteriora directa o indirectamente el medio ambiente o crea las condiciones para que se produzca este deterioro».**

Aunque se dice expresamente en una nota aclaratoria que la noción de responsable que se desprende de esta frase no afecta a las disposiciones relativas a la responsabilidad civil, parece bastante ilustrativo que, después de casi veinte años, se vengán reafirmando constantemente este principio en sucesivos textos comunitarios, incluso de rango supremo. Así el Acta Unica Europea en el título VII correspondiente al Medio Ambiente contiene en su art. 130 R el siguiente precepto:

«La acción de la Comunidad, en lo que respecta a Medio Ambiente, se basará en los prin-

Cuadro 1. Principios de una política comunitaria de medio ambiente.

- I *la mejor política del medio ambiente consiste en evitar la creación de contaminación en su origen en vez de tratar ulteriormente de contrarrestar sus efectos;*
- II *la política del medio ambiente puede y debe ser compatible con el desarrollo económico y social;*
- III *los efectos producidos en el medio ambiente deben tenerse en cuenta lo antes posible en todos los procesos técnicos de planificación y decisión;*
- IV *debe evitarse toda explotación de los recursos naturales o cualquier otra actuación que cause daños significativos al equilibrio ecológico;*
- V *debe mejorarse el nivel del conocimiento científico y tecnológico en la Comunidad a fin de tomar medidas eficaces de conservación y mejora del medio ambiente y luchar contra la contaminación y las perturbaciones. Por ello, se debe promover la investigación en este campo;*
- VI *el coste de la prevención y eliminación de los perjuicios debe correr, en principio, por cuenta del contaminador;*
- VII *debe procurarse que las actividades realizadas en un Estado no causen ninguna degradación del medio ambiente en otro Estado;*
- VIII *la Comunidad y sus Estados miembros deben tener en cuenta, en su política del medio ambiente, los intereses de los países en desarrollo y, en particular, examinar todas las repercusiones que las medidas contempladas en dicha política puedan tener en el desarrollo económico de estos países;*
- IX *la Comunidad y sus Estados miembros deben hacerse escuchar en las organizaciones internacionales que se ocupan de asuntos de medio ambiente y aportar una contribución original a las mismas;*
- X *la protección del medio ambiente es asunto de todos en la Comunidad, por lo que todos deben ser conscientes de su importancia;*
- XI *para cada categoría diferente de contaminación, es necesario definir el tipo de actuación más adaptado a la clase de contaminación;*
- XII *los principales aspectos de la política del medio ambiente en cada país ya no deben planificarse ni aplicarse aisladamente;*
- XIII *el objetivo de la política comunitaria de medio ambiente es, en la medida de lo posible, el progreso coordinado y armonizado de las políticas nacionales, sin por ello estorbar el progreso realizado o por realizar en cada país. No obstante, este último debe llevarse a cabo de manera que no comprometa el funcionamiento satisfactorio del Mercado Común.*

cipios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al Medio Ambiente y de quien contamina paga».

En esta misma línea, el Tratado de la Unión Europea refuerza este principio en la nueva redacción otorgada a este artículo, al señalar como objetivo un nivel de protección superior:

«La Política de la Comunidad en el ámbito del Medio Ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga».

Finalmente, el precedente más inmediato de esta propuesta en materia de residuos hay que situarlo en la Directiva 91/156 que, a su vez modifica la Directiva 75/442 que instauró una reglamentación para la eliminación de los residuos.

En el artículo 15 de esta nueva Directiva se refleja una vez más el factor de imputación tantas veces referido:

«De conformidad con el principio "quien contamina paga", el coste de la eliminación de los residuos deberá recaer sobre:

— **El poseedor que remitiese los residuos a un recolector o a una empresa de las mencionadas en el artículo 9 y/o.**

— **Los poseedores anteriores o el productor del producto generador de los residuos.**

Antecedentes inmediatos

Las acciones comunitarias que afectan al instituto de la Responsabilidad Civil se inician a mediados de los 70 con vistas a establecer un régimen de Responsabilidad objetivo o casi objetivo

en materia de Responsabilidad Civil del Fabricante por productos defectuosos que, después de casi diez años de discusiones, se comunica a los estados miembros (Directiva 85/374 de 24 de Julio de 1985).

Con esta misma filosofía, se está debatiendo en estos momentos la Propuesta de Directiva de Responsabilidad Civil de los Prestadores de Servicios, que ya parece haber llegado a su redacción definitiva y que añade un peldaño más a las acciones emprendidas por los programas de protección a los consumidores.

Con respecto a la propuesta de Directiva de Responsabilidad Civil por daños causados por los residuos, como suele ser habitual en este tipo de disposiciones, un primer borrador consensuado no surge más que después de innumerables discusiones. El primer texto es adoptado por la Comisión el primero en Setiembre de 1989, difundido en Octubre y remitido a la Comisión Jurídica y de Derecho de los Ciudadanos para su dictamen quien nombra informador a Enrico Ferri.

El texto citado es remitido al Parlamento que expresa su modificación en Junio de 1990, destacándose el hecho de restablecer una cuantía mínima muy importante a los efectos del Seguro Obligatorio, en concreto 9.000 millones de pesetas (90 millones de dólares USA) por daños personales y materiales y 5.000 millones de pesetas (50 millones de dólares USA) para deterioros medioambientales.

Tras el reenvío del texto a la Comisión, se elabora un segundo borrador, que es nuevamente analizada por la comisión jurídica en Setiembre-Octubre de 1990, quien decide finalmente aceptar este proyecto modificado en Noviembre de 1990, no sin que el Parlamento haya formulado sus reticencias hacia la posición de la Comisión en los siguientes puntos:

— Rechazo a extender el campo de aplicación a otras actividades peligrosas ya que no desea interferir en los trabajos preparatorios del «Libro verde sobre la Responsabilidad Civil en el Sector Económico», interesantísimo texto en esta materia, pero que escapa del contenido de este informe.

— Negativa a incluir en este régimen de responsabilidad a los residuos nucleares.

— Necesidad de modificar la noción de residuo de conformidad con la Directiva 75/442 para incluir nuevas categorías de derechos.

El texto más reciente, que acepta las últimas enmiendas del Parlamento, es presentado por la Comisión en 28 de Junio de 1991, recogiendo algunas de estas propuestas y pretendiendo establecer un sistema comunitario de responsabilidad objetiva en el que el concepto de deterioro medioambiental alcanza una entidad extremadamente relevante, acogiendo un deseo compartido por los ciudadanos de la Comunidad.

Finalmente, en el capítulo 9 del «Quinto Programa» referente a la aplicación y cumplimiento del mismo, se contiene un apartado específico en materia de Responsabilidad Ambiental que contempla la presente propuesta de Directiva, la instauración de un mecanismo para reparar los daños medio ambientales, respetando estrictamente el principio de «quien contamina, paga», y elaborando otras fórmulas para los casos en que no sea posible identificar a los autores del daño, bajo el principio de «responsabilidad compartida».

Asimismo, la formulación de un régimen de responsabilidad civil que refleje todos estos aspectos se materializará como un tema preferente según se proclama en el capítulo 14 de este programa, bajo el título de Selección de las Prioridades.

Bases Legales

En lo que se refiere a las Bases Legales que constituyen el fundamento de esta propuesta y permiten el desarrollo de la misma en la materia concreta de Responsabilidad Civil, el considerando primero nos remite el apartado 3 de la Directiva 84/631:

«El Consejo, según el procedimiento previsto en el artículo 100 del Tratado, decidirá, a más

tardar el 30 de Setiembre de 1988, las condiciones de aplicación de la Responsabilidad Civil del productor en caso de daños o de cualquier otra persona que haya de responder de dichos daños y fijará igualmente un régimen de seguros».

Esta declaración se vería posteriormente refrendada en el CUARTO PROGRAMA sobre Medio Ambiente donde se consideran dos cuestiones importantes en relación con la Responsabilidad Civil:

a) El alcance de una mera definición del término «responsabilidad» en materia de medio ambiente (punto 2.5.5.).

b) La finalización de los trabajos relativos a la Responsabilidad Civil y seguros relacionados con el traslado transfronterizo de dichos residuos, presentando las propuestas pertinentes (punto 5.3.6.).

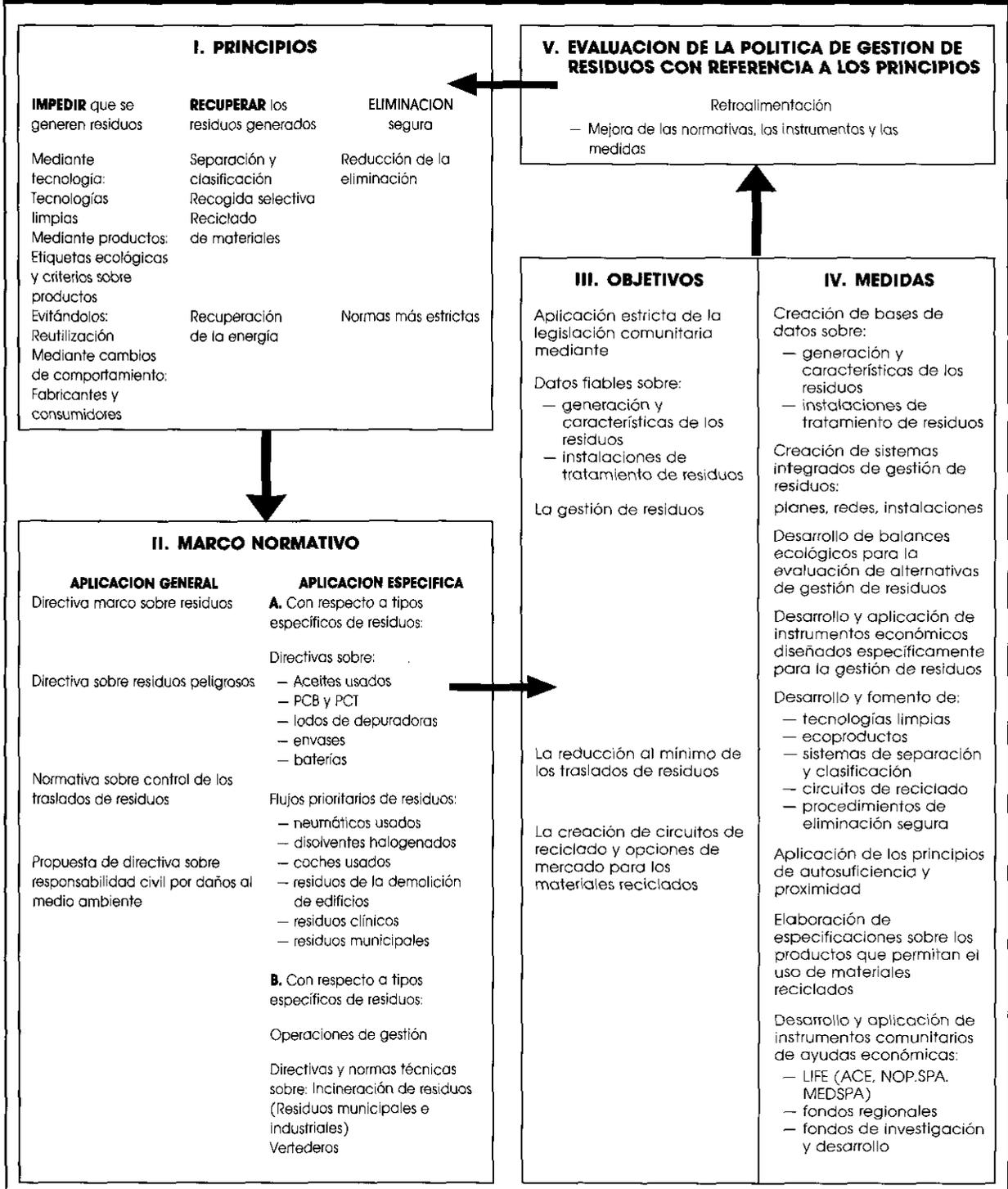
Sin embargo, como puede colegirse de estas disposiciones, se trataba fundamentalmente de una responsabilidad por daños ambientales que surgía en el ámbito de los traslados transfronterizos de residuos.

Como muy bien se indica en el considerando octavo de la propuesta, «el régimen comunitario no puede limitarse únicamente a los daños y deterioros del Medio Ambiente que hayan tenido lugar durante el traslado transfronterizo de residuos peligrosos».

Como cuestión de gran trascendencia, es preciso mencionar que los considerados cuartos y quinto refuerzan la formulación de la Directiva sobre la base del art. 100 A que refleja la armonización legislativa comunitaria de las medidas que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. El hecho de haber acudido a este artículo del tratado y no al 130 R, que aborda cuestiones específicas medioambientales, se traduce en que la adopción de las medidas comunitarias se realice por mayoría cualificada (art. 100 A) o por unanimidad (art. 130 S).

En efecto, un tema aparentemente sencillo fue elevado al Tribunal Europeo de Justicia en el llamado caso de Dióxido de Titanio ya que el Consejo prefería acogerse a los arts. 130 R - T mientras

Cuadro 2. Esquema estratégico de una política comunitaria europea de gestión de residuos peligrosos y de otro tipo



que la Comisión se decantaba hacia el art. 100 - A, que confiere mayores iniciativas legislativas. A tal efecto, la Comisión inició un recurso en 1989, a raíz de la promulgación de una directiva específica sobre la materia indicada, que ha concluido en una decisión del Tribunal de Justicia reconociendo la correcta adecuación de esta base legal significando realmente que «las medidas designadas para proteger el medio ambiente y promover el mercado interior no quedarán sujetas al veto de los Estados Miembros y, por otra parte, los arts. 130 R-T parece que perderán contenido a efectos prácticos.

Líneas básicas

Como todos los textos de estas características, se trata de una disposición relativamente breve que, a través de 22 CONSIDERANDOS, expresa sus principios filosóficos desarrollados posteriormente en su articulado. Sus rasgos principales se pueden resumir en las siguientes notas:

1. **Aplicación a los residuos resultantes de una actividad profesional en el origen, en línea con las declaraciones del primer programa. No se consideran como tales, los residuos nucleares ni los hidrocarburos vertidos por barcos en el mar (art. 1).**
2. **Establecimiento del «deterloro medioambiental» como una nueva categoría de daño, distinta a la del daño material (art. 2).**
3. **Instauración de un régimen de responsabilidad objetiva, con independencia de que exista culpa y sin sujeción a límites cuantitativos (art. 3).**
4. **Imputación de la responsabilidad al productor de los residuos, obedeciendo al principio de «quien contamina paga», y sobre la base de la transferencia. Adquiere esta consideración no solamente la persona que produce residuos en el marco de una actividad comercial o industrial sino también el operador de residuos, el importador en determinadas condiciones, el «controlador» en el momento del hecho generador, el gestor autorizado y el transportista (art. 2).**

5. **Se reserva a los derechos nacionales la regulación de las siguientes cuestiones:**

- **Legitimación activa.**
- **Recursos legales para salvaguardar el medio ambiente.**
- **Carga de la prueba.**
- **Perjuicios económicos que no tengan la consideración de daño corporal - material o deterioro medioambiente.**
- **Daños morales (art. 4).**

6. **Se reafirma la responsabilidad solidaria de las personas responsables del mismo daño o deterioro (art. 5).**

7. **Se concede la posibilidad de exoneración en caso de que se demuestre la intervención de tercero o la fuerza mayor (art. 6), o culpa del perjudicado, sus empleados o agentes (art. 7).**

8. **Se regula un plazo de prescripción de tres años que se acoge a las disposiciones específicas de los Estados en materia de interrupción o suspensión (art. 9).**

9. **Asimismo, se contempla un plazo de caducidad de 30 años a partir de la fecha en que se haya producido el hecho generador del daño (art. 10).**

10. **Obligación de suscribir un seguro o constituir otro tipo de garantía financiera (art. 11.1).**

11. **Posibilidad de creación de un «Fondo Europeo de Indemnización» que operaría cuando no se esté en condiciones de reparar todos los daños o no se haya podido identificar al responsable (art. 11.2).**

12. **Declaración expresa de irretroactividad, ya que el régimen de responsabilidad sólo se aplicaría a daños y deterioros cuyo hecho generador se haya producido después de la fecha de ejecución (art. 13).**

Aspectos cuestionados

Con la perspectiva inmediata del régimen de responsabilidad que se avecina, se han expresado

ciertas inquietudes en relación con algunos aspectos del texto que no han sido formulados con claridad.

En primer lugar, y con carácter general, se va a acudir a conceptos de difícil asimilación en países con mentalidades diferentes con respecto al Medio Ambiente y grados de desarrollo industrial también distintos. Sin entrar en la obligatoriedad de aseguramiento, de la que se habla en el punto siguiente, podría discutirse si todos los Estados miembros disponen de mecanismos para tratar y eliminar los residuos e, incluso, si los sectores industriales afectados están en disposición de afrontar las inversiones económicas perentorias que la política medioambiental europea impone.

Descendiendo a aspectos concretos, el primer punto de controversia alude a la noción misma de residuos que parece centrarse en «los desechos particularmente peligrosos», sin que sea posible extender el régimen de RC Objetiva a otras materias residuales reciclables o subproductos.

Asimismo, la configuración de productor y, como tal, responsable se asigna a la persona que produzca residuos en el marco de una actividad comercial o industrial, quedando al margen de esta imputación las administraciones públicas que, en la mayoría de los casos, son los encargados de eliminar los residuos e, incluso, las basuras domésticas.

Se aprecia igualmente una cierta contradicción entre la posibilidad de transferir los residuos a una empresa especialmente habilitada, en cuyo caso pasaría a ser considerado productor, y la formulación del principio de imputación de responsabilidades sobre el productor original, salvo que al gestor de los residuos le sea otorgada, interpretando el artículo dos, la calificación de productor, con todas sus consecuencias.

La imposición de una **obligación solidaria** —joint and several— supondrá que, en caso de daños, se acuda a las empresas más conocidas y solventes, independientemente de que su participación en el daño pueda ser muy remota.

La propia definición de deterioro medioambiental ha de ser circunscrita a «niveles de sensatez» de acuerdo con el estado de la técnica y las

reales posibilidades económicas de reparar los daños causados.

En la misma línea, las responsabilidades deben ser perfectamente delimitadas en su cuantía y, especialmente en su duración, con el fin de evitar los enojosos conflictos ocurridos en Estados Unidos, donde se arbitraron unos principios de responsabilidad extraordinariamente exigentes.

La posibilidad de que las asociaciones o grupos de interés (movimientos ecologistas), cuya finalidad sea la conservación de la naturaleza y la calidad del medio ambiente, puedan gozar de legitimación activa en los procesos judiciales o presentar denuncias ante las instancias competentes, se remite a las legislaciones nacionales. Esta indefinición comporta que en algunos Estados la defensa del Medio Ambiente se llevará a cabo con más intensidad que otros, en los que los movimientos ecologistas no hayan sido plenamente reconocidos o los agentes sociales no les apoyen activamente.

Otra cuestión de especial importancia es la referida a la retroactividad. Si bien puede sostenerse que este principio no es invocado, no está en modo alguno perfilado si la noción de «hecho generador» del art. 13 se refiere a la fecha del primer depósito, o almacenamiento de los desechos o a la primera causa que genere un daño manifestado posteriormente.

Finalmente, sin perjuicio de que un análisis exhaustivo de la propuesta pueda generar ulteriores problemas, hay quien se interroga sobre la responsabilidad de los acreedores hipotecarios, principalmente bancos y otras instituciones financieras, en caso de insolvencia o disolución de los responsables originales de una contaminación de un terreno contaminado (Lender Liability).

El Seguro Obligatorio

Como fácilmente puede colegirse, después de «La Apocalipsis Americana» provocada tras la promulgación de la legislación del CERCLA, la insti-

Cuadro 3. Actuaciones derivadas de la política comunitaria europea de gestión de residuos

	OBJETIVOS	METAS HASTA EL AÑO 2000	MEDIDAS	CALENDARIO	SECTORES/ AGENTES
Residuos urbanos	<ul style="list-style-type: none"> ● objetivo general: uso racional y sostenible de los recursos ● prevención de la generación de residuos (cerrar los ciclos) ● maximizar el reciclado y la reutilización del material ● eliminación segura de todos los residuos que no puedan reciclarse o reutilizarse, en el siguiente orden de prioridad: <ul style="list-style-type: none"> — utilización como combustible — incineración — vertido 	<ul style="list-style-type: none"> ● planes de gestión de residuos en los Estados miembros ● estabilización de la generación de residuos al nivel medio de la CE (300 kg per cápita, nivel de 1985)⁽¹⁾: en ningún país deberá excederse la cantidad de 300 kg per cápita ● reciclado/reutilización de papel, vidrio y plásticos en al menos un 50% (media de la CE) ● infraestructura pancomunitaria para la recogida, la separación y la eliminación seguras ● no exportar fuera de la CE para la eliminación final ● reciclado/reutilización de productos de consumo ● mercado para los materiales reciclados ● reducir considerablemente las emisiones de dioxina (hasta el año 2005, reducción de los niveles de 1985 en un 90%) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Directiva sobre vertidos, en vigor ● Directiva sobre envases, en vigor ● tecnologías y diseño de productos más limpios ● política de flujos prioritarios de residuos, cese de los vertidos de residuos específicos (legislación y acuerdos voluntarios) ● datos comunitarios fiables sobre los residuos generados, recogidos y eliminados ● sistema de responsabilidad, instaurado ● instrumentos e incentivos económicos (incl. sistemas de fianza y devolución y acuerdos voluntarios) ● normas sobre las emisiones de dioxina procedentes de la incineración de residuos urbanos 	<p>Antes de 1995</p> <p>1995</p> <p>Continuo</p> <p>En curso</p> <p>1995</p> <p>2000</p> <p>En curso</p> <p>Antes de 1994</p>	<p>Industria Agricultura Transporte Energía Turismo</p> <p>CE + EM + AL Industria CE + EM + AL Industria Ind. + público + CE + EM + AL CE + EM + AL Ind. + ONG + público</p> <p>EC + EM + AL + AEMA</p> <p>CE - EM</p> <p>EM + CE - Ind.</p> <p>CE + EM + AL</p>
Residuos peligrosos	<ul style="list-style-type: none"> ● prevención de la generación de residuos (cerrar los ciclos) ● maximizar el reciclado y la reutilización del material ● eliminación segura de todos los residuos que no puedan reciclarse o reutilizarse, en el siguiente orden de prioridad: <ul style="list-style-type: none"> — aprovechamiento como combustible — incineración — vertido 	<ul style="list-style-type: none"> ● no exportar fuera de la CE para la eliminación final ● planes de gestión de residuos instaurados en los Estados miembros ● infraestructura pancomunitaria de recogida, separación y eliminación seguras ● mercado para los materiales reciclados 	<ul style="list-style-type: none"> ● directiva sobre vertidos, en vigor ● directiva sobre la incineración de residuos peligrosos, en vigor ● política de flujos prioritarios de residuos, cese de vertidos para residuos específicos ● tecnologías más limpias ● datos comunitarios fiables sobre los residuos generados, recogidos y eliminados ● creación de una «bourse de déchets» ● sistema de responsabilidad, instaurado ● inventario de riesgos ● instrumentos e incentivos económicos, incluidos los acuerdos voluntarios 	<p>Antes de 1995</p> <p>En 1995</p> <p>En curso</p> <p>En curso</p> <p>1995</p> <p>Antes de 1995</p> <p>2000</p> <p>1995</p> <p>En curso</p>	<p>CE + EM + AL Industria CE + EM + AL Industria</p> <p>CE + EM + Ind. + AL + ONG + público</p> <p>Ind. + CE + EM AEMA + EM + AL CE + Ind.</p> <p>CE + EM + Ind.</p> <p>CE + EM</p> <p>CE + EM + Ind. EM + CE + Ind.</p>

⁽¹⁾ Dato basado en las estadísticas de EUROSTAT y de la OCDE.

tución aseguradora ha venido expresando ciertas inquietudes hacia un seguro de estas características, especialmente si se establece su obligatoriedad. No obstante, en anteriores borradores de la proposición, no se incluía mención alguna al Seguro Obligatorio, salvo en la redacción de Junio de 1990 que contemplaba incluso limitaciones cuantitativas de hasta 9.000 millones de pesetas (90 millones de dólares USA), como se ha esbozado anteriormente. Sorprendentemente, la Comisión estima ahora que las condiciones del mercado son «oportunas» para imponer la obligatoriedad de aseguramiento, pese a las reticencias de los Aseguradores.

La referencia al seguro en el texto de la propuesta se formula en el art. 3.2. aludiendo a la obligación de informar:

El productor incluirá en su informe anual los nombres de las compañías aseguradoras a efectos de responsabilidad civil.

De una manera mucho más directa, la obligación de seguro y, en concreto, de Seguro de Responsabilidad Civil se contiene en el art. 11 pero sin profundizar demasiado.

La responsabilidad civil que, con arreglo a la presente Directiva, incumbe al productor que, en el transcurso de una actividad industrial o comercial, produce residuos, y al eliminador deberá estar cubierta por un seguro u otro tipo de garantía financiera.

No es el momento de anticipar cuál puede ser la consecuencia de esta decisión a la vista de las dificultades de asegurarse, ya que no en todos los países se presenta esta posibilidad. Si suscribir el seguro no fuera factible habría que acudir a la segunda opción: Una garantía financiera por el momento no especificada.

Prosiguiendo con este discurso y dentro del mismo artículo 11, en su apartado segundo, se introduce la posibilidad de crear un «Fondo Europeo de indemnización por los daños y deterioros causados al medio ambiente por los residuos», que se supone debería operar en caso de defecto o insuficiencia de seguro o garantía, o bien cuando no sea posible identificar al responsable.

Como, en cualquier caso, esta cuestión está generando un gran debate en el mundo del seguro, cabe resumir la situación acudiendo a las observaciones formuladas por la Comisión de RC General del Comité Europeo de Seguros con respecto a esta propuesta de Directiva.

La primera preocupación afectaría a la propia asegurabilidad de estas actividades, en el sentido de que puedan conciliarse los factores tradicionales de un riesgo a largo plazo con las provisiones técnicas necesarias y la carga del pasado, siempre en el marco de los principios técnicos del seguro.

Desde esta óptica, es preciso mencionar las dificultades derivadas de un bien jurídico protegido como es el Medio Ambiente, noción que escapa de las puras relaciones de derecho privado para ser considerado como un recurso natural colectivo o difuso, «Pro bono público».

Asimismo, otros aspectos relacionados con la presunción de la relación de causalidad, la imposibilidad de exoneración por «riesgos de desarrollo» y el mantenimiento de la cobertura de seguro después de la disolución de la empresa responsable dan lugar también a inquietantes incertidumbres de difícil aceptación.

Con respecto al establecimiento de un seguro obligatorio, el Comité Europeo de Seguros expresa su desazón y lamenta «no poder suscribir la posición de la Comisión Europea ni apoyar esta proposición de directiva a tenor de las razones expuestas y de la heterogeneidad de estos riesgos, difícilmente asegurables bajo condiciones estandarizadas y sin limitaciones concretas».

Por otra parte, el seguro obligatorio confiere al asegurador una misión de «gendarme administrativo» que no desea asumir, a tenor de las consecuencias que puede conllevar el rechazo de ciertos riesgos que no reúnan las condiciones mínimas de asegurabilidad.

En tal sentido, es preciso mencionar qué seguros obligatorios de contaminación ya se han promulgado en algunos países con más o menos éxitos (Bélgica, España y Alemania). En lo que respecta al Seguro de Suscripción Obligatorio requerido en España a raíz de la aprobación de la Ley 20/86

de Residuos Tóxicos y Peligrosos y de su correspondiente Reglamento, es preciso resaltar las dificultades observadas en estos últimos años para suscribir un seguro acomodado a las exigencias de estas disposiciones que, además, dejaban mucho que desear tanto en un plano jurídico como asegurador.

Para acabar este punto no hay que olvidar una sentencia muchas veces repetida: «Ni el seguro, ni un sistema de responsabilidad civil objetiva pueden proporcionar una respuesta global a los problemas medioambientales.»

El desafío en los años 90

En el Consejo Europeo en Junio de 1990, se formulaba el siguiente texto que ha pasado a conocerse como Declaración de Dublín.

«Las normas destinadas a garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente seguirán siendo la piedra angular de la política comunitaria sobre medio ambiente. Pero el enfoque tradicional de "mandar y controlar" tiene que ser completado ahora en los casos en que corresponda con medidas económicas y fiscales, si se quiere que las consideraciones medioambientales se integren plenamente en otros sectores de actividad, si se ha de evitar la contaminación en su misma fuente y si el que contamina es quien debe pagar. Insistimos por ello a la Comisión, para que acelere su trabajo en este campo y para que presente, antes del final de 1990, propuestas para un marco o unas directrices sobre cuya base dichas medidas puedan ser llevadas a efecto por los Estados miembros de forma consecuente con los Tratados».

Como puede apreciarse, el Medio Ambiente recibe pleno respaldo legal en el marco de las sucesivas políticas comunitarias que progresiva-

mente van añadiendo capítulos a los modestos objetivos iniciales.

En esta línea, es preciso contemplar, siquiera sumariamente, las modificaciones incorporadas en Maastrich en su art. 130 R en el que se resalta como la actuación de la Comunidad sobre el medio ambiente pasa de ser una acción a convertirse en una Política supracomunitaria que añade un nuevo objetivo: el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del Medio Ambiente. Paralelamente, las exigencias de protección pasarán de ser un componente más del resto de la política de la Comunidad a «integrarse en la definición y en la realización de esta política».

Justamente en este espíritu se formula el Quinto Programa Comunitario en el escenario de «El desafío del decenio 1990 - 2000» acentuando el esfuerzo en la noción de desarrollo siempre que sea sostenible: «Estos objetivos no van a poder conseguir únicamente con medidas comunitarias, sino sobre la base de una responsabilidad compartida entre todas las esferas de la sociedad, incluidos los gobiernos, las administraciones regionales y locales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones financieras, las empresas distribuidoras, el comercio y todos y cada uno de los ciudadanos.

No te comas las semillas con las que has de sembrar la cosecha de mañana.

La institución aseguradora es obviamente uno de los sectores implicados en este desafío y, asumiendo una pequeña parte en este compromiso social debe afrontar el papel que se le ha adjudicado, pero siempre que no se cuestione su propia viabilidad económica a largo plazo, enarbolando preferentemente la bandera de la prevención, que no la de la reparación, pues como se recoge en el propio programa comunitario. ■