

## REGLAMENTACION DE LOS RIESGOS PARA EL MEDIO AMBIENTE

M.<sup>a</sup> TERESA MOSQUETE POL

Secretaría General de Medio Ambiente. Ministerio de Obras  
Públicas y Urbanismo.

*La toma de conciencia internacional sobre la necesidad de salvaguardar el medio ambiente, a partir de la fecha clave de 1972, ha tenido como efecto un fuerte movimiento legislativo. Los trabajos realizados a nivel internacional establecen, de manera similar en los distintos países, medidas preventivas contra la contaminación, como sistema para paliar los riesgos ambientales.*

### CONCEPTO Y CARACTERES DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL RIESGO AMBIENTAL

---

El medio ambiente es un bien de imprecisos límites, profundamente vulnerable a las agresiones a las que directa o indirectamente le somete el hombre.

Son muchas y escasamente coincidentes las definiciones que de medio ambiente nos ofrece tanto la doctrina, como la legislación y la jurisprudencia.

La Constitución española en su artículo 45 únicamente apunta el concepto al incluir, tras establecer el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo como persona y el deber de conservarlo, una referencia expresa a la calidad de vida y a los recursos naturales.

Es más preciso el Código Penal, que señala como elementos que lo componen, al tipificar el delito ecológico, la atmósfera, el suelo, las aguas terrestres y marítimas, relacionándolas con el hombre, las condiciones de vida animal, bosques, espacios naturales y plantaciones útiles.

La Comunidad Europea, poco proclive a definir el concepto medio ambiente, ofrece una dilatada enumeración de los factores que lo in-

tegran en la directiva 85/337, sobre evaluación de impacto ambiental. Figuran en la misma el hombre, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, las interacciones entre factores citados, y los bienes materiales y el patrimonio cultural.

Recientemente nuestro Tribunal Supremo lo ha considerado como un supersistema en el que se integran distintos subsistemas: vegetal, animal, hidrológico y mineral.

Todas estas definiciones, de las que se deducen una serie de elementos comunes, son sin embargo innecesarias para el hombre que, como elemento integrante del hábitat en que vivimos, intuye el concepto y percibe el medio ambiente como un bien amenazado, y sometido a constantes riesgos, al que hay que proteger y recuperar.

¿Qué se entiende por riesgo ambiental? La Comunidad Europea lo define en su primer Programa de Acción: «*Riesgo en el marco de la protección del medio ambiente, es la probabilidad de aparición de efectos desfavorables o indeseables como consecuencia de una determinada exposición a uno o varios contaminantes o perturbaciones considerados aislada o combinadamente*».

El efecto desfavorable o indeseable puede ser una acción directa o indirecta, inmediata o retardada, simple o combinada sobre el objetivo.

Los riesgos ambientales poseen características específicas:

1. *En cuanto al tiempo*, la coexistencia de posibles daños inmediatos con daños diferidos, toda vez que es frecuente que transcurran años hasta que se produzcan los efectos de una determinada contaminación, en especial por efectos acumulativos.
2. *En cuanto al lugar*, la posibilidad de que los efectos del daño se produzcan en las proximidades del lugar donde se origina el mismo, o a muchos kilómetros de distancia. La contaminación ambiental trasciende normalmente las fronteras, bien por los cauces de los ríos internacionales, por vertidos en alta mar, o en forma de lluvias ácidas.

3. *En cuanto al daño en sí*, por las dificultades de valoración. ¿Cuál es el precio del último ejemplar de una especie que se extingue o de una zona húmeda desecada? A ello hay que añadir la dificultad que supone en muchos casos, poder probar el nexo entre la causa y el efecto.

## REGULACION DEL RIESGO: ANTECEDENTES

---

Si bien algunos de los elementos que componen el medio ambiente han sido regulados, de forma expresa o tácita, desde que el hombre tiene capacidad de agruparse y vivir en sociedad (en especial la caza, la pesca y el aprovechamiento de determinados recursos naturales), otros de sus componentes no han empezado a considerarse hasta que el hombre ha tomado conciencia de que el medio alterado por su acción, se convierte a su vez en su propio enemigo.

La norma jurídica surge cuando la sociedad la reclama, y por ello en los últimos años son numerosas las disposiciones, tanto en el ámbito de las Comunidades Europeas como en nuestro derecho interno que tienen por finalidad la protección ambiental.

¿En qué momento la sociedad toma conciencia de los riesgos que para el medio ambiente tienen determinadas actividades?

Resulta forzosa la referencia a 1972, año en que se producen dos acontecimientos internacionales que van a tener una profunda repercusión en la legislación ambiental.

En junio se celebra en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, en la que se consagra el derecho fundamental del hombre a una vida digna en un medio ambiente adecuado y la obligación de proteger y mejorar dicho medio para las generaciones presentes y futuras.

En ella se hace un llamamiento a la ciencia y a la tecnología para que se apliquen a la identificación, evitación y control de los riesgos ambientales.

En octubre del mismo año tiene lugar la llamada Cumbre de París, en la que se dan cita los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Económica Europea. De esta reunión surge una declaración política, imbuida de los principios de Estocolmo, en la que se reconoce la importancia de los problemas ambientales y se encarga a las Instituciones Comunitarias la elaboración de un programa de acción en materia de medio ambiente.

Esta toma de conciencia internacional sobre la necesidad de salvaguardar el medio ambiente, tiene como efecto el que se produzca desde esa fecha un fuerte movimiento legislativo, estimulado o inducido por los trabajos realizados a nivel internacional (especialmente en la CEE y en la OCDE), que establece de manera similar en los distintos países europeos medidas preventivas contra la contaminación, como sistema para paliar los riesgos ambientales.

## LA PREVENCIÓN DEL RIESGO EN LA CE

En el seno de la Comunidad Europea, que no contemplaba entre sus fines la protección del Medio Ambiente en el Tratado constitutivo, son escasas las disposiciones anteriores a 1972 con contenido ambiental.

Existen algunas directivas (sobre contaminación atmosférica producida por escapes de vehículos a motor y sobre clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas) que contemplan el medio ambiente, pero con la finalidad exclusiva de evitar distorsiones de mercado.

En el primer Programa de Acción de la Comunidad, en materia de medio ambiente, aprobado en 1973, se establece como objetivo prioritario la prevención, reducción y eliminación de la contaminación y de las perturbaciones.

La idea del riesgo está implícita en el mismo, al señalar que las medidas concretas destinadas a proteger al hombre y al medio ambiente deben fundarse en un análisis objetivo de los

hechos y en estudios en los que se aborden las diversas consecuencias a las que puede conducir la elección de una determinada medida.

Durante la vigencia del programa, se aprueban una serie de directivas que van a obligar a armonizar los derechos internos de los países miembros en determinadas materias. Entre las más relevantes por su carácter preventivo cabe citar en materia de:

**Aguas.**—Se establece la prohibición del vertido de determinadas sustancias peligrosas (la llamada lista negra) y del vertido sin autorización de otras (lista gris); se regulan las calidades de aguas potables y de aguas de baño.

**Atmósfera.**—Se limita el contenido de azufre en combustibles.

**Residuos.**—Se establece la reglamentación general sobre residuos sólidos urbanos y comienzan a dictarse normas sobre la producción y gestión de determinados residuos tóxicos y peligrosos (aceites usados y PCB/PCT).

El segundo programa de acción, aprobado en 1977, y para un período de cuatro años, sigue las líneas generales establecidas en el primero, si bien hace especial hincapié en las medidas destinadas a establecer mecanismos que aseguren acciones preventivas, y en particular, con respecto a la contaminación, la ordenación del espacio y la formación de residuos.

Se establecen normas de calidad para **aguas** de consumo humano, y para aguas aptas para la vida de los peces y la cría de moluscos; en **atmósfera** se limita el plomo contenido en gasolinas y se establecen valores límites para el anhídrido sulfuroso y partículas en suspensión; en materia de **protección de la naturaleza** tiene importancia decisiva la aprobación de la directiva sobre conservación de aves silvestres; se regulan con carácter general los **residuos tóxicos y peligrosos** y con carácter puntual los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio y por último, en materia de **ruidos** se regulan determinados focos emisores, como los tractores agrícolas y las aeronaves subsónicas.

con el fin de defender y restaurar el medio ambiente.

Esta labor de vigilancia que se encomienda a los poderes públicos queda reforzada en el apartado tercero del mismo precepto al señalar que, para quienes violen lo que se establece en el párrafo anterior, se establecerán sanciones penales o administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Si bien es cierto que existen medidas preventivas que inciden directamente sobre el medio hay otras medidas, como las sancionadoras, que tienen un efecto preventivo indirecto en cuanto que actúan poniendo un freno a las conductas humanas, al asumir el individuo la idea de que la infracción o el delito llevará aparejada una sanción y es evidente que el miedo al castigo evita el daño.

### Derecho Penal

Dentro del capítulo «De los delitos de riesgo en general» aparece tipificado en el artículo 347 bis del Código penal, el incorrectamente denominado delito ecológico.

Se diferencian los delitos de riesgo de los delitos de resultado, en que en estos lo que se castiga es el daño producido por una determinada acción en omisión, mientras que en los primeros se castiga la situación de peligro en que una determinada acción pone a un determinado bien.

El artículo establece la pena de arresto mayor y multa de hasta 5 millones de pesetas al que contraviniendo las Leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente, provocare o realizare vertidos o emisiones **que pongan en peligro grave** la salud de las personas o **puedan perjudicar** gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles.

La pena citada se incrementará en un grado si los actos anteriormente descritos originasen **un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico**.

El precepto sólo recoge la situación de peligro,

por lo que en los casos frecuentes en los que como consecuencia del mismo quede probado un resultado lesivo para el medio ambiente cabría aplicar otras figuras delictivas, como los estragos o determinados tipos de daños.

### Derecho Civil

En materia de responsabilidad civil la idea de riesgo aparece ligada a la responsabilidad objetiva, que no se contempla en nuestro Código.

En efecto, el principio general se contiene en el artículo 1.902 que basa la obligación de reparar en la culpa o negligencia del autor del daño.

Por su relación con daños ambientales, e íntimamente ligado a las relaciones de vecindad, el artículo 1.908 regula las responsabilidades de los propietarios por los daños causados:

- 1.º por explosión de máquinas que no hubiesen sido cuidadas con la debida diligencia y la inflamación de sustancias explosivas no colocadas en lugar seguro;
- 2.º por humos excesivos que sean nocivos a las personas o las propiedades y
- 3.º por emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes construidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen.

Dada la extremada rigidez que, para conseguir la reparación por daños al medio ambiente lleva consigo la teoría de la responsabilidad extracontractual basada en culpa, la Jurisprudencia se ha manifestado favorable a introducir ciertas modificaciones en la misma, bien trasladando la carga de la prueba, bien apreciando negligencia en supuestos en los que se cumplían las reglamentaciones vigentes y en los que se contaba con las correspondientes licencias.

Son varias las sentencias en las que el Tribunal Supremo se manifiesta favorable a una responsabilidad por riesgo señalando que «no es suficiente para excluir la responsabilidad de la empresa haberse observado todas las precauciones reglamentarias cuando no obstante se

produjeron daños, ya que, en ese caso, todavía faltó previsión para evitarlos».

Dos organismos internacionales trabajan en la actualidad en la elaboración de Instrumentos jurídicos que contemplan la responsabilidad por riesgo en relación con daños causados al medio ambiente.

En el seno de la CE existe una propuesta de Directiva elaborada por la Comisión y modificada por el Parlamento Europeo, que contempla una responsabilidad objetiva por daños causados por residuos y determinadas actividades peligrosas.

El Consejo de Europa igualmente trabaja en la elaboración de un Convenio Internacional con objeto similar al del proyecto de directiva citado.

### **Derecho Administrativo**

No existiendo en España Ley General de Medio Ambiente resulta forzoso acudir a las distintas leyes ambientales sectoriales en las que, en mayor o menor medida, se contienen normas para prevenir los daños materiales.

#### **Ley 38/72, de 22 de diciembre de 1972, de protección del ambiente atmosférico**

Tiene por objeto prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación atmosférica, cualquiera que sean las causas que la produzcan. Entiende la Ley como contaminación atmosférica la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestias graves para las personas y bienes de cualquier naturaleza.

Para conseguir su objeto regula la Ley niveles de emisión y de inmisión, crea la Red Nacional de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica y establece un régimen especial para zonas de atmósfera contaminada.

Por su especial carácter preventivo merece destacarse, entre las normas dictadas en desarrollo de la Ley, la Orden del Ministerio de Industria de 18 de octubre de 1976, que establece la obligación de acompañar, a la solicitud de autorización de actividades dependientes de dicho Ministerio y calificadas como potencialmen-

te contaminadoras de la atmósfera, un estudio de impacto ambiental.

En dicha autorización administrativa se especificarán las medidas correctoras pertinentes para reducir la contaminación atmosférica.

#### **Ley 42/75, de 19 de noviembre de 1975, sobre desecho y residuos sólidos urbanos**

Establece que la eliminación de los residuos deberá llevarse a cabo evitando toda influencia perjudicial para el suelo, vegetación y fauna, la degradación del paisaje, las contaminaciones del aire y las aguas y, en general, todo lo que puede atentar contra el ser humano y el medio ambiente que lo rodea.

#### **Ley 2/85, de 21 de enero de 1985, de protección civil**

Señala que la acción de los poderes públicos se orientará permanentemente al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección de las personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan.

Si bien la Ley no especifica que dentro del concepto «bienes» queda incluido el medio ambiente, el Real Decreto 886/88, de 15 de julio, que la desarrolla, lo incorpora claramente al señalar que tiene por objeto la prevención de accidentes mayores que pudieran originarse en determinadas actividades industriales y la limitación de sus consecuencias en orden a la protección de la población, del medio ambiente y de los bienes.

Establece medidas de protección tanto en el interior de las instalaciones industriales como en el entorno.

#### **Ley 29/85, de 2 de agosto de 1985, de Aguas**

En esta norma la idea preventiva aparece ligada a la planificación y al régimen de autorizaciones y concesiones.

Entre los objetivos generales de la planificación hidrológica figuran la protección de la calidad de las aguas y la racionalización de sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

Establece que toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, y en particular los vertidos de aguas y productos residuales, así como toda actividad que afecta a zonas húmedas, requerirá autorización administrativa.

Por último, en la tramitación de concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico, y puedan implicar riesgos para el medio ambiente, se establece la obligación de evaluar sus efectos.

#### **Ley 20/86, de 14 de mayo de 1986, básica de residuos tóxicos y peligrosos**

Establece una serie de obligaciones tanto para productores como para gestores, con el fin de garantizar la protección de la salud y la defensa del medio ambiente y los recursos naturales.

En el capítulo 1.º, dedicado a disposiciones generales, se recoge la posibilidad de la Administración de exigir a los productores de los mencionados residuos un seguro que cubra las responsabilidades a que puede dar lugar su actividad.

Más concreto en su redacción, el Reglamento para la ejecución de la Ley señala como obligatorio la constitución del seguro para los gestores de residuos tóxicos, al objeto de cubrir el riesgo de indemnización por daños y el coste de reparación y recuperación del medio ambiente alterado.

#### **Real Decreto Legislativo 1.302/86, de 28 de junio de 1986, de evaluación de impacto ambiental**

Norma legal eminentemente preventiva establece que determinados proyectos, públicos o privados, consistentes en obras, instalaciones o actividades, susceptibles de ocasionar un daño grave al medio ambiente deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental con carácter previo a su autorización.

Se destacan tres fases en el proceso de evaluación:

1. **Estudio de impacto ambiental**, que realiza el promotor y en el que se contienen los datos necesarios para poder determinar

la repercusión del proyecto en el medio ambiente.

2. **Evaluación de impacto ambiental**, que realiza el órgano ambiental.
3. **Declaración de impacto ambiental**, que podrá ser negativa e impedirá la realización del proyecto o positiva, en cuyo caso determinará las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

#### **Ley 22/88, de 28 de julio de 1988, de Costas**

Escasamente ambientalista, en su contenido, señala en forma similar a la Ley de Aguas, la obligación de autorización administrativa previa a la realización de vertidos, así como la evaluación de impacto que sobre el medio puede tener toda actividad susceptible de autorización o concesión administrativa.

#### **Ley 4/89, de 27 de marzo de 1989, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres**

Atiende no sólo a la conservación y restauración de los espacios, sino que contempla un régimen de protección preventiva aplicable a zonas bien conservadas actualmente, pero amenazadas por un potencial factor de perturbación.

En relación con la fauna y flora establece las medidas necesarias para garantizar su conservación, con especial atención a las especies autóctonas y racionaliza el sistema de protección atendiendo preferentemente a la preservación de los hábitats.

De lo anterior se deduce que son muchas las disposiciones existentes que contemplan el riesgo en materia de medio ambiente. Ahora bien, la efectividad de las mismas debe ir forzosamente ligada al despertar de una conciencia colectiva que asuma que el medio ambiente es patrimonio de todos y que todos tenemos la ineludible obligación de conservarlo y transmitirlo a las generaciones futuras en las mejores condiciones posibles. ■