

LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN MATERIA AMBIENTAL. SENTENCIA RELATIVA A LA CENTRAL TERMICA DE SOTO DE RIBERA

Por BORJA CARDELUS

El sistema de responsabilidad civil en materia ambiental no fue objeto de abundante aplicación en épocas pasadas, como correspondía a un país escasamente desarrollado en el terreno industrial. Sin embargo, la fuerza de los acontecimientos ha venido a ampliar los en principio estrechos cauces de los artículos 590 y 1.908 del Código Civil, que cuentan con una proyección muy amplia, y por el momento infrautilizada, ante el asalto de la sociedad industrializada sobre el medio ambiente.

Tomás Ramón Fernández, en su obra *El medio ambiente urbano y las vecindades industrializadas*, ha estudiado con precisión este interesante aspecto del derecho civil, así como la evolución observada en la jurisprudencia.

Como es sabido, el tema se estructura a partir de los artículos 590 y 1.908 del Código Civil. El primero de ellos dice así:

«Nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se muevan por el vapor o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los Reglamentos y usos del lugar y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias, con sujeción en el modo a las condiciones que los mismos Reglamentos prescriban.»

«A falta de Reglamento se tomarán las precauciones que se juzguen necesarias, previo dictamen pericial, a fin de evitar todo daño a las heredades o edificios vecinos.»

El artículo 1.908 cuenta con la siguiente redacción:

«Igualmente responderán los propietarios de los daños causados:

1.º Por la explosión de máquinas que no hubiesen sido cuidadas con la debida diligencia y la inflamación de sustancias explosivas que no estuviesen colocadas en lugar seguro y adecuado.

2.º Por los humos excesivos, que sean nocivos a las personas o a las propiedades.

3.º

4.º Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes, construidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen.»

La jurisprudencia se mostró en un principio muy tímida a la hora de aplicar estos preceptos. La causa de ello fue la teoría de la pre-ocupación o estado posesorio, que legitimaba la actividad originadora del daño o la molestia sobre el fundo vecino, que se veía obligado a soportar las inmisiones acreditadas por haberse instalado con anterioridad.

Felizmente, y ante el aumento sensible de las agresiones, la jurisprudencia modificó el criterio y, abandonando el de la pre-ocupación, se inclinó por el del uso normal o tolerabilidad normal. Con independencia del dato temporal, ningún fundo tiene obligación de aceptar una actividad que traspasa los umbrales

de esa tolerabilidad, concepto desde luego impreciso por definición, pero perfectamente concretable en cada supuesto específico, de modo parecido a los conceptos jurídicos indeterminados del Derecho administrativo.

Como ha puesto de relieve el mismo autor, el planteamiento civil presenta dos aspectos, el de las relaciones de vecindad, definidas en los transcritos artículos, y el represivo o responsabilidad extracontractual, del artículo 1.902 del Código Civil («el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado»). En este punto, la jurisprudencia se inició con un criterio sumamente rigorista en la materia que nos ocupa, y escasamente proclive a aceptar la responsabilidad. Pero, como ha demostrado Díez Picazo, las sentencias de 30 de junio de 1959, de 7 de enero de 1960 y de 5 de abril de 1963, marcan el comienzo de una nueva línea jurisprudencial. Como señala Tomás Ramón Fernández, «los hitos de esta nueva orientación, cuyos resultados se aproximan a los propios del sistema de responsabilidad objetiva, aunque expresamente se parta del esquema subjetivista y se hable sólo de evolución del mismo, son los siguientes:

Se admite una inversión de la carga de la prueba, de forma que no es el actor quien debe aportar una demostración completa de la existencia de culpa o negligencia, sino que es el demandado quien, para exonerarse, tiene que probar su actuación diligente.

La razón de esta inversión, que en la sentencia de 5 de abril de 1963 toma la forma de expansión en la apreciación de la prueba en beneficio del más débil, se encuentra en «la dificultad de la prueba, que coloca en situación de inferioridad al demandante, contradiciendo los principios de equidad que deben presidir la realización de la justicia», así como en la peligrosidad intrínseca de ciertas actividades, que hace perfectamente previsible por su titular la producción de accidentes. No se llega a formular expresamente una presunción formal, pero las consecuencias son en todo semejantes.

El segundo de los hitos apuntados se resume en que la diligencia por parte del agente causante de los daños no termina en la estricta observancia de las leyes y reglamentos aplicables,

sino que se extiende a la adopción de todas las medidas que en buena lógica hayan de ser capaces de evitar el daño.

En definitiva, la teoría de la responsabilidad en el plano civil constituye una de las técnicas de defensa de la sociedad contra las agresiones al medio ambiente, aceleradas a partir del acaecimiento del fenómeno de la industrialización. El límite de esta forma de defensa se encuentra justamente en esa frontera no bien delimitada entre el derecho civil y el derecho administrativo. El primero se ocupa de las relaciones entre partes individualmente consideradas, definidas con nombres y apellidos o razones sociales. El segundo aparece cuando se trata de la salvaguardia de los intereses colectivos. Así, no sería pensable una acción civil por daños a la fauna silvestre o por atentados ecológicos que no puedan traducirse en un *damnum* concreto al titular de un interés afectado. Y ello pese a que la sociedad y todos sus componentes sufren un deterioro en lo que se llama la calidad de vida cuando se produce la desecación de una marisma, la desaparición de un espacio natural o la degradación del paisaje costero. En estos casos en que no existe un *quantum* económico reducible a cifras o daños de alguna clase, perfectamente individualizados con respecto al reclamante, no existen otros mecanismos que los que proporciona el derecho administrativo, y éstos, hoy por hoy, son en nuestro país insuficientes. Por poner un ejemplo, cuando se acomete un gran proyecto con múltiples variables o intereses afectados, no existe cauce para obligar a un promotor a que estudie y pondere todos los elementos en juego, lo que en la terminología ecológica se conoce bajo el nombre de evaluaciones de impacto ambiental. Tampoco existen otros procedimientos jurídicos para impedir lo que tantas veces ha ocurrido: la transformación de una laguna con fines agrarios, por más que se demuestre que muchas veces los beneficios de la transformación son muy inferiores a los perjuicios totales que causa. La realidad de los últimos decenios ilustra acerca de esta clase de proyectos, motivados por el solo dato del rendimiento económico, ante el que preocupaciones de otro tipo son meras anécdotas. Lo son aún los propios perjuicios directos generados por la nueva actividad. La sentencia relativa a la central térmica de Soto de Ribera de 12 de diciembre de 1980

es finamente sensible a la ponderación de la contraposición de intereses en juego, en la que los más débiles han salido tradicionalmente perjudicados. La sentencia en cuestión condena a la central a indemnizar a los propietarios de los predios circundantes por los humos ocasionados y además obliga a la instalación de un sistema de acondicionamiento de anhídrido sulfúrico para mejor funcionamiento del precipitado de su equipo de depuración en los términos que en el informe pericial se fijan. En su tercer considerando dice así la sentencia:

Considerando que, a la luz de esas pautas orientadoras, es manifiesto que el ejercicio de una industria, no obstante su interés para la economía nacional, debe desenvolverse en su funcionamiento guardando el debido respeto a la propiedad ajena, ya que, según autorizada opinión, el ordenamiento jurídico no puede permitir que una forma concreta de actividad económica, por el sólo hecho de representar un interés social, disfrute de un régimen tan singular que se le autorice para suprimir o menoscabar, sin el justo contravalor, los derechos de los particulares; antes por el contrario, el interés público de una industria no contradice la obligación de proceder a todas las instalaciones precisas para evitar daños, acudiendo a los medios que la técnica imponga para eliminar las inmisiones, como tampoco excluye la justa exigencia de resarcir el quebranto patrimonial ocasionado a los propietarios de los predios vecinos, indemnización debida prescindiendo de toda idea de culpa por tratarse de responsabilidad con nota de objetiva.»

La existencia de dos grandes bloques de intereses, los generales, reservados al ordenamiento administrativo, y los particulares, propios del ámbito civil, no es ciertamente favorable al medio ambiente, en el que los intereses generales, que caen fuera de la posible fiscalización civil, son siempre los más afectados por las agresiones ecológicas. La normativa administrativa se encarga, por otra parte, de «recordar» una y otra vez a los tribunales civiles esa reserva. Así, el artículo 15 de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, según la cual «la determinación de las medidas correctoras que se hayan de imponer a cualquiera de los focos emisores es, en todo caso, de exclusiva competencia de la Administración...». O el 114 de la Ley de

Minas, que especifica que tendrán carácter administrativo las cuestiones que se planteen entre los titulares de derechos mineros o entre ellos y terceros afectados, con motivo de colisión de intereses por incompatibilidad de trabajos, deslindes, superposiciones, rectificación de perímetros de demarcación o de protección e intrusión de labores, precepto este último en el que indudablemente se produce una cierta invasión de lo administrativo hacia lo civil.

Esta reserva de la normativa administrativa sobre los temas que considera propios y específicos del sector público ha sido discutida y, en ocasiones, soslayada por los tribunales civiles, que no encuentran reparo alguno en entrar a conocer cuestiones en principio adjudicadas a la Administración, si de la regulación se derivan perjuicios. Así, la sentencia de 19 de febrero de 1971 razona en el sentido de que «una cosa es la determinación del permiso de instalación de una industria y de los elementos que deben ser acoplados para evitar daños y peligros, cuya determinación corresponde a la Administración, y otra bien distinta que cuando, por no cumplir los requisitos ordenados o porque los elementos empleados sean deficientes o insuficientes, se produce un daño en la propiedad de un tercero, cuyo conocimiento compete a los Tribunales».

La sentencia referente a la central térmica de Soto de Ribera va mucho más lejos en este planteamiento y abre esperanzadoras posibilidades para la protección del ambiente, ya que no solamente establece la responsabilidad patrimonial por los perjuicios, sino que, en la línea últimamente apuntada, además de disponer, como hacían algunas sentencias anteriores, que el causante de los daños debe proceder a adoptar las medidas necesarias para corregir aquéllos, profundizan en los aspectos técnicos y ratifica la sentencia de la Audiencia, ordenando la introducción de equipos y sistemas correctores definidos y concretos, pese a que esta determinación, como hemos visto líneas atrás, se encuentra en principio reservada a la Administración por la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico. Dice así la sentencia:

«Y por lo que toca a la cuestión de si el perjudicado puede reaccionar contra la causación del deterioro, instando la cesa-

ción de la actividad lesiva mediante el uso de los remedios que detengan su desarrollo, es clara la respuesta afirmativa a fin de evitar la prosecución del menoscabo patrimonial, pues la necesidad de poner término a la producción dañosa ha de ser calificada como efecto jurídico del agravio, y en tal sentido, si ya añejas resoluciones de este Tribunal—28 de junio de 1913 y 24 de febrero de 1928—han dado viabilidad a la acción de condena a la adopción de las medidas necesarias para evitar la continuación de las inmisiones ilícitas, otras posteriores, decidiendo asimismo sobre los daños causados por establecimientos fabriles, declaran que la protección de los derechos, como sin duda lo es el de dominio, no se contrae exclusivamente a la reparación de los perjuicios ya originados, sino que también ha de extenderse a las medidas de prevención que razonablemente impidan ulteriores lesiones patrimoniales.»

La sentencia apuntada marca un hito más en la tendencia firme de los últimos años demostrada por los tribunales en orden a aplicar las disposiciones del Código Civil en materia ambiental. Sin embargo, es posible que la evolución no haya terminado. Hace algunos años se estimaba impensable la posibilidad de que la acción administrativa la ejercitara alguien que no tuviera interés directo en el asunto. Pese a ello, la legislación sobre el suelo introdujo la acción pública en materia urbanística y no se quebraron los esquemas del ordenamiento jurídico ni se produjo la avalancha de reclamaciones esperadas en un principio. Posteriormente, la Ley del Parque Nacional de Doñana permitió a su vez la acción pública administrativa para exigir el cumplimiento de la Ley, y hasta la fecha no ha habido una sola reclamación.

La razón de fondo que se encuentra en el reconocimiento de la acción pública en materia ambiental es la estrecha interdependencia de los elementos integrantes del medio ambiente, de tal manera que cuando se ejercita una acción alteradora del medio las consecuencias son múltiples y los afectados pueden no tener relación jurídica o económica alguna con el agente, ni tan siquiera una proximidad física. Pero las secuelas de la acción perturbadora pueden repercutirle, incluso mucho tiempo después. Por poner algunos ejemplos, se desconocen los efectos que a lar-

go plazo pueden ocasionar sobre el mar los vertidos sistemáticos de productos petrolíferos cuando se procede a la limpieza de los buques, las secuelas del envío continuo a la atmósfera de los aerosoles, los efectos a la larga sobre la salud por la ingestión de aguas contaminadas o la inhalación de aire viciado. Se desconocen también los efectos que la deforestación provoca sobre el clima local, favoreciendo las sequías, etc. En suma, se sospecha e incluso se asevera que existen auténticas relaciones de causalidad entre factores y efectos, por más que aquéllas sean remotas. Pero la mera probabilidad de esa concatenación exige el reconocimiento de que los afectados en última instancia son todos los componentes de la colectividad en mayor o menor grado. Y de ahí a la admisión de la acción pública ambiental media sólo un paso. El que quizá, por hipotético que ahora parezca, pudiera no sólo extenderse en el ámbito administrativo, sino aplicarse también al civil, de tal manera que cualquier ciudadano pudiera exigir ante los tribunales el cumplimiento de la legislación vigente y el reconocimiento de culpa extracontractual aun cuando no exista un daño concreto e individualizado, sino genérico e indeterminado, pero con capacidad para producir efectos negativos a largo plazo.