

BIBLIOGRAFÍA

Libros

CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio: «La reparación de los daños al medio ambiente», ed. Aranzadi, Pamplona, 1996, págs. 337.

Es innecesario presentar aquí a Antonio Cabanillas. Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Alicante, colaborador habitual de esta revista desde hace años y coordinador en ella de la sección «Jurisprudencia del Tribunal Supremo». Manteniendo el ritmo de producción a que nos tiene habituados publica Cabanillas en la Editorial Aranzadi una importante monografía sobre un tema no menos importante: la reparación de los daños al medio ambiente. Y en verdad tanto el nivel científico del autor como el interés demostrado desde el año 1988 por esta problemática (a su primer trabajo «La responsabilidad civil por daños a personas o cosas como a consecuencia de la alteración del medio ambiente y su aseguramiento» publicado en la «Revista Española de Seguros» han seguido siete más) le hacen la persona idónea para adentrarse en tan intrincada cuestión. En este concepto fue ponente en el I Congreso Nacional de Derecho Ambiental celebrado en Sevilla en abril de 1995. Su ponencia «La responsabilidad civil por daños al medio ambiente» viene a ser antecedente directo de la presente monografía. Ésta, se incardina en el marco de un Proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia y es el fruto de varios años de trabajo.

Desde el primer momento aclara Cabanillas su propósito: ofrecer al legislador una completa información legal, jurisprudencial y doctrinal amén de los criterios que puedan serle útiles para afrontar la tarea de elaborar una futura —y cada vez más necesaria— ley sobre responsabilidad civil por daños al medio ambiente. Se trata, digamos, de una investigación que quiere verse «aplicada» y que se adelanta a la norma con la idea de que ésta, si llega a ver la luz, responda a los niveles de funcionalidad y corrección técnica exigibles. Este objetivo explica la atención prestada a las directrices del Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre reparación del daño ecológico (1993); a la propuesta modificada de Directiva relativa a la responsabilidad

civil por daños y perjuicios causados al medio ambiente por los residuos (1991) y al Convenio del Consejo de Europa sobre la responsabilidad civil por los daños ocasionados por actividades peligrosas para el medio ambiente, aprobado en 8 de marzo de 1993 y aún no ratificado por España. La falta en nuestro Derecho de una disposición legal que regule la responsabilidad civil por daños al medio ambiente explica también el examen —que aquí se hace en profundidad— de algunas experiencias extranjeras. La Ley alemana sobre responsabilidad medioambiental de 10 de diciembre de 1990 y la Ley italiana de 8 de julio de 1986 (en especial su art. 18, sede de la disciplina sobre responsabilidad medioambiental) son punto de referencia constante a la hora de indagar cuales serían las soluciones adecuadas para la situación española. Con ello no se hace sino recoger el envite de la Conferencia de Naciones Unidas de Río de Janeiro (1992) cuando en su principio 13 establece que los Estados deben desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y a la indemnización respecto a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Pues aunque nuestra Constitución contempla en su art. 45 que la violación de lo dispuesto en su apartado segundo (utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida) da lugar a la obligación de reparar el daño causado, lo que falta es precisamente el desarrollo normativo que sería obra de la futura ley.

El libro se estructura en cinco capítulos de desigual extensión. Tienen los dos primeros un cierto carácter de «cuestión previa» dado que no cabe el estudio de la responsabilidad civil por daños medioambientales sin antes determinar el significado jurídico del medio ambiente (Capítulo I) y establecer los mecanismos jurídicos que sirven a su protección (Capítulo II). Así, el Capítulo I se detiene en la consideración del problema de las agresiones al medio ambiente y la degradación de la naturaleza: en el carácter multidisciplinar que la solución de estas cuestiones reclama y en la dificultad de sentar un concepto jurídico y unitario de lo que el medio ambiente sea. Aportaciones de administrativistas, penalistas, procesalistas y civilistas son presentadas y valoradas en este contexto. Cabanillas entiende que el medio ambiente se refiere básicamente al entorno y que puede definirse, en línea de lo apuntado por Díez-Picazo, como «el conjunto de elementos naturales que determinan las características de un lugar, tales como el aire, el agua, el suelo, la flora, la fauna, el paisaje y otras que contribuyen al goce de los bienes de la naturaleza, como el silencio y la tranquilidad» (p. 26). El Capítulo II se centra en la protección jurídica del medio ambiente. Y pasa revista a los mecanismos de tutela públicos y privados que, justificados por la pluralidad de facetas e intereses que en el medio ambiente convergen, contempla el Derecho: desde el art. 130 R del Tratado de Maastricht a las acciones tendentes a la defensa de los derechos de uso, goce y disfrute del medio ambiente en cuanto parte integrante de los bienes de la naturaleza y la tutela aquiliana, pasando por el art. 45 de la Constitución, los mecanismos preventivos y sancionatorios de la Administración y la amplia protección penal que dispensa el nuevo Código.

Pero, la protección jurídico privada del medio ambiente se lleva a cabo sobre todo a través del instituto de la responsabilidad civil, que se muestra como el instrumento básico de dicha tutela (Capítulo III). Frente a la rigidez y

escasa efectividad de las normas administrativas —«la *desuetudo* es una enfermedad crónica del Derecho ambiental» (p. 40)— la responsabilidad civil está llamada a jugar un papel relevante en el ámbito del medio ambiente. Cabanillas señala sus ventajas: la puesta en práctica casi automática, a iniciativa exclusivamente de las víctimas y la flexibilidad de su funcionamiento parecen cualidades adecuadas para paliar las insuficiencias de una legislación administrativa «siempre pesada para operar y cuya aplicación puede estar sometida a los avatares de la coyuntura social, económica y política» (p. 39). Todo el capítulo se orienta entonces al apuntalamiento del protagonismo que a la responsabilidad civil puede corresponder en materia de daños al medio ambiente y con ese propósito se aporta una interesante información. De este modo, el Libro Verde sobre reparación del daño ecológico, al exigir a los autores que paguen los gastos de los daños entiende que la responsabilidad civil cumple a la vez importantes funciones secundarias tales como consolidar determinadas normas de conducta e impedir que se causen más daños en el futuro. El ejemplo de otros países europeos que o bien cuentan ya con leyes que disciplinan la responsabilidad civil por daños al medio ambiente (Italia y Alemania) o están en trance de elaborarla (Austria y Holanda) no debe ser desdeñado. En este orden de cosas tampoco debe olvidarse la Declaración de Limoges (15 de noviembre de 1990), resultado de una reunión mundial de las asociaciones de Derecho ambiental cuando, en su recomendación 7, se refiere a la responsabilidad sin culpa por daños ecológicos. Con carácter sectorial existe en España una normativa que regula la responsabilidad civil en materia de energía nuclear. E incluso contamos en nuestro ordenamiento con un Anteproyecto de Ley del medio ambiente de Euskadi (1994), que en su art. 65 trata de hacer efectivo el principio «quien contamina paga». Sobre este telón de fondo, volviendo a posiciones mantenidas en estudios anteriores y con importante apoyo doctrinal terminará Cabanillas ampliando el concepto de responsabilidad medioambiental. Además de revelar un planteamiento realista y nada dogmático dicha ampliación se manifiesta llena de consecuencias metodológicas pues, como veremos, determinará el contenido de los dos siguientes capítulos, constitutivos del verdadero núcleo —dice el autor—, también merecen el calificativo de ambientales los daños que sufren los particulares a consecuencia de las inmisiones industriales que contaminan el aire, el agua o el suelo con el consiguiente perjuicio para las personas y las cosas, la responsabilidad civil por inmisiones nocivas para las propiedades y la salud debe ser de igual modo analizada desde la perspectiva medioambiental. De tal manera, concluye, «que al abordar la problemática de la relación entre la responsabilidad civil y el medio ambiente es preciso analizar tanto la responsabilidad por daño al medio ambiente en cuanto tal, como la responsabilidad por inmisión en el marco de las relaciones de vecindad, que se traduce en la acción que ejercita el particular para ser resarcido, la cual va normalmente acompañada de la pretensión inhibitoria o negatoria dirigida a que se condene al demandado a la adopción de las medidas de precaución necesarias para que cese la actividad dañosa, que quizá sea donde, de un modo más claro, la vía civil protege al medio ambiente» (p. 47).

Los Capítulos IV y V son, sin duda, el centro de la investigación. Tratan respectivamente de «La responsabilidad civil por inmisiones en el marco de las relaciones de vecindad» y «La responsabilidad civil por daños al medio ambiente». Se organizan ambos en torno a un esquema prácticamente idéntico que pivota sobre las grandes cuestiones que la responsabilidad civil plantea en los diversos ámbitos estudiados. Ello introduce orden y claridad en la exposición sin que la profundidad venga a menos, incumpléndose por tanto aquí aquella famosa sentencia atribuida a don Alfonso de Cossío: «Ya que no podemos ser profundos, al menos seamos oscuros». El Profesor Cabanillas estructura sistemáticamente la abundante información legal, jurisprudencia y doctrinal con que trabaja: destaca los problemas más señalados; aporta respecto de ellos su personal y crítica reflexión y sugiere las soluciones que, a su juicio, pueden resultar eficaces preocupado siempre por no quebrar la coherencia con todo el sistema de responsabilidad civil español.

Merece la pena detenerse en el Capítulo V para resaltar las que —a juicio de Cabanillas— serían soluciones técnicas pertinentes de cara a una futura ley. Partiendo del vacío normativo actual trata el autor de perfilar las líneas generales del régimen de la responsabilidad civil por los daños al medio ambiente en sí mismo considerado. La tarea no es fácil pero entiende que resulta factible desde los principios que han marcado la evolución de la responsabilidad civil en el ordenamiento español, los principios inferidos del Derecho comunitario, las experiencias de Italia y Alemania y la Declaración de Limoges. Sobre esta base define qué sea el daño ambiental: propugna el carácter objetivo de la responsabilidad por dichos daños al medio ambiente y afirma una anti-juricidad del daño atípica, es decir, apoyada en un comportamiento vulnerador del principio *neminem laedere*, sin que el hecho de actuar disponiendo de autorización de los poderes públicos exima al autor del daño de su responsabilidad. Para resolver la difícilísima cuestión de la prueba de la relación de causalidad —pues el daño ecológico puede ser consecuencia del efecto acumulativo de varios actos contaminantes realizados a lo largo del tiempo y del espacio— apunta Cabanillas distintas posibilidades: dado que en nuestro Derecho resulta difícil admitir la inversión de la carga de la prueba, sería conveniente de *lege ferenda* —dice— dar cabida a una presunción de causalidad semejante a la que establece la Ley alemana de 10 de diciembre de 1990 en la medida en que no parece oponerse al principio constitucional de presunción de inocencia. Así, si una instalación, dadas las circunstancias del caso particular, es apropiada para originar el daño producido, se presume que el daño ha sido causado por esa instalación (art. 6). La presunción, sin embargo, no juega en caso de que la instalación se explote de conformidad con las disposiciones vigentes y siempre y cuando no existan anomalías en la explotación. Es fundamental poder probar que la instalación es idónea para la producción del daño y a tal efecto se concede a los perjudicados una pretensión de información tanto frente al titular de la instalación como frente a la Administración (arts. 8 y 9). Otra posibilidad sería la de facilitar la prueba de la relación de causalidad acudiendo a criterios como el de la «verosimilitud» o «suficiente probabilidad» coherentes con el que mantiene la propuesta modificada de Di-

rectiva sobre responsabilidad civil por los daños causados al medio ambiente por los residuos: el demandante deberá establecer la existencia de una «considerable probabilidad» de presencia del nexo causal entre los residuos del productor y el daño sufrido o, según el caso, los prejuicios causados al medio ambiente (art. 4.6). Resulta también muy problemática la legitimación para exigir la reparación del daño ambiental. La experiencia europea demuestra que las alternativas en este punto se reducen a tres: el Estado, el particular y las asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente. Desechando la exclusiva legitimación del Estado (*cf.* art. 18.3 de la Ley italiana de 8 de julio de 1986 y la furibunda crítica de que es objeto) vuelve Cabanillas a una antigua tesis suya: «La protección de los particulares afectados y por tanto su legitimación ante los Tribunales ordinarios puede arbitrarse, de acuerdo con la solución aplicada por la doctrina y la jurisprudencia de Alemania, Italia y Francia, antes expuesta, partiendo de la relación entre la salud y el medio ambiente, y de la íntima conexión que existe de la salud con la vida y la integridad física de la persona, que son derechos fundamentales reconocidos en el Capítulo segundo de la Constitución (art. 15) y auténticos derechos de la personalidad, que gozan de una específica tutela civil» (p. 226). Por otra parte —afirma— asegurar el acceso a la justicia de los grupos de intereses difusos para la defensa del medio ambiente es tarea inexcusable. No será fácil dar a este instrumento jurídico consistencia legal —se oponen a ello problemas aún no resueltos como la representación procesal y la eficacia de la cosa juzgada— pero será un medio valioso de tutela del medio ambiente (p. 249). En este sentido, el ejemplo lo marcaría un borrador de proyecto de Directiva en materia de protección a los consumidores —elaborado a propuesta de la delegación española en el grupo de trabajo surgido en el Consejo de la CEE «Protección e información de los consumidores» (reunión de 25 de julio de 1988)—, que establece la posibilidad de acceso a los consumidores ante las jurisdicciones de cada Estado miembro por medio de acciones colectivas y de grupo ejercitables, al menos, por las asociaciones u organizaciones de consumidores con personalidad jurídica (pp. 250-251). Menos compleja se presenta la determinación de la legitimación pasiva. Se demandará al causante del daño e incluso a la Administración si a pesar de cumplirse las condiciones exigidas por la autorización que hizo posible el uso de las instalaciones contaminantes el daño se produjo. La pluralidad de responsables se resuelve acudiendo a la regla de la solidaridad. De acuerdo con los criterios generales, la reparación del daño tendrá lugar *in natura* y sólo de modo subsidiario jugará el resarcimiento por equivalente. Es también factible en nuestro Derecho la cesación de la actividad contaminante, lo que puede apoyarse, bien el reconocimiento de la existencia de un derecho a salud que incluye el derecho a un ambiente salubre y adecuado para el desarrollo de la persona, bien en la doctrina del abuso del derecho o ejercicio antisocial del mismo (art. 7.2 CC). En cuanto a la prescripción del derecho al resarcimiento y a la vista del posible efecto diferido de los daños ambientales se propugna una prolongación del reducido plazo de un año que establece el art. 1968 CC. En consonancia con la doctrina española las opciones que se sugieren son: un plazo de 15 años desde que afloran los

efectos dañosos o, si el derecho al ambiente se concibe como un derecho de la personalidad, la imprescriptibilidad.

Se cierra la monografía con un capítulo que lleva por título «La cobertura del riesgo ambiental». En él se plantea la problemática del aseguramiento y de los mecanismos de reparación del daño ambiental mediante sistemas de indemnización conjunta. La importancia alcanzada hoy en día por los fondos de compensación se traduce en un completo estudio que se justifica sobradamente al considerar que constituyen la alternativa más satisfactoria frente al problema de la contaminación si se tiene en cuenta la estrechez —dice Cabanillas— del mercado tradicional del seguro, los intereses sociales en juego y los grandes grupos industriales afectados (p. 297). Estas instituciones — de carácter público, privado o mixto— se orientan a facilitar la indemnización de los perjudicados y la restauración del medio ambiente. El fondo se financia a través de cargas o contribuciones aportadas por los potenciales agentes contaminantes, es decir, por los sectores económicos más directamente involucrados en el tipo de daño que debe ser reparado. Tras mencionar las distintas clases de fondos, se relacionan los más destacados tanto a nivel nacional como internacional y se exponen sus ventajas e inconvenientes. Cabanillas, asumiendo la tesis de Jesús Jordano Fraga, ofrecerá finalmente su propuesta: es urgente la creación en España de un fondo de compensación y reparación ambiental. En su defecto, el seguro ambiental obligatorio para las actividades con incidencia ambiental obligatorio para las actividades con incidencia ambiental debe ser una solución improrrogable. Ambas soluciones pueden hacerse compatibles operando el seguro como mecanismo de reparación para los daños medioambientales generados por actividades típica y potencialmente dañosa para el medio ambiente y el fondo de compensación y reparación ambiental para otros supuestos (p. 306).

Los trescientos sesenta y cinco trabajos que contiene la «Bibliografía» dan idea de la solidez de la investigación que, si bien ha tenido siempre a la vista las doctrinas de Italia y Alemania, no ha caído en el mimetismo de importar acríticamente soluciones foráneas. Un «Índice de sentencias» y un completo «Índice cronológico» que recoge toda la normativa (comunitaria, nacional y autonómica) de alguna manera incidente en la problemática medioambiental cierran el volumen.

Hará bien el legislador no echando en saco roto cuando aquí se le sugiere. Tiene a su disposición soluciones eficaces, coherentes y contrastadas que facilitarían su labor garantizando al mismo tiempo el nivel técnico de la futura norma. Si por una vez los políticos escuchasen a los especialistas todos saldríamos ganando en cuestión que como la tratada se presta a enfoques fáciles y demagógicos. El Profesor Cabanillas ha dado en el clavo al elegir y trabajar esta materia. Ha cumplido a la par con la responsabilidad social y de servicio exigible a todo jurista. Por ambos motivos hay que darle la enhorabuena.