

RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN BRASIL Y ESPAÑA

Silvia Regina Siqueira Loureiro Oliveira

Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Mato Grosso/Brasil

Máster en Derecho por la Universidad Mackenzie, São Paulo/Brasil

Doctoranda de la Universidad de León/España/ Financiada pela CAPES/Brasil

I. INTRODUCCIÓN

La protección ambiental debe una ser preocupación de todos los países del globo. La humanidad puede separarse en culturas, lenguas y delimitaciones territoriales diferentes, pero así mismo, continúa íntimamente entrelazada entre sí por el mismo espacio *vivendi*, somos seres con una dependencia basilar de los recursos naturales, y su escasez o degradación afecta a nosotros con la misma intensidad que nuestros actos en relación a la naturaleza, es el efecto boomerang.

Transformar las actitudes y hábitos es primordial para continuar avanzando, mientras el mundo evalúe nosotros tenemos que progresar con él si queremos seguir adelante y tener vida en buena calidad para las generaciones futuras.

Combinar el progreso social y el crecimiento económico, con la preservación ambiental es un desafío para las nuevas generaciones. Asociar economía a medioambiente es una forma de contención de la destrucción del medio. E incluso alcanzar un crecimiento sostenible es una preocupación doctrinaria. En palabras de Lejarriaga Castro: *“Este tipo de crecimiento exige que la actividad económica no reduzca la capacidad de las futuras generaciones para continuar el proceso, es decir que el bienestar social no sea decreciente en el tiempo”*¹

Así que países como Brasil y España están haciendo también este movimiento hacia a la protección ambiental, aunque con su diferencia de fauna y flora los instrumentos jurídicos son semejantes, que pasaremos adelante a describir algunos de ellos.

¹ LEJARRIAGA CASTRO, L. M., “Crecimiento Económico y Medioambiente”, Revista ICE, Economía y Medioambiente, n. 847, 2009, Marzo-Abril, p. 109.

II. INSTRUMENTO CIVIL DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN BRASIL.

En Brasil los instrumentos procesales civiles estipulados por el nuevo Código Procesal Civil² se dividen en: Proceso de Conocimiento, Procedimientos Especiales y Proceso de Ejecución:

- En el proceso de conocimiento se hace un examen de mérito y entrega la prestación jurisdiccional de condenación, declaración y constitutiva/desconstitutiva de derechos;
- Los Procedimientos Especiales también son procesos de conocimiento, con la entrega de prestación judicial de mérito, que, sin embargo, se diferencian del primero en seguir ritos procesales distintos, estipulado por el Código Procesal Civil Brasileño y por otras leyes con especialidades.
- El Proceso de Ejecución se obliga al cumplimiento de decisiones judiciales o de títulos extrajudiciales por medios ejecutivos judiciales.

Uno de los instrumentos jurídicos más importantes para la protección ambiental brasileña es la Acción Civil Pública que tiene un procedimiento especial estipulado por una con especialidades (Ley n. 7.347, de 24 de julio de 1985).³ También son utilizados otros instrumentos en el ámbito administrativo y penal que no abordaremos en este trabajo.

La ley de Acción Civil Pública dispone de la responsabilidad por daños morales y patrimoniales causados al medio ambiente. El foro competente para la interposición de esta acción es el local donde ocurrió el daño, y la competencia para su interposición es del Ministerio Fiscal, (que no siendo parte, actúa como fiscal de la ley), al Defensor público (letrado del gobierno), al Estado Federal, a los Distritos, ayuntamientos, autarquías, empresas públicas, fundaciones o sociedades de economía mixta y asociaciones que se constituirán a más de un año en los términos de la ley civil e incluye entre sus finalidades institucionales la protección del medio ambiente.

En esta acción también podrá interponerse medidas cautelares con la finalidad de evitar daños más grande, es muy importante saber que el objetivo de esta tutela cautelar, llamada tutela provisoria por el nuevo código civil es dar garantía o al otro proceso llamado principal, y podrá interponerse antes o dentro del propio proceso principal como medida incidental.

El objeto de condena de la Acción Civil Pública puede ser en efectivo o el cumplimiento de una obligación de hacer o no hacer. En este caso la condena es una forma de poner freno a la misma práctica en el futuro y para constreñir a la persona que no cometa esos daños de nuevo. Sin embargo, si la condena es en efectivo debe ser tenido en cuenta la proporcionalidad, entre la posibilidad del pagador y de la magnitud de los daños causados. Y también las agencias gubernamentales legítimas pueden tomar el compromiso de las partes

²BRASIL. Ley n.13.105/2015, de 16 de marzo, Código Procesal Civil Brasileño. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1046. Acceso en 16.10.2015.

³BRASIL. Ley n. 7.347/1985, de 24 de julio, de Acción Civil Pública de daños causados al Medio Ambiente. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acceso en 11.10.2015.

interesadas de ajustar su conducta a las exigencias legales, a través de un documento que tendrá eficacia de título ejecutivo extrajudicial.

Sin embargo, la condena en dinero sólo tiene sentido cuando la reconstrucción de la parte dañada no es posible.⁴ El *quantum debeat* en materia de daño ambiental es muy difícil y no siempre es posible volver el medio ambiente al *statu quo ante*.

Mientras que los ciudadanos comunes no pueden proponer la Acción Civil Pública, pueden hacer denuncia al Ministerio Fiscal dando información sobre los hechos que constituyen el objeto de la acción y que les muestra los elementos de convicción. Para hacer esta denuncia, el ciudadano podrá solicitar a las autoridades certificados y las informaciones que se consideren necesarias, que deben ser dadas a él en el plazo de 15 (quince) días. Solo en los casos en que la ley impone el secreto, puede ser negada la información del certificado, en cuyo caso la acción podrá proponerse sin esos documentos, dejando al juez que los ordene.

Y también si los jueces y tribunales tuvieran conocimiento sobre hechos que puedan dar lugar a la interposición de esta acción, remitirán piezas al Ministerio Fiscal para la acción apropiada.

Los Ministerios Fiscales tienen un papel primordial en este tipo de acción, es posible que tenga bajo su presidencia, investigación civil, o podrá pedir en cualquier órgano público o particular, certificados, informaciones, pruebas, en el plazo estipulado, que no podrá ser menor que 10 (diez) días hábiles. La recusa, denegación, retraso u omisión de datos técnicos necesarios para la presentación de una acción civil al Ministerio Fiscal es un delito, castigado con pena de prisión de uno (1) a tres (3) años, más una multa de diez (10) a mil (1.000) Obligaciones Reajustables del Tesoro Nacional – ORTN.

Sin embargo, si el Fiscal entiende que falta fundamentación para interponer una acción civil pública puede cerrar la investigación y remitirla en 3 (tres) días al Consejo Superior del Ministerio Fiscal para homologación.

La acción civil pública es para proteger derechos transindividuales, difusos e individuales y su efectividad en la defensa del medio ambiente es de fundamental importancia para la población brasileña.

El gobierno brasileño ha dado pasos significativos para combatir la destrucción del medio ambiente, también la educación ambiental de las personas está tomando proporciones más grandes en la medida en que tsunamis y grandes catástrofes afectan el globo terrestre y no causan buena impresión a la gente.

⁴MILARÉ, E., A Ação Civil Pública na Nova Ordem Constitucional, Saraiva, São Paulo, 2004, p.418.

III. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN ESPAÑA.

En los países de la Unión Europea, y España es uno de ellos, se someten a normativas ambientales estipuladas en general, pero que respetando la peculiaridad de cada uno. Respecto a la responsabilidad ambiental existe la Directiva 2004/35/CE⁵ del Parlamento Europeo y Consejo, que especifica la prevención y reparación de daños ambientales, y que es dirigida a todos los países para que cada uno haga la adecuación interna de esta normativa.

En España la legislación máxima, a la cual se someten todas las otras, principalmente se trata de materia del medio ambiente, empieza en el artículo 45 de la Constitución Española, que traza el norte general de su aplicación en ámbito interno.

Pero existe una norma específica de responsabilidad ambiental, la Ley n. 26/2007, de 23 de octubre⁶, que hace la incorporación al ordenamiento jurídico interno de la directiva europea e instaura el régimen administrativo ambiental de carácter objetivo, se basa en los principios de “prevención de daños” y “de quien contamina paga”. Modificada por última vez por la Ley 11/2014, de 3 de julio.⁷

La Ley de Responsabilidad Ambiental consta de 49 artículos distribuidos en 6 capítulos, y al final 14 disposiciones adicionales, 1 transitoria y una disposición final, así como seis anexos.

Esta ley se aleja mucho de los patrones propios de la responsabilidad civil, por ejemplo no tiene un sujeto con un protagonismo muy destacado. Y se configura en un sistema de responsabilidad sin víctimas.⁸

El objetivo prioritario de la Ley es la prevención y reparación de los daños, o de las amenazas inminentes, que recaigan sobre ciertos recursos naturales. Y también se pretende la identificación y declaración del responsable. Como argumenta Pardo⁹: son dos cuerpos fundamentales, uno es cuerpo declarativo que apunta responsabilidades, determinando previamente sujetos que pueden incurrir en ellas; y otro es el cuerpo ejecutivo, que se concentra en las medidas materiales de prevención, evitación, reparación y en las obligaciones que en torno a ellas se configura.

⁵ UNIÓN EUROPEA. Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre la responsabilidad ambiental con relación a la preservación y reparación de daños. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:143:0056:0075:es:PDF>. Acceso en 20/jun/2015.

⁶ ESPAÑA. Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental da España. Boletín Oficial del Estado (BOE), 24 de octubre, 2007, no. 255. p. 43229-43250. Disponible en: <http://boe.es/boe/dias/2007/10/24/pdfs/A43229-43250.pdf>. Acceso en 15/05/2015.

⁷ ESPAÑA. Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Boletín Oficial Del Estado (BOE) núm. 162. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/07/04/pdfs/BOE-A-2014-7009.pdf>. Acceso en 13.11.2015.

⁸ PARDO ESTEVE, J., Ley de Responsabilidad Medioambiental – Comentario Sistemático, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 10.

⁹ PARDO ESTEVE, J., Ley de... op. cit., p. 11.

Y también la actuación preventiva o reparadora es mucho más importante que la declaración de responsabilidad en esta Ley.

La Ley de Responsabilidad Ambiental en España es desarrollada parcialmente por medio del Real Decreto 2090/2008¹⁰, que establece un nuevo régimen de reparación de daños medioambientales de acuerdo con el cual los operadores que ocasionen daños a los recursos naturales o amenacen con ocasionarlos, deben adoptar las medidas necesarias para prevenir su causación o, cuando el daño se haya producido, para limitar o evitar mayores daños medioambientales, así como reparar y devolver los recursos naturales dañados, al estado en el que se encontraban antes de la causación del daño.

En el capítulo I, las disposiciones generales, la ley, primeramente regula el objeto y define lo que se deberá entender por daño medioambiental, es decir los daños: a las especies silvestres y a los hábitats, a las aguas, a la ribera del mar y de las rías y al suelo. Y en la continuidad define otras terminologías ligadas a responsabilidad medioambiental, así como daños, riesgo, especies silvestres, hábitat, estado de conservación, aguas, ribera del mar y de las rías, suelo, operador, actividad económica o profesional, emisión, amenaza inminente de daños, medida preventiva, medida de evitación de nuevos daños, medida reparadora, recurso natural servicios de recursos naturales, estado básico, recuperación, costes, autoridad competente, público.

Sin embargo, la responsabilidad ambiental puede tener muchos orígenes, y con eso su regulación tiene ordenamiento jurídico diferente: penales, administrativos y civiles.

La responsabilidad ambiental penal puede derivar de la realización de una conducta delictiva contra los recursos naturales y el medio ambiente, los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna, sobre riesgo catastrófico, energía nuclear e incendios forestales.¹¹

Las infracciones administrativas son de menor gravedad que las penales y también tienen reglamentación específica y, finalmente, la responsabilidad civil extracontractual, tal como dice Sánchez¹²:

“Este tipo de responsabilidad deriva del principio fundamental y universal de Derecho Civil europeo, según el cual toda persona que produce un daño debe repararlo...La concepción es de responsabilidad objetiva, en que ya no será necesaria la aparición de culpa en el autor, sino sólo demostrar la existencia del daño y el nexo causal entre el autor y el propio daño... En España, este sistema de responsabilidad civil está previsto en el art. 1902 del Código Civil.”

¹⁰ ESPAÑA. Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, pelo cual se aprueba el reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2008/12/23/pdfs/A51626-51646.pdf>. Acceso en 15/05/2015.

¹¹ ESPAÑA. Ley Orgánica 10/1995, de 24 de noviembre. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 281, última modificación: 28 de abril de 2015. Art. 325 a 358.

¹² SÁNCHEZ DIONÍSIO, F. de G, Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente, Ratio Legis, Salamanca, 2014, p. 290 y 291.

También la Orden ARM/1783/2011¹³, de 22 de junio, por la que se establece el orden de prioridad y el calendario para la aprobación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria, previstas en la disposición final cuarta de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Estos ordenamientos son los fundamentales en responsabilidad medioambiental en España.

Aunque el foco de la Responsabilidad ambiental sea también para sancionar, no podemos olvidar que en lugar de hacerse instrumentos de punición, deberíamos tener en mente más la transformación de la conciencia y actitudes de la gente, considerándose que el hombre es el mayor responsable por los desequilibrios ambientales. Tal como dice Ruiz¹⁴:

“La acción del hombre sobre su entorno ha generado efectivamente un proceso progresivo de degradación, debido al aumento de la población mundial y al incremento de los impactos impuestos al medio ambiente como resultado del desarrollo industrial, científico y tecnológico. La principal manifestación de los daños que el hombre produce sobre el medio ambiente se ha concretado en la figura de la “contaminación” que se define como la introducción por el hombre de sustancias o energía en cualquier sector del medio ambiente susceptible de generar efectos nocivos.”

IV - CONCLUSIÓN

En esta pequeña exposición de la Ley de Responsabilidad Ambiental española percibimos que no hay mucha distinción de las normativas generales brasileñas, salvo en casos más específicos.

Frente a la importancia del tema a nivel mundial, Brasil y España están perfeccionando sus legislaciones en ámbito ambiental, para tentar acompañar el acelerado desarrollo y las consecuencias catastróficas que él tiene sobre el medio en que vivimos.

Sin embargo, en cuanto estas transformaciones no pasan o van muy despacio es necesario que los gobiernos hagan normas que regulen y las actitudes de las personas en relación al medio en que vivimos.

Con el avance económico acelerado que estamos viviendo en este siglo la destrucción ambiental también está en ritmo aligerado, entonces la actuación estatal es imprescindible en este momento y los instrumentos sancionatorios son formas de regulación y contención de los abusos que la naturaleza está sufriendo, para que tengamos un futuro garantizado de buena calidad de vida.

¹³ESPAÑA. Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio. Boletín Oficial Del Estado (BOE) núm. 154. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/06/29/pdfs/BOE-A-2011-11176.pdf>. Acceso en 13.11.2015.

¹⁴RUIZ JUSTE, José., La Protección del Medio Ambiente en el Ámbito Internacional y en la Unión Europea, Tirante lo Blanch, Madrid, 2014, p. 12.