

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA



***LA TUTELA JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE
Y LOS RECURSOS NATURALES A TRAVÉS DE LA
NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE
RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL***

**Tesis doctoral presentada por:
María José Zapater Espí**

**Dirigida por:
Dr. Pablo Amat Llombart**

Valencia - Noviembre de 2015

Resumen en castellano

La tesis aborda el estudio jurídico, doctrinal y jurisprudencial de la legislación española sobre responsabilidad medioambiental (Ley 26/2007), a partir de la transposición de la Directiva comunitaria de 2004 sobre la misma materia.

Desde una aproximación conceptual a la definición de medio ambiente, sus principios de tutela jurídica, ya en el marco de la ley estatal se analiza la naturaleza jurídica de la responsabilidad ambiental, estudiando sus diversas modalidades instauradas por la normativa.

Son analizados pormenorizadamente todos los elementos integrantes del régimen de responsabilidad ambiental, tanto los sujetos susceptibles de ocasionar tal responsabilidad (agentes causantes), pasando por el elemento objetivo (amenaza inminente de daño y daño ya producido), así como el nexo causal o relación de causalidad entre el sujeto y el daño, imprescindible para determinar la existencia de la responsabilidad.

Finalmente la tesis aborda los efectos o consecuencias de incurrir en responsabilidad, insistiendo en los deberes de evitación, prevención y reparación de los daños ambientales, incluyendo las garantías financieras aseguradoras del cumplimiento de tales deberes legales.

Resumen en valenciano

La tesi aborda l'estudi jurídic, doctrinal i jurisprudencial de la legislació espanyola sobre responsabilitat mediambiental (Llei 26/2007), a partir de la transposició de la Directiva comunitària de 2004 sobre la mateixa matèria.

Des d'una aproximació conceptual a la definició de medi ambient, els seus principis de tutela jurídica, i ja en el marc de la llei estatal s'analitza la naturalesa jurídica de la responsabilitat ambiental, estudiant les seues diverses modalitats instaurades per la normativa.

Són analitzats detalladament tots els elements integrants del règim de responsabilitat ambiental, tant els subjectes susceptibles d'ocasionar tal responsabilitat (agents causants), passant per l'element objectiu (amenança imminent de dany i mal ja produït), així com el nexce causal o relació de causalitat entre el subjecte i el dany, imprescindible per determinar l'existència de la responsabilitat.

Finalment la tesi aborda els efectes o conseqüències d'incórrer en responsabilitat, insistint en els deures d'evitació, prevenció i reparació dels danys ambientals, incloent les garanties financeres necessàries per assegurar el compliment de tals deures legals.

Resumen en inglés

The thesis deals with the legal, doctrinal and jurisprudential study of the Spanish legislation on environmental liability (Law 26/2007), from the transposition of the EU Directive 2004 on the same subject.

From a conceptual approach to the definition of environment, principles of legal protection, under state law the legal nature of environmental responsibility is analyzed by studying its various modalities introduced by the rules.

There are analyzed in detail all elements of the environmental liability regime, both the subjects likely to cause such liability (causative agents), through the objective element (imminent threat of injury and damage already occurred), and the causal nexus or relationship causality between the subject and the damage, essential to determine the existence of liability.

Finally, the thesis deals with the effects or consequences of liability, insisting on the duties of avoidance, prevention and remedying of environmental damage, including necessary financial guarantees to compliance with such legal duties.

A mi hija Claudia

ÍNDICE

1. APROXIMACIÓN INTRODUCTORIA.....	11
1.1. Concepto de medio ambiente: posiciones doctrinales y legislación ambiental.....	11
1.2. El medio ambiente como objeto de protección en el marco de la Constitución Española.....	20
1.3. Principios jurídicos y antecedentes normativos.....	37
1.4. La Directiva europea 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental y su transposición al ordenamiento jurídico español.....	50
1.5. Objeto y carácter general de la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental.....	73
2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL EN LA LEY 26/2007: MODALIDADES.....	79
2.1. Carácter público o administrativo de la responsabilidad medioambiental.....	79
2.2. Inaplicación de la Ley de responsabilidad medioambiental a las lesiones o daños particulares. Aplicación de normativa específica.....	93
2.3. Modalidades de responsabilidad medioambiental: responsabilidad objetiva / responsabilidad subjetiva.....	100
3. SUJETOS SUSCEPTIBLES DE CAUSAR LA RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL.....	108
3.1. El operador económico o profesional.....	108

3.1.1. <i>Definición. Personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.....</i>	108
3.1.2. <i>El ejercicio de una actividad económica o profesional.....</i>	115
3.1.3. <i>El control o poder económico sobre una actividad.....</i>	122
3.2. La Administración como operadora.....	130
4. DAÑO MEDIOAMBIENTAL Y AMENAZA INMINENTE DE DAÑO.....	134
4.1. Concepto de daño medioambiental. Sus caracteres esenciales.....	134
4.2. Daños medioambientales a especies silvestres y hábitats.....	146
4.3. Daños medioambientales a las aguas.....	149
4.4. Daño medioambiental a la ribera del mar y de las rías...152	
4.5. Daño medioambiental al suelo.....	153
4.6. Amenazas inminentes de la producción de daños medioambientales.....	156
5. RELACIÓN DE CAUSALIDAD EN LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD A LOS OPERADORES IMPLICADOS....	160
5.1. Relación de causalidad.....	160
5.2. Obligaciones de los operadores causantes de amenazas inminentes de daños o daños medioambientales.....	169
5.2.1. <i>Introducción.....</i>	169
5.2.2. <i>Obligación de adoptar y ejecutar medidas de prevención, evitación y reparación de daños medioambientales así como de sufragar sus costes.....</i>	169

5.2.3. Obligación de comunicar de forma inmediata a la autoridad competente la existencia de daños medioambientales o la amenaza inminente de dichos daños.....	173
5.2.4. Obligación de colaborar en la definición de las medidas reparatoras y en la ejecución de las adoptadas por la autoridad competente.....	176
5.3. Responsabilidad solidaria y subsidiaria.....	177
5.3.1. Responsables solidarios y subsidiarios.....	177
5.3.2. Forma y procedimiento para la exigibilidad de las responsabilidades medioambientales previstas en la Ley 26/2007.....	180
5.4. Supuestos específicos de responsabilidad medioambiental.....	182
5.4.1. La responsabilidad de los grupos de sociedades.....	182
5.4.2. Pluralidad de responsables de un mismo daño.....	187
5.5. Muerte o extinción del operador responsable.....	191
5.6. Inexigibilidad al operador de la obligación de sufragar los costes de las medidas de prevención, evitación y reparación de daños.....	198
5.6.1. Introducción.....	198
5.6.2. Supuestos previstos en el apartado 1 del artículo 14 de la Ley 26/2007.....	199
5.6.3. Supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 14 de la Ley 26/2007.....	204
5.6.4. Vías para la recuperación de los costes.....	217
5.6.5. Acciones frente a terceros.....	220

6. CONSECUENCIAS Y EFECTOS DE LA RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL: PREVENCIÓN, EVITACIÓN Y REPARACIÓN DE LOS DAÑOS MEDIOAMBIENTALES.....	223
6.1. Introducción.....	223
6.2. Prevención y evitación de daños medioambientales: obligaciones del titular de la actividad económica o profesional.....	228
6.3. Reparación de daños ambientales: obligaciones del operador económico o profesional y medidas de la Administración pública.....	239
6.3.1. <i>Aproximación</i>	239
6.3.2. <i>Determinación del estado básico</i>	243
6.3.3. <i>Determinación del daño medioambiental</i>	247
6.3.4. <i>Reparación medioambiental de los daños a las aguas, especies silvestres, hábitats y ribera del mar y rías</i>	253
6.3.5. <i>Reparación medioambiental de los daños al suelo</i>	259
6.4. Incumplimiento de la obligación de prevención y evitación o de reparación del daño medioambiental.....	260
6.5. Intervención de la Administración en la ejecución de medidas de prevención, ejecución y reparación.....	263
7. GARANTIAS FINANCIERAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL.....	266
7.1. Garantía financiera obligatoria.....	266
7.2. Cuantía de la garantía.....	273
7.3. El Pool español de riesgos medioambientales.....	279

8. FONDOS PRIVADOS Y PÚBLICOS PARA GARANTIZAR LAS RESPONSABILIDADES MEDIOAMBIENTALES.....	281
8.1. El fondo de compensación de daños medioambientales.....	281
8.2. El fondo estatal de reparación de daños medioambientales.....	282
CONCLUSIONES.....	287
BIBLIOGRAFÍA.....	308

1. APROXIMACIÓN INTRODUCTORIA

1.1. Concepto de medio ambiente: posiciones doctrinales y legislación ambiental

El objeto de este estudio se circunscribe fundamentalmente a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental (LRM). Sin embargo estimamos oportuno, antes de centrarnos en la misma, realizar una aproximación sobre la relevancia del medio ambiente y su integración en la legislación.

Hemos de destacar que en las últimas décadas, el incremento en el desarrollo industrial y tecnológico ha supuesto un mayor interés por el medio ambiente y la implementación del Derecho medioambiental mediante la creación de normas jurídicas destinadas a protegerlo.

Este creciente interés por las cuestiones medioambientales ha determinado que el concepto de medio ambiente haya sido utilizado desde los más diversos campos del saber, dando lugar a la creación de nuevas disciplinas, como la educación ambiental o la economía ambiental. Todas ellas tienen como denominador común tratar de afrontar desde su óptica los problemas que plantea la relación con el entorno.

La preocupación por hacer un uso adecuado de los recursos naturales ha influido en las directrices de la política económica. La toma de conciencia ante las cuestiones ambientales es hoy

aceptada por la generalidad de los economistas. Como paradigma se invoca el llamado “desarrollo sostenible”, como modelo económico que posibilitará una armoniosa conjunción del hombre en su entorno sin perjudicar los intereses en conflicto¹.

¹ El paradigma o principio general del desarrollo sostenible ha sido ampliamente tratado y estudiado en los últimos tiempos, tanto entre la doctrina española como extranjera.

Entre nosotros, vid. AGUILERA VAQUÉS, M. *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, Atelier, Barcelona, 2000; AMAT LLOMBART, P. “La progresiva convergencia de la agricultura y del derecho agrario comunitario y español hacia parámetros de desarrollo sostenible en consonancia con la tutela medioambiental”, *Libro homenaje a Alberto Ballarín Marcial*, Madrid, 2008, pp. 159 a 211; AMAT LLOMBART, P. “Agriculture and the requirements of a sustainable development”, *XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law*, Commission I, Bucarest, 21 a 24 de Septiembre de 2011, pp. 1 a 23; BERMEJO, R. *La gran transición hacia la sostenibilidad, principios y estrategias de economía sostenible*, Catarata, 2005, p. 23 y ss; CADENAS MARÍN, A. *Agricultura y desarrollo sostenible*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1995; ERIAS REY, A. y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO, J.M. *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible*, Pirámide, Madrid, 2007, p. 27 y ss; MUÑIZ ESPADA, E. “La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n. 63, 2013, pp. 93 a 140; PIÑAR MAÑAS, J.L. *Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente*, Civitas, Madrid, 2002; RAMÓN FERNÁNDEZ, T. “Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica”, en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Valencia, 2002; TOMÁS CARPI, J.A. “El desarrollo local sostenible en clave estratégica”, *CIRIEC. Revista de economía pública, social y cooperativa*, n. 61, 2008, pp. 73 a 101.

Y entre la doctrina y escritos extranjeros, vid. BELL, S. y MORSE, S. *Sustainability indicators, Measuring the immeasurable?*, Earthscan Publications, Londres, 1999; DECLERIS, M. *The law of sustainable development. General principles*, Informe elaborado para la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000; NEUMAYER, E. *Weak versus Strong Sustainability*, Edward Elgar Publishing Company, Cheltenham, Reino Unido, 2004; QUADDUS, M.A. y SIDDIQUE, M.A.B., *Handbook of Sustainable Development Planning*, Edward Elgar Publishing Company, Cheltenham, Reino Unido, 2004. También de sumo interés la consulta del documento de la World Commission on Environment and Development. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

No obstante, la legislación motorizada en materia medioambiental no ha sido capaz de generar un concepto único del “medio ambiente”. Si nos centramos en el examen de la doctrina española, hemos de señalar que existe un amplio debate sobre la cuestión de qué debe entenderse por medio ambiente.

Muestra de dicha polémica es el evento acaecido en la clausura del Segundo Curso de Derecho Ambiental organizado por la Universidad de Granada: “el 3 de abril de 1990 el plenario de los participantes en el Segundo Curso de Derecho Ambiental incluyó entre sus conclusiones la definición del ambiente como “conjunto del medio natural, el medio urbano y el medio técnico, es decir, el medio global, la biosfera, la tecnoesfera y los bienes culturales”. Si bien, en la sesión de clausura, el profesor MARTÍN MATEO² manifestó estar de acuerdo con las conclusiones del curso salvo con la que contenía tan amplia definición de ambiente. Discrepó de la amplitud del concepto y plasmó en su opinión que el concepto jurídico debía limitarse a ciertos elementos naturales caracterizados por ser bienes comunes o *res nullius*, mencionado especialmente dos: el agua y el aire.

Siguiendo la clasificación efectuada por MARTÍN MATEO hemos de distinguir en la doctrina española tres posturas en torno a qué debemos entender por medio ambiente:

² MARTÍN MATEO, R. *Manual de Derecho ambiental*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

Por lo que respecta a la *concepción amplia o global*, incluye en el concepto de medio ambiente los elementos culturales (p.ej. el patrimonio histórico artístico) medio ambiente natural y cultural³. Es característico en estas concepciones diferenciar dentro del concepto de medio ambiente entre dos sectores: por un lado, el medio ambiente físico, en el que se sitúan los recursos naturales. Y por otro lado, el medio ambiente humano que se caracteriza por ser producto de la acción del hombre que modela su hábitat.

Fruto de la inclusión en el concepto de medio ambiente de las cuestiones que afectan al hábitat, es la creciente vinculación entre la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio. Se plasma dicha conexión de forma patente en nuestro texto constitucional dado que el legislador ordinario debe articular una utilización racional del suelo o territorio con atención a los problemas del medio ambiente y de la calidad de vida.

Por último, podemos afirmar que desde la perspectiva de esta concepción, lo más adecuado en el plano jurídico es insistir en la necesidad de abordar el problema ambiental desde un punto de vista global, lo que conlleva a nivel legislativo la elaboración de normas que integren el concepto amplio de medio ambiente.

En segundo lugar, y siguiendo con las posiciones doctrinales del concepto de medio ambiente, destacamos la denominada *concepción estricta* que considera como tal los recursos naturales

³ Exposición detallada sobre el concepto de medio ambiente en la doctrina, JORDANO FRAGA, J. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, pp. 55-74.

indispensables para la vida (suelo, aire y agua), incluyendo los organismos vivos (flora y fauna) como determinantes de las características de un lugar (medio ambiente natural).

Sin embargo, debemos admitir que para una mayor efectividad en la comprensión de la materia y con el fin de evitar la inoperancia del concepto de medio ambiente, se debe evitar incluir en el mismo todo lo que no esté relacionado con el entorno natural.

Por último la *concepción intermedia*, que identifica el medio ambiente con los recursos naturales, acogida por los penalistas como MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS⁴ que considera medio ambiente “todo aquello que de manera positiva o negativa puede influir sobre la existencia humana digna o en una mayor o menor calidad de vida” y estima más apropiado ceñir la tutela penal a la protección del denominado medio ambiente natural.

Dicho lo cual, y con independencia de la amplitud que quiera darse al concepto de medio ambiente, estamos ante un concepto indeterminado y variable, debiendo ser integrado en cada momento por el operador jurídico quien tendrá en cuenta el alcance de protección que la norma quiera aplicar. Por ello, partiendo de la titularidad del disfrute, el medio ambiente se caracteriza por constituir un bien jurídico colectivo y ese carácter colectivo del bien objeto de protección conlleva que gran parte de las normas que integran el derecho medioambiental sea de naturaleza pública. Sin

⁴ MATEOS RODRÍGUEZ-ÁRIAS, A. *Derecho Penal y protección del medio ambiente*, Colex, Madrid, 1992, p. 31.

embargo, no podemos obviar que dentro de la multitud de normas que conforman el derecho medioambiental, adquiere importancia la tutela del Derecho privado mediante la aplicación del régimen de responsabilidad civil, si bien éste no constituye el objeto de estudio pormenorizado del presente trabajo.

Así las cosas, desde el instante en que se incumple la normativa dirigida a evitar un menoscabo en el medio ambiente, entra en juego la responsabilidad medioambiental. Ocupa un papel primordial la responsabilidad pública derivada de las normas administrativas y penales, cuya finalidad es la sanción de conductas reprobables, así como la prevención, mediante la inducción a los individuos y empresas a abstenerse de ejecutar conductas que deterioren el medio ambiente.

El primer texto español que utilizaba el concepto de medio ambiente es el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado mediante Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, en cuyo artículo 1 se establece como objeto: “evitar que determinadas actividades produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente”. El mismo término se utiliza entre otros, en el artículo 1 del Decreto 2183/68, de 16 de agosto, y el artículo 1 del Decreto 2107/68, de 16 de agosto, sobre régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruidos o vibraciones, así como en el Decreto 3025/74, de 9 de agosto, sobre limitación de la contaminación atmosférica producida por los vehículos automóviles.

Por su parte, la exposición de motivos de la Ley 38/72, de 22 de diciembre, para la Protección del Ambiente Atmosférico, establecía que: “la dificultad primaria de los programas de defensa del medio ambiente radica en su extrema complejidad. La defensa del paisaje, la restauración y mejora de las zonas de interés natural y artístico, la contaminación del aire, de las aguas continentales y marítimas y del suelo por la utilización abusiva de pesticidas y abonos, la protección de la fauna y de la flora, la lucha contra los incendios y plagas forestales, la eliminación o tratamiento de los residuos, la defensa de las zonas verdes y espacios libres, la reinstalación de industrias fuera de las zonas urbanas residenciales, la congestión del tráfico urbano, la lucha contra el ruido y tantos otros no son sino aspectos parciales de una política general de múltiples facetas, en buena parte inexploradas y cuya comprensión y ordenación global exige unos instrumentos legales de los que hoy no se dispone”.

De forma similar, la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, regula en el Capítulo primero del Título II, la realización de estudios y “la recopilación de datos y protección del medio ambiente”.

Partimos pues de que en la referida legislación preconstitucional ya se adoptaba una visión realmente amplia del ambiente, no muy distinta de la que hoy se desprende del artículo 45 de la vigente Constitución.

En la legislación que nace tras la Constitución cabe destacar, en primer lugar, la Ley de Aguas de 1985, en la que pese a no dar un concepto de ambiente, podemos deducirlo en el artículo 38, que dispone que el agua es un recurso natural, orientándose la planificación hidrológica a la mejora de dicho recurso coordinándolo con la utilización del medio ambiente y los demás recursos naturales. Parece desprenderse de esta norma que los recursos naturales son una parte integrante del ambiente sin llegar a agotar su contenido.

La ley General de Sanidad de 1986, en su articulado planea la visión global, al hacer viable la participación de las autoridades sanitarias en la elaboración y ejecución de normas en materia de medio ambiente, enumerando como posibles contenidos de dichas normas, desde la calidad del aire, hasta la vivienda y el urbanismo y cualquier otro aspecto del medio ambiente relacionado con la salud.

Tanto en el Preámbulo como en el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, en cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985, se exigió que todos los proyectos públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad de las enumeradas en el anexo del propio Real Decreto, deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental. Dicha evaluación, como describe el apartado b, del artículo 2 de la norma examinada se centrará en la determinación de los efectos previsibles directos o indirectos de

proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico.

En dicha norma, se enumeran los elementos que integrarían el medio ambiente, superando el concepto restringido de recurso natural dado que se incluye y amplía al patrimonio histórico artístico.

Mención especial merece la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (hoy ya superada y derogada), la cual en su artículo 1 disponía lo siguiente: *“es objeto de la presente Ley, en cumplimiento del artículo 45.2 y conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestre”*.

Estamos ante un texto destinado a la ordenación de los recursos naturales, ello se fundamenta en los artículos citados en dicho precepto. Entre ellos, el artículo 149.1 de la CE dispone:

“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

23ª. Legislación básica sobre la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La

legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.

Y el artículo 45.2 de la CE establece: *“Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.*

Así pues, podemos concluir que la Ley 4/1989 es una de las normas pioneras que integraron la legislación básica estatal del medio ambiente, y el fin que se propuso el legislador con dicha norma no fue exclusivamente la protección del medio ambiente en su conjunto, sino la de un sector del mismo, el que está integrado por los recursos naturales, concretamente, la protección, conservación, restauración y mejora de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

Hoy día dicha Ley 4/1989 ha sido derogada por la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y biodiversidad, la cual, desde una perspectiva mucho más planificadora de la tutela de los espacios y recursos naturales, mantiene y refuerzo sin embargo ese espíritu de protección y salvaguarda del medio ambiente de la legislación anterior.

1.2. El medio ambiente como objeto de protección en el marco de la Constitución Española

En España, hasta la Constitución de 1978 no puede hablarse con propiedad de la existencia de un tratamiento jurídico del ambiente, considerado de forma autónoma.

También cabe destacar, en el ámbito de la tutela a particulares por daños ambientales, como ya hemos apuntado antes, la responsabilidad civil u obligación de reparar el daño causado. Así, el artículo 1908 del Código Civil regula diferentes supuestos de responsabilidad, entre los que se apuntan los derivados de daños causados por humos nocivos para las personas o las propiedades, o las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes construidos sin las precauciones adecuadas.

Y así la Constitución española en su artículo 45 pone de manifiesto lo siguiente:

“1. Todos tienen derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

Si bien el constituyente, al redactar el artículo 45, estaba utilizando un concepto amplio de medio ambiente, comprensivo de todas las materias, sectores, servicios o actividades relacionadas con él.

De esa forma, podemos determinar, a continuación, una serie de características que permiten identificar el medio ambiente protegido en el ordenamiento jurídico español, desde la perspectiva constitucional.

a) Derecho de todos

El artículo 45 de la CE se inicia con la expresión “Todos tienen derecho a...”, la cual viene referida a la titularidad del derecho. El término “todos” en relación al medio ambiente presenta ciertas peculiaridades como pone de manifiesto ÁLVAREZ CONDE⁵. La remisión a dicho vocablo sólo es predicable de la persona humana, es el hombre el único sujeto de derechos. Los animales, los elementos naturales y las plantas sólo pueden considerarse objeto de derecho o bienes protegidos.

Sin embargo, existe una obligación: “el deber de conservarlo...”, lo que conlleva el deber de un uso racional y el respeto de la naturaleza y los elementos que la integran como espacio vital. El derecho al medio ambiente es el derecho a un entorno con unas determinadas características, que son las que se

⁵ ÁLVAREZ CONDE, E. *Curso de Derecho Constitucional*. Volumen I, Tecnos, Madrid, 1992.

conocen actualmente, lo que lleva a preguntarnos si los titulares de este derecho (“todos”), son todas las personas consideradas individualmente, o por el contrario, el término “todos” se refiere a la comunidad general y excluye la titularidad individual.

Podemos concluir afirmando que el uso y disfrute de los bienes ambientales alcanza a todos por igual, debiendo tener presente el concepto de sostenibilidad como el de solidaridad. No cabe proteger unos lugares en detrimento de otros, ni obviar que el entorno natural es patrimonio de todos del que se debe hacer un uso adecuado a su naturaleza para no perjudicar el derecho de las generaciones futuras a disfrutar del mismo para su desarrollo como personas⁶.

⁶ Así lo entendió la STS de 25 de abril de 1989, al señalar que: “como el artículo 45 CE reconoce a “todos” el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, estableciendo además, el deber de los poderes públicos para proteger, defender y restaurar el medio ambiente, negar la legitimación de D. Gabriel... es negar lo evidente. Y este Tribunal considera oportuno recordar una vez más (como ya hizo en la sentencia de 9 de mayo de 1986) que los preceptos contenidos en el Capítulo tercero, Título I de la CE, pese a girar bajo la rúbrica de “principios rectores de la política social y económica” no constituyen meras normas programáticas que limiten su eficacia al campo de la retórica política o de la inútil semántica propia de las afirmaciones demagógicas. Porque como ya precisó años hace años el Tribunal Supremo norteamericano, en el caso *Trop contra Duller*, “las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo; ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos que otorgan y limitan los poderes de gobierno de nuestra nación. Son regulaciones de gobierno”. Y esta doctrina aunque establecida por un Tribunal extranjero con referencia a la Constitución de su país, es perfectamente trasladable a nuestro ámbito. De manera que ese artículo 45, como los demás del expresado capítulo, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos. Por todo ello, es claro que el recurrente tiene legitimación sobrada para acceder a los Tribunales de Justicia a plantear la cuestión aquí debatida”.

b) Derecho al medio ambiente adecuado para la persona

El derecho al medio ambiente reconocido es el “adecuado para el desarrollo de la persona”. Cabe preguntarse, con LÓPEZ MENUDO⁷, si el constituyente quería garantizar sólo las condiciones biológicas para la perdurabilidad de la persona o si además el desarrollo de la persona supone el reconocimiento de la posibilidad de que pueda manifestarse en su más amplio sentido, es decir, en todos los aspectos que contribuyen a su desarrollo como tal.

Por su parte, el artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1946 dispone: “*todo ser humano tiene derecho a ser reconocido como persona ante el Derecho*”. Y el artículo 10 de la CE recoge la dimensión jurídica del papel de la persona señalando que: “*la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son el fundamento del orden político y de la paz social*”. Ello, para FERNÁNDEZ SEGADO⁸ significa la configuración de la persona y su dignidad no sólo como fundamento de la totalidad del orden político, sino también como principio rector del ordenamiento jurídico.

⁷ LÓPEZ MENUDO, F. Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas, Consejo General del Poder Judicial, *Cuadernos de Derecho Judicial*, nº. XXVIII, 1994.

⁸ FERNÁNDEZ SEGADO, F. *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992.

Los derechos de la persona con incidencia ambiental tienen una gran intervención en la configuración del medio ambiente. Así el derecho a la intimidad, a la inviolabilidad del domicilio, la salud o el derecho a la vida están relacionados con el derecho a disfrutar de un adecuado medio ambiente⁹.

En definitiva, el medio ambiente protegido por la Constitución, como pone de manifiesto DELGADO PIQUERAS, no debe entenderse como el derecho a disfrutar de un ambiente ideal, sino como el derecho a que éste sea preservado, protegido de su deterioro y mejorado en el momento en que se manifiesta una situación de degradación efectiva.

c) Su configuración como derecho deber

El derecho al medio ambiente pertenece a la categoría de derecho-deber, y así dispone el artículo 45.1 junto al derecho a disfrutar del medio ambiente, “el deber de conservarlo”.

El medio ambiente, para la Constitución, es objeto de un derecho y de un deber personal y colectivo de disfrute, y también de conservación, tarea que afecta tanto a los poderes públicos, como al Estado. Todas las personas son titulares de este derecho y tienen además el deber de respetar el de los demás. Pero la

⁹ Vid. Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, de 9 de diciembre de 1994 (caso López Ostra contra España); y de 16 de noviembre de 2004 (asunto Moreno Gómez contra España; Demanda nº. 4143/2002).

posición de deber de conservación que impone la Constitución no es igual para los ciudadanos y para los poderes públicos¹⁰.

Esta sujeción de los poderes públicos se fundamenta en el Estado social y en la obligación de las Administraciones públicas de actuar con eficacia. Lo que significa que el Estado y los poderes públicos no pueden sustraerse a la obligación de establecer y garantizar los instrumentos que permitan a las personas el libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por el ordenamiento jurídico, que relacionado con el medio ambiente, se traduce en el deber público de velar por el disfrute de unas condiciones ambientales adecuadas para el desarrollo de la persona¹¹.

d) El derecho al medio ambiente como función pública

¹⁰ Así lo entiende la STC 101/83, 18 de noviembre, cuando indica que la vinculación de todos a la norma suprema del ordenamiento jurídico: *“se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos, mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (artículos 30 y 31), los titulares de los poderes públicos tienen, además, el deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución”*.

¹¹ En este sentido, la STS 26 de diciembre de 1991 establece que: *“el artículo 45 de la Constitución señala en su apartado 1 que todos tienen derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Este patrocinio constitucional plantea también la trascendencia jurídica en cuanto a su aplicación directa por los Tribunales de Justicia, ya que, aunque no se trata aquí de derechos fundamentales, rige lo establecido en el artículo 53.3 de la Norma fundamental, con arreglo al cual el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informará, no sólo la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos, sino también la práctica judicial”*.

La Constitución en el artículo 45.2 de la CE impone a todos los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales. La protección del medio ambiente constituye una función pública que requerirá no sólo la ordenación del ambiente y el establecimiento de un régimen jurídico, sino que deberá incluir medidas preventivas y de protección y aquellas necesarias dirigidas a la limitación cuantitativa y cualitativa de emisiones y vertidos y el establecimiento de un régimen sancionador, tanto administrativo como penal, para cuando se produzcan violaciones del mismo.

SÁNCHEZ FERRIS¹² pone de manifiesto que la intervención de los poderes públicos en esta materia no sólo está establecida en el artículo 9.1 y 2 de la CE, sino también en la que se deriva de la calificación del Estado español como social y democrático de derecho (artículo 1.1 de la CE), e impone que la prestación de servicios ha de proporcionar unos mínimos de calidad a toda la población (educación, sanidad, consumo, medio ambiente).

Como pone de relieve la STC 66/1991, 22 de marzo: *“en el mandato de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales este Tribunal ha acertado a ver una limitación para el derecho de propiedad (STC 227/1988), que igualmente puede operar respecto de otros derechos o principios constitucionales (libertad de empresa y libre circulación de bienes), cuyo intrínseco*

¹² SÁNCHEZ FERRIS, R. *Introducción al Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1993.

despliegue no puede, en lo que a los recursos naturales se refiere amparar usos que, contrarios a las exigencias de la racionalidad derivadas de la prescripción constitucional, puedan poner en peligro de uno u otro modo su supervivencia o sanidad”.

e) Medio ambiente y recursos naturales

La Constitución en el artículo 45.2 distingue entre medio ambiente y recursos naturales configurando éstos como parte integrante y esencial del entorno. Los recursos naturales son aquellos que permiten ser utilizados, y así estarán incluidos como tales la flora, la fauna, las sustancias minerales útiles, las fuentes adecuadas de agua, la configuración del terreno, la comunicación, la defensa, el clima, etc.

El Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 227/1988, de 29 de noviembre y 66/1991, de 22 de marzo, ha señalado que el término “utilización racional de todos los recursos naturales” entraña una limitación constitucional para el derecho de propiedad que deberá ser tenida en cuenta al definir legalmente las facultades de disfrute que corresponden a sus titulares. De tal forma que el derecho al medio ambiente y el mandato de utilizar racionalmente todos los recursos naturales, constituye una de las funciones sociales que debe situarse dentro del Estado social y democrático de derecho a que se refiere el artículo 33.2 de la CE que delimitará el derecho de propiedad¹³.

¹³ Como señala la STC 37/1997, 26 de marzo: *“la propiedad privada ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide considerarla hoy como una figura jurídica reconducible*

Por último cabe indicar que el deber de utilizar racionalmente los recursos naturales, no sólo es una obligación que compete en exclusiva a los poderes públicos, sino que también los ciudadanos tienen el deber y el derecho a disfrutar de un medio ambiente, del que forman parte estos recursos naturales.

f) El ambiente y la calidad de vida

La regulación constitucional del medio ambiente se vincula de forma indisoluble con la protección y mejora de la calidad de vida. Son dos los fines que conlleva la utilización racional de todos los recursos naturales: uno, proteger y mejorar la calidad de vida, y otro restaurar el medio ambiente.

exclusivamente al tipo extremo descrito en el artículo 348 CC. Por el contrario la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso y aprovechamiento de los distintos bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer, ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diverso”.

Y la STC 170/1989, 19 de octubre, indica que: “La Ley madrileña 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, realiza una configuración de los derechos existentes sobre dichos terrenos que no suponen en sí mismo una privación de propiedad alguna ni de bienes o derechos patrimoniales, sino sólo el establecimiento de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, las limitaciones del derecho de propiedad que introduce la ley madrileña con carácter no indemnizable no vulneran el contenido esencial de los derechos afectados al tratarse de medidas tendentes a proteger el espacio natural, según la distinta calificación del terreno y en cumplimiento del mandato que impone el artículo 45 de la CE”.

Fue en la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 5 al 16 de Junio de 1972) donde se plasmó por primera vez la vinculación entre calidad de vida y ambiente, ya que ésta proclama: *“el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para generaciones presentes y futuras”*.

Por otra parte, la Declaración de la Conferencia de Jefes de Estado y Gobierno de la CEE celebrada en Paris, del 19 a 21 de octubre de 1972, proclamó lo siguiente: *“la expansión económica no constituye un fin en sí misma. Debe traducirse en la mejora de la calidad de vida como nivel de vida. De conformidad con el espíritu europeo, se prestará especial atención a los valores y bienes no materiales y la protección del medio ambiente con el fin de colocar el progreso al servicio de la humanidad”*.

Surge así el medio ambiente como valor universal que debe valorarse respecto de cada persona. Interés común de toda la colectividad es mantener la calidad medioambiental, esta medida constituye un bien público que ha de ser ponderado por todos. De esta forma la calidad de vida aparece como expresión que sintetiza las aspiraciones de bienestar en una sociedad, como mejora de los aspectos que se consideran buenos para la existencia del hombre (educación, ocio, trabajo, salud, vivienda, alimentación, disponibilidad de recursos no contaminados, etc.).

Para MARTÍN MATEO¹⁴, la calidad de vida es un concepto valorativo que depende de criterios subjetivos, tiempo, lugar y cultura. La Constitución no toma una posición explícita a favor de la prioridad de lo cualitativo sobre lo cuantitativo, sino que se limita a conectar la calidad de vida con la tutela ambiental y el racional uso de los recursos naturales.

Sin embargo, PÉREZ LUÑO¹⁵ pone de manifiesto la estrecha relación que existe entre la calidad de vida y el disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y los valores de “dignidad de la persona” y “libre desarrollo de la personalidad” consagrados en el artículo 10.1 de la CE; así como el derecho a la vida e integridad física (artículo 15 CE), amenazados por los atentados más graves al medio ambiente.

Concluimos afirmando que la calidad de vida es un fin constitucional aliado con el crecimiento sostenible, el cual postula un desarrollo cualitativo y equilibrado alejado del consumismo indiscriminado para la satisfacción de las necesidades básicas e incongruente con la solidaridad colectiva.

g) La solidaridad como elemento indispensable del derecho al ambiente adecuado para la persona

¹⁴ MARTÍN MATEO, R. “La calidad de vida como valor jurídico”, *Revista de Administración Pública*, nº. 117, 1988, pp. 51-70.

¹⁵ PÉREZ LUÑO, A.E. *Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995.

Concluye el artículo 45.2 de la CE que para la protección y mejora de la calidad de vida los poderes públicos deberán “apoyarse en la indispensable solidaridad colectiva”. En materia ambiental, la solidaridad deja de ser una opción para convertirse en un imperativo vital y jurídico.

La configuración como derecho-deber del derecho al ambiente fundamenta la existencia de obligaciones derivadas del deber de defender el medio ambiente como del deber de proteger la calidad de vida. Tanto los poderes públicos como los particulares son titulares de este derecho-deber.

Así lo entendió el Tribunal Constitucional en la Sentencia 62/1983, de 11 de julio, cuando señala que: *“dentro de los supuestos de atención a los cuales se establecen por el Derecho las acciones públicas se encuentran los intereses comunes, es decir, aquellos en que la satisfacción del interés común es la forma de satisfacer el de todos y cada uno de los que componen la sociedad, por lo que puede afirmarse que cuando un miembro de la sociedad define un interés común sostenible simultáneamente un interés personal, o si se quiere, desde otra perspectiva, que la única manera de defender el interés personal es sostener el interés común. Esta solidaridad e interrelación social, especialmente intensa en la época actual, se refleja en la concepción del Estado como social y democrático de derecho, que consagra la Constitución”*.

Se trata de fundamentar las obligaciones intergeneracionales derivadas del ambiente: al ser un bien transtemporal existe la obligación de conservarlo y transmitirlo a las futuras generaciones¹⁶.

En ese sentido, la Constitución en el apartado 3 del artículo 45 consagra los principios sancionatorio y de responsabilidad: *“para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”*.

En consecuencia, hemos de destacar que la Constitución prevé, para el caso de que se produzca un daño al medio ambiente, tres vías de reparación: la primera, consistente en un procedimiento penal para aquellas actuaciones contra el medio ambiente constitutivas de delito, que llevarán aparejadas la reparación en vía civil; la segunda, aplicable cuando el hecho constituya un ilícito administrativo, que supondrá la imposición de la sanción administrativa pertinente mediante la aplicación de la ley sectorial ambiental oportuna, la cual junto a la imposición de la sanción recoge a su vez la obligación de reparar el daño causado; y por último, cuando se vaya a reparar de modo independiente el daño ocasionado al medio ambiente, supondrá la aplicación de la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental.

¹⁶ Vid. STC 30 de noviembre de 1990.

Los poderes públicos están sujetos por los artículos 103.1 y 106.2 de la CE que determinan la posibilidad de que los particulares, en los términos previstos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), sean indemnizados por las lesiones que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos. Por otro lado, la Administración será responsable de acciones y omisiones que contravengan disposiciones legales o reglamentarias. Estos supuestos de responsabilidad son reforzados por lo establecido en el Código Penal respecto a la responsabilidad de las autoridades y funcionarios que a sabiendas hayan informado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes, o que con motivo de inspecciones hubieran silenciado la infracción de leyes o disposiciones normativas.

La responsabilidad administrativa también puede exigirse a los particulares cuando se derive de la infracción de disposiciones administrativas específicas. La sanción conllevará la exigencia de responsabilidad pecuniaria o la reparación del daño causado, reparación o restauración que también está prevista en otras disposiciones sectoriales¹⁷.

¹⁷ Véase artículo 29 y ss de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre de calidad del aire y protección de la atmosfera; artículo 12 de la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos; artículo 116 y ss del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de

La última parte del artículo 45.3 de la CE constitucionaliza la existencia de una responsabilidad civil. La STS de 3 de diciembre de 1987, pone de manifiesto que: *“la legislación sobre medio ambiente y sus efectos es de inspiración, esencialmente administrativa, correspondiendo a las Administraciones estatal, autonómica y local su regulación y organización, lo cual no es óbice para que el ordenamiento jurídico privado pueda y deba intervenir en cuantos problemas o conflictos se originen en el ámbito de las relaciones de vecindad, en los supuestos de culpa contractual o extracontractual y en aquellos otros que implique un abuso de derecho o el ejercicio antisocial del mismo, situación a la que alude el artículo 7.2 del CC; el precitado ordenamiento tiene primacía en los casos de conflictos entre personas físicas y jurídicas de naturaleza privada, y la fuerza atractiva de la jurisdicción civil entra en juego, incluso, en las cuestiones derivadas de actos en que la Administración no actúa como poder en el ejercicio de lo que es un claro “ius imperi” de lo que es un claro exponente el artículo 41 LRJAE”*.

Por tanto, la Constitución configura el medio ambiente como un bien de carácter colectivo del que es titular la sociedad, a la que se le reconoce el derecho a disfrutarlo y la obligación de

julio, aprobando la Ley de aguas; artículos 42 y 45 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; artículo 323 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico; artículo 95 y 100 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, junto con los artículos 179 y 190 del Real Decreto 1471/89, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Costas; y artículo 75 y ss de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, etc.

conservarlo. Y a los poderes públicos la obligación de actuar para proteger la calidad de vida mediante actuaciones dirigidas a restaurar el medio ambiente, y la obligación de restaurar el daño causado¹⁸.

En el ordenamiento jurídico español, la imposición a los poderes públicos del deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales¹⁹ es de carácter genérico, sin distinción de

¹⁸ Así la STC 64/1982 reconocía que: *“El artículo 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que se ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la “utilización racional” de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. Recuérdese también que la “calidad de vida” que cita el artículo 45 y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogido en algún otro artículo como el 129.1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos, artículo 130.1. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que cada caso decida el legislador competente para la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico”.*

¹⁹ El Tribunal Supremo expuso en la Sentencia de fecha 28 de diciembre de 2007 (Rec. 10843/2004) el conflicto de intereses que se produce en esta materia manifestando: *“Los poderes públicos no sólo están obligados a promover las condiciones favorables para el progreso social y económico; sino también y antes, como es lógico, poner fin o paliar en lo posible aquellas situaciones ya existentes que claramente lo impidan, dificulten o menoscaben. Al mismo tiempo o por otro lado, obvio es también que para atender o satisfacer ese valor constitucional que es el progreso social y económico, habrá ocasiones en que se conciba como necesaria la ejecución de obras que, sin embargo, de modo inevitable, han de incidir negativamente sobre otro valor del mismo rango, como es el de la obligada protección del medio ambiente. Ante tal colisión de valores constitucionalmente reconocidos, no cabe a priori*

ámbito territorial y con independencia de la distribución competencial de la materia. El artículo 149.1.23^a de nuestra Carta Magna atribuye al Estado la competencia para dictar la normativa de protección del medio ambiente con carácter exclusivo y sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, conforme a la doctrina emanada del Tribunal Constitucional²⁰. Así pues, la legislación básica del Estado constituye un primer eslabón normativo uniforme de la materia en la que se sientan los mínimos que deben ser respetados por la normativa autonómica en materia medioambiental, si bien las Comunidades Autónomas pueden establecer niveles de protección más altos que no por ello entrarían en conflicto con la legislación estatal.

1.3. Principios jurídicos y antecedentes normativos

Tanto en el ámbito internacional como a nivel europeo se ha venido generalizando en los últimos tiempos el reconocimiento del principio “*quien contamina paga*”²¹, que constituye una de las

hablar de una prevalencia necesaria de éste sobre aquel, o de aquél sobre éste. Lo que exigen los conocidos principios de utilización racional de todos los recursos naturales y de un desarrollo sostenible, lo que básicamente decantará la balanza de la conformidad o disconformidad a Derecho de las resoluciones administrativas que deciden acometer aquellas obras será, de un lado, la observancia, el cumplimiento de los mecanismos previstos por el legislador para introducir la variable ambiental en la toma de decisiones y, de otro, la racionalidad en la ponderación de los valores en conflicto y, por ende, en la opción final”.

²⁰ Vid. SSTC 172/1989, 15/1998 o 306/2000, entre otras.

²¹ Su manifestación más clara la hallamos en el Principio 16 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo sostenible: “*Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costes ambientales y el uso de*

piedras angulares de la política medioambiental de la UE desde el primer programa Comunitario de Acción Ambiental (1973-1976)²². Dicho principio significa, sencillamente hablando, que la responsabilidad económica corresponde al operador que ha producido el daño.

Así pues, mediante la aplicación práctica de este principio se pretende evitar que se produzcan daños ambientales, imponiendo a los causantes de la contaminación cargas económicas que sirvan tanto para paliar los efectos directos perjudiciales de las actividades contaminantes para el medio ambiente, como estableciendo incentivos para que acometan reformas en los procesos y sistema de producción de modo que resulten más “ecológicos” e inoocuos para el medio ambiente.

Ejemplos de la aplicación de dicho principio, entre otros, encontramos en la normativa sobre la tasa de recogida de basuras domésticas o el canon de saneamiento incorporado al recibo del agua, etc. En cambio, si el daño ya se hubiera producido, la aplicación de este principio supone que se remedie o que se

instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería en principio cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y no distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”. Entre la doctrina, vid. AMAT LLOMBART, P. “The polluter pays principle, environmental liability and agriculture in Spanish law”, *Agriculture and the polluter pays principle*, BIICL, Londres, 2009, pp. 203 y ss.

²² El principio también se contiene en los sucesivos programas: II (1977-1981), III (1982-1986), IV (1987-1992), V (1992-2000) y el VI (2002-2012), proponiendo éste último la creación de un régimen comunitario de responsabilidad medioambiental que ha sido finalmente establecido en la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril de 2004.

compense dicho daño, o bien que a su vez se sancione a los autores del mismo.

Como manifestación en nuestro ordenamiento jurídico de la aplicación de este principio, podemos destacar por un lado, el canon de vertidos para las aguas continentales, regulado en el artículo 113 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que contiene la Ley de Aguas, así como el canon de vertidos para las aguas marítimas, regulado en el artículo 85 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

En virtud del principio “quien contamina paga”, será el agente responsable del daño causado quien tenga la obligación de repararlo, asumiendo los costes de la contaminación originada por los posibles beneficios económicos que haya obtenido con la actividad.

Son cuatro las motivaciones que justifican la imposición de la obligación de pago:

1) la necesidad (sin acudir a la ayuda o gasto público) de costear las medidas preventivas y correctoras que la norma determine;

2) la necesidad de hacer frente a los tributos que la norma determine, como la imposición de tasas o cánones por el ejercicio de actividad contaminante;

3) el pago de multas económicas, que tengan su origen en procedimientos sancionadores del orden penal o administrativo;

4) la aplicación de la responsabilidad civil ambiental.

Volviendo al ámbito de la CEE, recordemos que ya desde el Acta Única Europea de 1986²³, la política medioambiental se ha venido articulando sobre los principios de cautela, acción preventiva, corrección, contaminador-pagador, subsidiariedad, integración y cooperación.

Por lo que se refiere al *principio de cautela o de precaución*, cabe señalar que el mismo impone la adopción de medidas para impedir que se produzcan consecuencias dañosas o peligrosas que son posibles pero no previsibles. Su ámbito de aplicación ha sido definido por BÁRCENA y SCHÜTE²⁴ como el que comprende las situaciones en que la intensidad de un riesgo no representa un peligro para el medio ambiente pero entraña un riesgo identificable por encima de un riesgo residual. Entendiendo como residual el

²³ El art. 174.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea dispone: “*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 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*”. Redacción similar a la del art. III-233 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

²⁴ BÁRCENA HINOJAL, I. y SCHÜTE, P. “El principio de precaución medioambiental en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Ambiental*, nº. 19, 1997, pp. 13-42.

que debe ser aceptado y sobrellevado por las sociedades como algo inherente al desarrollo de la actividad humana.

Aparece mencionado por primera vez este principio en la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 de las Naciones Unidas, en la que se pone de relieve que: *“si los potenciales efectos adversos a la naturaleza no pueden ser plenamente evaluados, la actividad no podría ser realizada”*.

A escala comunitaria se recoge en el artículo 174.2 del Tratado de Ámsterdam, concretamente en el título dedicado a la protección del medio ambiente. Su ámbito de aplicación se extiende también a los animales, la salud humana y a los consumidores.

Ante la falta de un concepto definitorio de este principio, la Comisión Europea dictó la Comunicación de 2 de febrero de 2000 donde se ponía de relieve que dicho principio podía invocarse cuando se detecten efectos potencialmente peligrosos de un fenómeno, producto o procedimiento. Es decir, de un riesgo potencial que en ningún caso puede justificar la toma de una decisión arbitraria. Es necesario para proceder a la aplicación de este principio que concurra: por un lado, que se identifiquen los efectos potencialmente peligrosos; por otro lado, que se evalúen científicamente los datos disponibles, y por último, que se determine el grado de incertidumbre científica.

Por lo que se refiere a las medidas derivadas del recurso al principio de cautela, respecto a la decisión de actuar o de no actuar así como en cuanto los principios en los que debe basarse su aplicación, cabe destacar los siguientes:

a) la evaluación científica completa para determinar el grado de incertidumbre;

b) la determinación del riesgo y de las consecuencias de la inacción con carácter previo a la toma de la decisión sobre actuar o no;

c) la participación de los interesados en el estudio de las diferentes acciones que pueden preverse una vez se disponga de los resultados de la determinación del riesgo;

d) la proporcionalidad entre las medidas adoptadas y el nivel de protección elegido;

e) la no discriminación en aplicación de las medidas;

f) la coherencia de las medidas con las adoptadas en situaciones similares;

g) el análisis de las ventajas e inconvenientes tanto de la acción como de la inacción;

h) la revisión de las medidas teniendo en cuenta la evolución científica.

La finalidad del *principio de prevención* tiene un alcance fundamental, como lo es evitar el daño ambiental antes de que se produzca. Para ello se utilizan técnicas, sobre todo de índole administrativa, a fin de controlar la actividad que se va a desarrollar, como son: la fijación de normativa sobre los umbrales de contaminación, la necesidad de adaptarse a las mejores tecnologías existentes, y las intervenciones públicas, mediante autorizaciones, licencias y concesiones, o actuaciones privadas, mediante auditorías ambientales de empresa.

Otro principio a tener en cuenta es el de *corrección en la fuente*, el cual se fundamenta en el hecho de que las decisiones que se adopten frente a toda actuación lesiva han de ir encaminadas a restaurar el ambiente dañado y corregir los efectos que se han producido o se pueden producir.

Este principio tiene un carácter espacial, es decir, toda lesión o daño que se ha producido debe corregirse lo más próximo a la fuente, y los remedios para paliar las consecuencias dañosas al ambiente deben efectuarse lo antes posible.

Estos principios coadyuvan a la determinación de la responsabilidad ambiental siempre que se haya identificado a los autores de la contaminación, puedan identificarse los daños y se establezca una relación entre el contaminador y los daños.

El principio de responsabilidad no será susceptible de aplicación en todos aquellos casos en que la contaminación presente un carácter difuso o generalizado, como en el supuesto de los efectos provocados por el cambio climático.

Pues bien, en aplicación de los principios previamente expuestos, hallamos diversas razones a ponderar para la adopción de un régimen comunitario de responsabilidad por daños al medio ambiente.

En primer lugar, el establecimiento de dicho régimen contribuye a la mejora de la aplicación de los principios fundamentales “quien contamina paga”, cautela, prevención, y sobre todo la aplicación de la legislación comunitaria vigente en materia de protección al medio ambiente.

En segundo lugar, el régimen comunitario de responsabilidad medioambiental facilitaría la integración de las cuestiones ambientales en el resto de políticas comunitarias. En tercer lugar dicho régimen aseguraría la descontaminación y la restauración del medio ambiente dañado. En cuarto lugar, contribuiría a la mejora del funcionamiento del mercado interior.

Y finalmente pero no por ello de menor relevancia, se espera que mediante la implementación de un régimen comunitario de responsabilidad ambiental las empresas tiendan progresivamente a adoptar conductas más responsables y

tecnologías productivas más limpias y consideradas con el medio ambiente y los recursos naturales.

Durante años, la Comisión Europea, ante la disparidad existente en los Estados Miembros sobre la regulación de la responsabilidad ambiental, ha tenido como objetivo principal armonizar los diferentes regímenes de responsabilidad medioambiental. Así el origen de las iniciativas comunitarias sobre esta materia se remonta al 1 de septiembre de 1989, cuando la Comisión Europea aprobó la propuesta de Directiva de responsabilidad civil por daños causados al medio ambiente derivados de los residuos.

Las características más destacables de dicha propuesta de Directiva fueron las siguientes: responsabilidad objetiva, responsabilidad de los productores de residuos cuando puedan ser identificados y hasta que transmitan legítimamente los residuos a un gestor autorizado, ámbito de aplicación a los daños producidos por residuos, responsabilidad solidaria, no retroactividad y como circunstancias atenuantes y eximentes de responsabilidad: la fuerza mayor, la intervención de terceros y el consentimiento del demandante.

Pero la propuesta no contó con la aprobación de algunos Estados Miembros, de la industria y de instituciones financieras, por no establecer un límite de responsabilidad, por los posibles efectos retroactivos, por carecer de causas de exención de responsabilidad significativas, y porque ni siquiera regulaba todos

los daños causados por los residuos, quedando excluidos los residuos nucleares y los daños por hidrocarburos, desapareciendo de la agenda de la Comisión en el año 1990.

Avanzando en el tiempo el 14 de mayo de 1993 la Comisión Europea publicó el Libro Verde sobre reparación del daño ecológico. En dicho texto se examinaron dos cuestiones aplicables a cualquier sistema de responsabilidad medioambiental: su utilidad como instrumento para distribuir el coste de los daños ambientales y la posibilidad de utilizar, para reparar los daños medioambientales no cubiertos por los principios de la responsabilidad civil, sistemas de indemnización conjunta o fondos de compensación. Se llegó a la conclusión de que los sistemas de financiación conjunta eran eficaces si se podía determinar el nexo entre el daño y el sujeto responsable, pudiendo identificar a las partes y siendo éstas solventes. En tanto que, con respecto a los fondos de compensación, se consideraron más adecuados en los casos en que no se podían recuperar los costes. Se consideró como la solución idónea en el Libro Verde combinar ambos instrumentos, partiendo de la separación de dos tipos de supuestos:

a) En los casos en que un daño pueda atribuirse a un responsable concreto, se aplicará la responsabilidad civil para obtener indemnización según el sistema establecido en el proyecto del Consejo de Europa.

b) Si los daños no pueden imputarse a actividades de ningún responsable concreto (por no ser posible su identificación), los sistemas de indemnización conjunta, lo más descentralizados posible, repartirán los costes de las medidas de restauración entre algunos sectores económicos.

Entre la doctrina, LOZANO CUTANDA²⁵ pone de manifiesto que el Libro Verde constituyó el primer documento de reflexión sobre la actuación comunitaria en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente y puso de manifiesto el alto grado de sensibilización del ejecutivo comunitario frente al deterioro medioambiental. Llegando a proponer un sistema integral que potenciara las ventajas de la responsabilidad civil mientras se compensaban sus limitaciones, aunque en esos momentos la Comisión no planteó un régimen distinto según se tratara de daños al medio ambiente o de daños a las personas.

El primer escollo que tuvo que superar la Comisión fue el principio de subsidiariedad, y así la doctrina²⁶ entendía que la intervención comunitaria se justificaba no sólo para solventar los problemas de la contaminación transfronteriza sino para poner

²⁵ LOZANO CUTANDA, B. "La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de responsabilidad de derecho público que introduce la Directiva 2004/35/CE", *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho Ambiental*, nº. 12 y 13, 2005, pp. 1-21.

²⁶ JORDANO FRAGA, J. "La responsabilidad por daños ambientales en el Derecho de la Unión Europea: Análisis de la Directiva 2004/35, de 21 de abril. Sobre Responsabilidad medioambiental", *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho Ambiental*, nº. 12 y 13, 2005, pp. 1-28.

remedio a la falta de armonización legislativa. Dado que, dicha ausencia de responsabilidad homogénea en la Comunidad Europea supondría que mientras algunas industrias de algunos Estados se harían responsables de los daños que producían, otras tratarían de eludir dichas responsabilidades, lo que conllevaría a la no aplicación uniforme del principio “quien contamina paga”.

De ahí que surgiera otro grupo de Estados Miembros, entre los que se incluía el Reino Unido, que no consideraban probada la hipotética distorsión de la competencia que podía producir una disparidad legislativa, ya que casi todos los sistemas convergían hacia una responsabilidad objetiva.

Otro texto de especial relevancia en este punto es la Convención del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por daño resultante de actividades peligrosas para el medio ambiente (Convenio de Lugano), presentado a la firma de los Estados Miembros del Consejo de Europa el 21 de junio de 1993, y que nunca ha entrado en vigor.

Destaca su finalidad encaminada a garantizar una compensación adecuada por los daños producidos por actividades peligrosas para el medio ambiente. La noción de daños abarca tanto el deterioro al medio ambiente como los daños causados a personas y a la propiedad y el coste de las medidas preventivas. Es decir, las medidas destinadas a prevenir y paliar los daños y la adopción de medidas de restauración del medio ambiente, así como la implantación de un sistema de responsabilidad objetiva,

incorporando la obligación para las partes de prever un seguro de responsabilidad obligatorio.

Siguiendo con la regulación protectora del medio ambiente desde la perspectiva comunitaria, el proceso de consulta que fue iniciado con el Libro Verde culmina con la publicación del Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental el 9 de febrero de 2000, siendo sus principales apuestas las siguientes: el principio de “quien contamina paga”, determinando la obligación de quienes contaminan de reparar o indemnizar el daño favoreciendo la internalización de los costes ambientales en los procesos de producción y en el coste final del producto, mecanismo idóneo para que las empresas elijan un sistema de producción respetuoso con el medio ambiente, lo que conlleva como señala LOZANO CUTANDA²⁷, a un “ajuste de actividades” de los sujetos potencialmente contaminantes contribuyendo a la implantación del “principio de prevención”.

Y desde el punto de vista de la “subsidiariedad y proporcionalidad”, ante la ausencia en esta materia de una regulación global a nivel internacional, se genera la obligación de reparar los daños y adoptar las medidas necesarias para evitar que en un futuro acontezcan hechos similares, lo que supone para los Estados Miembros la elección de los medios e instrumentos necesarios para alcanzar tales objetivos.

²⁷ LOZANO CUTANDA, B. “Responsabilidad por daños al medio ambiente” en *Diccionario de Derecho Ambiental*, ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), Iustel, Madrid, 2006.

El Libro Blanco también examina las principales cuestiones que debería regular la futura normativa comunitaria en esta materia, tales como el carácter no retroactivo de la responsabilidad, el ámbito de aplicación exclusivo al acervo comunitario o la responsabilidad objetiva por daños ocasionados por actividades no peligrosas.

Se llega finalmente a la conclusión de que la fórmula más adecuada es la adopción de una Directiva marco comunitaria que regule tanto la responsabilidad objetiva por los daños derivados de actividades peligrosas previstos en la legislación comunitaria, como la responsabilidad derivada de la culpa en los casos de daños a la biodiversidad generados por actividades no peligrosas, y contemplando también la necesidad de un seguro obligatorio y otras garantías financieras.

Llegamos así a la aprobación de la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento y del Consejo, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, la cual consta de 21 artículos y 6 Anexos. El plazo para incorporar su contenido al derecho interno de los Estados Miembros transposición venció el 30 de abril de 2007.

1.4. La Directiva europea 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental y su transposición al ordenamiento jurídico español

Partimos de que la Directiva 2004/35/CE²⁸ ha supuesto la introducción de un régimen “administrativizado” de responsabilidad medioambiental, de carácter objetivo e ilimitado, dirigido a la protección de bienes estrictamente medioambientales. Sólo la Administración puede instar la adopción de medidas preventivas y reparadoras de los daños medioambientales. Esta Directiva supone la materialización del principio “quien contamina paga” recogido en el artículo 174.2 del tratado de la UE.

En la exposición de motivos de la Directiva se recogen los siguientes principios: “La prevención y reparación de los daños medioambientales debe llevarse a cabo mediante el fomento del principio con arreglo al cual “quien contamina paga”. Consistiendo

²⁸ Esta Directiva ha sido ampliamente estudiada por la doctrina, entre otros vid.: LEIRADO TEJERINA, G. Los “Torts” y la Directiva 2004/35: una visión comparatista de la responsabilidad por daños medioambientales”, *Práctica Derecho de daños: Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, nº. 117, 2003, pp.100-109; HORACIO NOVELLI, M. “Consideraciones acerca de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental”, *Cognitio Iuris*, Vol. 2, nº. 4, 2012, pp. 40-51; NÚÑEZ LOZANO, C. “Responsabilidad medioambiental: carácter preventivo de la Institución y Administrativización del régimen”, *Revista Tachirensis de Derecho*, nº. 23, 2012, pp. 183-200; SERRANO PAREDES, O. “La responsabilidad medioambiental por daños a las aguas: la directiva 2004/35/CE y su incorporación en España”, en AURA Y LARIOS DE MEDRANO, A.M. (Coord.), *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica: I Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas*, Dykinson, Madrid, 2012, pp.179-214; GONZÁLEZ VAQUÉ, L. “La responsabilidad medioambiental en la Unión Europea: la Directiva 2004/35/CE”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, Nº 11, 2006, pp. 1-11; YANGUAS MONTERO, G. “Luces y sombras de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental”, *ICADE: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº. 67, 2006, pp. 35-54; FERNÁNDEZ GARCIA, R. “Responsabilidad frente a los riesgos medioambientales: estado de la transposición de la Directiva 2004/35/CE”, *Residuos: Revista Técnica*, nº. 89, 2006, pp. 88-92.

dicho principio en que cuando un operador realiza una actividad que causa daños al medio ambiente, o que supone una amenaza inminente de tales daños, es declarado responsable desde el punto de vista financiero, con el fin de inducir a los operadores a adoptar medidas y desarrollar prácticas dirigidas a minimizar los riesgos de que se produzcan daños medioambientales, y así reducir esa exposición a medidas financieras”.

Una de las primeras cuestiones que aborda es su ámbito objetivo de aplicación. Según el tercer considerando de la Directiva, el objetivo es establecer un marco común para la prevención y reparación de los daños medioambientales a un coste razonable para la sociedad.

Por lo que se refiere al régimen de responsabilidad a establecer, en virtud del artículo 3.1, se prevén dos modalidades de responsabilidad:

“a) La aplicable a los daños medioambientales causados por alguna de las actividades profesionales enumeradas en el Anexo III de la Directiva, y a cualquier amenaza inminente de tales daños debido a alguna de esas actividades.

b) La aplicable a los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por actividades profesionales²⁹

²⁹ Actividad profesional que se define en el art. 2.7 de la Directiva 2004/35/CE como “*cualquier actividad efectuada con ocasión de una actividad económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter privado o público y de que tenga o no fines lucrativos*”.

distintas de las enumeradas en el Anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debido a alguna de esas actividades, siempre que haya habido culpa o negligencia por parte del operador”.

En cambio, si el medio ambiente que ha sido dañado afecta a los bienes de las personas y a la salud, nos encontramos con “daños tradicionales, daños personales, patrimoniales o económicos”, que están sometidos al régimen del Derecho privado, y quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva, tal y como establece el artículo 3.3 de la misma.

Pero si se produce un atentado al medio natural integrado por bienes públicos como el agua, la flora, la fauna... estamos ante “daños públicos ambientales o autónomos”, “daños ecológicos” o “daños ambientales”, que se reconducen a la esfera del Derecho público, a una responsabilidad administrativa o penal. No resulta ninguna de las tres responsabilidades clásicas (civil, penal o administrativa) adecuada para regular los daños medioambientales, y así se configura una “responsabilidad especial” o “sui generis”

La primera cuestión que hay que abordar a la hora de reparar el daño ambiental es la determinación del sistema o régimen jurídico a aplicar, sobre todo si surge la duda acerca de si el daño afecta al ámbito privado, entrando en tal caso en juego el régimen de la responsabilidad civil. Sin embargo, cuando el daño

afecte al ámbito público, se aplicará el sistema de la responsabilidad ambiental.

Nos parece lógico superar la tradicional dicotomía entre Derecho público y Derecho privado, y reconocer como régimen propio y diferenciado el derivado del derecho ambiental, ya que su finalidad es la protección de intereses colectivos mediante mecanismos de Derecho público que deberían permitir intromisiones en la esfera privada cuando sea un particular el titular del bien natural dañado, permitiendo una reparación *in natura* con carácter preferente frente a la indemnización monetaria sustitutiva. Y así ya lo ponía de manifiesto el Libro Blanco, que consideraba que en el futuro el ámbito de aplicación de la responsabilidad ambiental en el acervo comunitario debería contemplar tanto los daños tradicionales, o sea aquellos que afectan a las personas y a sus bienes, como los daños ambientales, aunque sometidos a distinto régimen.

El resultado final ha sido que los daños a las personas y a sus bienes con ocasión de actos en perjuicio del medio ambiente, han quedado excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/35/CE³⁰. Y esta misma opción ha sido acogida por la LRM española, que en su artículo 5 excluye de su ámbito de aplicación los daños a particulares.

En la Directiva el daño medioambiental engloba tanto los daños a las especies y hábitats naturales protegidos como a las

³⁰ Artículo 3 apartado 3 de la Directiva.

aguas y al suelo³¹. Algunos autores ponen de manifiesto que resulta injustificado que en el concepto de daño ambiental no se incluya los daños a la atmósfera³²; si bien puede entenderse incluida indirectamente al considerar la Directiva también como daño ambiental “*el provocado por los elementos transportados por el aire siempre que causen daños a las aguas, al suelo o a especies y hábitats naturales protegidos*”.

³¹ El artículo 2 de la Directiva se ocupa de definir el daño medioambiental:

“a) *Los daños a las especies y hábitats naturales protegidos, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanza o de mantener el estado favorable de conservación de dichos hábitats o especies. El carácter significativo de dichos efectos se evaluará en relación con el estado básico, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el Anexo I.*

Los daños a las especies y hábitats naturales protegidos no incluirán los efectos adversos previamente identificados, derivados de un acto del operador expresamente autorizado por las autoridades competentes de conformidad con disposiciones que apliquen los apartados 3 y 4 del artículo 6 o el artículo 16 de la Directiva 92/43/CEE o el artículo 9 de la Directiva 79/409/CEE o, en el caso de hábitats o especies no regulados por el Derecho Comunitario, de conformidad con disposiciones equivalentes de la legislación nacional sobre conservación de la naturaleza.

b) *Los daños a las aguas, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo, o en el potencial ecológico definidos en la Directiva 2000/60/CE, de las aguas en cuestión, con excepción de los efectos adversos a los que se aplica el apartado 7 del artículo 4 de dicha Directiva.*

c) *Los daños al suelo, es decir, cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana debidos a la introducción directa o indirecta de sustancias, preparados organismos o microorganismos en el suelo o el subsuelo”.*

³² BONET RULL, L. “¿Quién contamine pagará? Algunas reflexiones acerca de la próxima adopción de un régimen de responsabilidad ambiental”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, nº. 60, 2003, p. 23.

Por tanto la Directiva incluye dentro del término “daño ambiental”:

a) Daños a las especies y hábitats protegidos y declarados conforme a las Directivas de aves silvestres y de hábitats, conocidos como daños a la biodiversidad protegida en la Red Natura 2000;

b) Daños a las aguas, o sea cualquier daño que produzca efectos adversos importantes en el estado ecológico, químico o cuantitativo definidos en la Directiva 2000/60/CE de 23 de octubre de 2000;

c) Daños al suelo, es decir, cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana debido a la introducción directa o indirecta de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo y el subsuelo.

La Directiva excluye de su aplicación los daños ambientales regulados por Convenios internacionales de responsabilidad civil en materia de contaminación por hidrocarburos, transporte de mercancías peligrosas y riesgos nucleares. Y también excluye las limitaciones de responsabilidad recogidas en los Convenios de derecho marítimo y de navegación interior. Exclusión que también acoge la LRM en el artículo 3.5 en relación con los Anexos IV y V y en la Disposición Adicional Tercera.

En cuanto a la “intensidad” del daño medioambiental como condición previa para que entre en juego el sistema de responsabilidad, una vez producido el daño, para que éste sea reparado no sólo ha de ser cierto, sino que además ha de tener cierta envergadura o relevancia. Así la Directiva recoge el carácter de “significativo” del daño ambiental, y del mismo modo también es acogido dicho carácter por la LRM (Anexo I de la Ley, artículo 2.1 de la Directiva). Por ello para que resulte aplicable la responsabilidad ambiental es necesario determinar el grado a partir del cual ese carácter de anormalidad permite la aplicación de la misma. Y así en el caso de daños al suelo, será cuando éstos afecten a la salud humana. En el caso de daños a las aguas, si se producen efectos adversos sobre los niveles ecológicos establecidos en las Directivas sobre la materia respecto a la calidad de las misma, y finalmente en el caso de daños a las especies o hábitats protegidos, si el daño afecta a su conservación.

Resulta relevante destacar también que la Directiva prevé una tutela específica frente a la “amenaza inminente de daño”, incluyendo obligaciones para el operador y facultades para la autoridad con el fin de adoptar medidas preventivas y de imputación de costes.

En este momento es necesario efectuar una puntualización respecto a aquellos supuestos en que, produciéndose un daño cierto y que afecta a bienes tutelados por la Ley, no se puede aplicar el régimen de la responsabilidad ambiental, bien por la

inexistencia de un sujeto identificado responsable del mismo o bien por el factor tiempo. Es en estos casos cuando resultan de aplicación las decisiones adoptadas por los gobernantes a fin de solventar la cuestión o poner en práctica la solidaridad colectiva.

En esa línea, podemos hacer referencia a la aplicación del principio de irretroactividad respecto a los llamados “daños históricos”, entendiéndose por tales aquellos ocasionados con anterioridad a la aplicación de la norma en cuestión. Y ello en base al principio de “quien contamina paga” y al de “prevención”, que sólo cobran sentido en el momento de ejecutar la acción que ocasiona el daño.

Efectivamente, el artículo 17 de la Directiva establece su inaplicación respecto de los daños causados por una emisión, suceso o incidente anterior a la fecha de incorporación de la Directiva al Derecho interno. Por tanto, se excluye la aplicación del régimen de responsabilidad a los daños o amenazas ocurridos con posterioridad al 30 de abril de 2007, siempre y cuando se deriven de una actividad concluida con anterioridad a tal fecha. A su vez, se fija un plazo de prescripción de treinta años desde la producción de la emisión, suceso o incidente que generó el daño medioambiental.

Otro supuesto en que se descarta la aplicación de la responsabilidad es el de los “daños huérfanos”, es decir, cuando no existe ninguna responsabilidad bien porque no se localice responsable alguno al no existir nexo causal, o bien porque no

resulte nadie responsable al aplicar alguna causa de exención de responsabilidad, o bien que el responsable, siendo una sociedad, haya dejado de existir o resulte insolvente. Todo ello dio lugar en estos supuestos a que se barajara la solución de considerar como responsable subsidiario el Estado. En tales casos la Directiva deja en manos del Estado la adopción de las medidas preventivas o reparadoras tratándose de daños huérfanos. Y así la LRM prevé que la autoridad competente pueda acordar y ejecutar por sí misma las medidas de prevención y reparación de daños cuando no se haya podido identificar al operador responsable.

En el artículo 4 de la Directiva se hace constar que no se aplicará el régimen de la responsabilidad a los daños medioambientales ni a las amenazas inminentes de daño provocados por:

- Un acto derivado de un conflicto armado.

- Un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible.

- Un incidente con respecto al cual la responsabilidad o indemnización estén regulados por alguno de los Convenios internacionales vigentes en el Estado Miembro de que se trate³³.

³³ La Directiva, en el Anexo IV, indica que tales Convenios son: El Convenio de 10 de octubre de 1989 sobre Responsabilidad Civil por Daños causados durante el Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera, por Ferrocarril y por Vías Navegables, el Convenio Internacional de 27 de noviembre de 1992 sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a la Contaminación por Hidrocarburos, el

- Una contaminación de carácter difuso, cuando no sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos³⁴.
- La Directiva tampoco se aplicará a los riesgos nucleares, ni a los daños medioambientales, ni a la amenaza inminente de daños que pueda causar el desempeño de actividades contempladas en el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea de la Energía Atómica o un incidente o actividad con respecto a la cual la responsabilidad o indemnización estén reguladas por alguno de los instrumentos internacionales enumerados en el Anexo V³⁵.

Convenio Internacional de 3 de mayo de 1996 sobre Responsabilidad e Indemnización de Daños en relación con el Transporte Marítimo de Sustancias Nocivas y Potencialmente Peligrosas; y el Convenio Internacional de 23 de marzo de 2001 sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos para Combustible de los Buques.

³⁴ A propósito de esta cuestión, el Considerando 13 de la Directiva pone de manifiesto que: *“no es posible subsanar todas las formas de daño medioambiental mediante el mecanismo de la responsabilidad. Para que ésta sea eficaz es preciso que pueda identificarse a uno o más contaminantes, los daños deben ser concretos y cuantificables y es preciso establecer un vínculo causal entre los daños y los contaminantes identificados. Por consiguiente, la responsabilidad no es un instrumento adecuado para abordar la contaminación de carácter extendido y difuso, en la cual es imposible asociar los efectos medioambientales negativos con actos u omisiones de determinados agentes individuales”*.

³⁵ Dichos instrumentos Internacionales son: el Convenio de París de 29 de julio de 1960 acerca de la Responsabilidad Civil en materia de Energía Nuclear y Convenio Complementario de Bruselas de 31 de enero de 1963; la Convención de Viena de 21 de mayo de 1963 sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; la Convención de 12 de septiembre de 1988 relativa a la Aplicación de la Convención de Viena y del Convenio de Paris; y el Convenio de Bruselas de 17 de diciembre de

La fuerza mayor como motivo de exención de responsabilidad se refiere tanto a los fenómenos naturales de carácter excepcional como a los actos derivados de un conflicto armado, hostilidades, guerra civil...

Con respecto a la contaminación difusa, será causa de exoneración de responsabilidad mientras no se pruebe la existencia de un nexo causal entre los daños y la actividad del operador en concreto.

También hemos de hacer referencia a todos aquellos supuestos de concurrencia de culpas en que el daño no sólo es causado por la intervención del operador, sino también por la intromisión de un tercero, en cuyo caso supone una minoración de la responsabilidad del operador siempre que haya adoptado todas las precauciones necesarias en el desempeño de su actividad.

Asimismo, hemos de destacar el apartado 4 del artículo 8 de la Directiva que faculta a los Estados Miembros para eximir al operador del coste de las medidas reparadoras cuando demuestre que ni ha habido culpa ni negligencia por su parte en el daño ambiental y que éste ha sido causado por:

1971 relativo a la Responsabilidad Civil en la Esfera de Transporte Marítimo de Sustancias Nucleares.

a) Una emisión o un hecho autorizado mediante autorización expresa, otorgada de conformidad con la legislación nacional que incorpora la normativa comunitaria.

b) Una emisión o actividad en la que el operador demuestre que no se habían considerado potencialmente perjudiciales para el medio ambiente, según el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en el momento en que se produjo la emisión o en que tuvo lugar la actividad.

Como vemos la Directiva, al igual que la LRM, permite a los Estados Miembros adoptar como causa de exclusión de responsabilidad el cumplimiento con lo dispuesto en las autorizaciones otorgadas legalmente, así como el denominado “riesgo del desarrollo”. Cuando concorra cualquiera de las circunstancias arriba previstas, el operador adoptará las medidas de reparación y tendrá derecho a recuperar el coste de la reparación de los bienes de dominio público estatal con cargo al Fondo estatal de reparación, el cual a su vez vendrá dotado por los Presupuestos Generales del Estado (artículo 14.2 en relación con los artículos 15.2 y 34 de la LRM).

En cuanto al régimen de responsabilidad, la Directiva, al contrario que el Libro Blanco, no establece un régimen de responsabilidad civil por daños al medio ambiente, sino que opta por un régimen de responsabilidad especial de naturaleza administrativa, pues es la Administración la que goza de legitimación para instar las medidas de prevención y reparación de

los daños. Y ello porque si bien el Derecho civil es el más adecuado para regular los daños ocasionados a las personas y sus bienes, la responsabilidad civil no es la más adecuada para solventar los daños causados a los recursos naturales, al tratarse de bienes de naturaleza colectiva. Y también se opta por este régimen de responsabilidad específico para evitar la litigiosidad innecesaria que podría producir un sistema donde cualquier particular pudiera acceder a los Tribunales para reclamar una indemnización y la reparación de los daños.

Respecto a las modalidades o tipologías de responsabilidad la Directiva establece un sistema de responsabilidad objetiva para los daños medioambientales causados por alguna de las actividades enumeradas en el Anexo III. Sin embargo, si se producen daños a las especies y hábitats naturales protegidos como consecuencia de actividades distintas de las relacionadas en el Anexo III, se aplicará un régimen de responsabilidad subjetiva.

En efecto, el Anexo III recoge las actividades que suponen un riesgo real o potencial para la salud humana o para el medio ambiente, a las que aplica un régimen de responsabilidad objetiva. Ahora bien, la Directiva no establece a quién corresponde la carga de la prueba de que el operador ha actuado de forma culposa o negligente. Será la autoridad pública competente quien deba acreditar dicha culpa o negligencia.

Por lo que respecta al sujeto responsable, una de las mayores dificultades que se plantea es la identificación del mismo,

es decir, demostrar el nexo causal entre la actividad ejecutada por aquel y el daño medioambiental. Así, para establecer la relación de causalidad hay que tener en cuenta determinados factores que pueden dificultar la determinación de la misma, como son la distancia entre la zona afectada y la industria que causó el origen del daño, la existencia de multitud de fuentes de producción o emisión de los fluidos contaminantes, o el tiempo transcurrido entre el origen del daño y su manifestación. Para la determinación de la relación de causalidad, tanto la doctrina como la jurisprudencia abogan por la aplicación de la “teoría de la probabilidad”, es decir, aquella que atiende a la capacidad del agente causante de originar el daño. Ahora bien, la Directiva no establece ningún tipo de presunción legal en ese sentido, pese a lo relevante que resulta la prueba del nexo causal para la exigencia de responsabilidad. Y así prevé simplemente en el artículo 4.5 la aplicación de la responsabilidad a los daños ocasionados por contaminación difusa cuando se pueda establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos.

Por su parte, la LRM en su artículo 41.2 especifica que en el escrito de inicio del procedimiento se ha de acreditar la relación de causalidad entre el daño y la acción u omisión del presunto responsable.

Una vez determinada la existencia de esa relación de causalidad, el sistema se canaliza hacia la exigencia de la responsabilidad al causante del daño, es decir, al operador en cuanto “cualquier persona física o jurídica, privada o pública, que

desempeñe o controle una actividad profesional o cuando así lo disponga la legislación nacional, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de esa actividad, incluido el titular de un permiso o de una autorización para la misma, o la persona que registre o notifique tal actividad³⁶”, concepto que también ha sido acogido por la LRM.

Situación distinta es la que se produce cuando de la prueba del nexo causal resulta que la acción ha sido ejecutada por más de un responsable, lo que lleva a cuestionarse si es susceptible de aplicación el sistema de responsabilidad mancomunada, que supone para el responsable la obligación de reparar exclusivamente la parte del daño que se le imputa, o si se aplica el principio de responsabilidad solidaria, por el que cada parte debe responder de la totalidad de la reparación, sin perjuicio del derecho a repetir contra los demás responsables.

Aquí surge, en aplicación de uno u otro sistema, el problema de determinar quién ha de soportar el riesgo de que uno de los responsables causantes del daño sea insolvente o a quién corresponde la determinación de la cuota de responsabilidad de cada instalación en particular.

Con respecto a la prevención y reparación de los daños medioambientales, la Directiva dispone que en caso de amenaza inminente de daños medioambientales el operador deberá adoptar las medidas preventivas necesarias para evitar que tales daños se

³⁶ Artículo 2.6 de la Directiva.

produzcan. Una vez producidos tales daños, el operador deberá adoptar las medidas reparadoras necesarias para limitar o impedir mayores daños.

El operador también está obligado a proporcionar a la autoridad competente la información pertinente sobre la amenaza inminente o los daños producidos. Dicha información constituye una herramienta necesaria para que la Administración valore los riesgos de la contaminación inminente o ya producida y ordene al operador la adopción de medidas preventivas o reparadoras, o bien las adopte por sí misma.

La Directiva permite a la Administración adoptar las medidas preventivas y reparadoras directamente y no sólo cuando el operador incumpla su obligación de adoptarlas. Así pues, en este punto se reafirma el carácter administrativo del procedimiento de reparación.

La Administración ejerce una función de control sobre el operador, ya que no sólo aprueba las medidas propuestas por el operador con arreglo al Anexo II, sino que le proporciona instrucciones, llegando incluso a ejecutar ella misma directamente las medidas, eso sí con cargo al obligado.

En el Anexo II se establece un marco común para la determinación de las medidas adecuadas para la reparación del daño medioambiental. Dicho Anexo ha sido reproducido en la

LRM. Así se diferencia según la reparación afecte al suelo, a las aguas o a la biodiversidad.

La Directiva establece que cuando se hayan producido daños medioambientales, el operador informará sin demora a la autoridad competente de todos los aspectos pertinentes de la situación y adoptará todas las medidas posibles para, de forma inmediata, controlar, contener, eliminar o hacer frente a los contaminantes de que se trate, con el objeto de limitar e impedir mayores daños medioambientales y efectos adversos para la salud humana o mayores daños en los servicios, así como las medidas reparadoras necesarias. Dichas medidas reparadoras deberán tener en cuenta la naturaleza, alcance y gravedad de cada caso en concreto, y también las posibilidades de recuperación natural y los riesgos para la salud humana.

En primer lugar, se trata de una reparación *in especie* o *in natura*, es decir, si resulta técnicamente posible dicha reparación y económicamente razonable. Nos hallamos ante una plasmación rigurosa del principio de proporcionalidad, pues se limita el alcance de la reparación a la adopción de aquellas medidas que sean óptimas en relación al coste y al resultado ventajoso.

En ese sentido, la Directiva dispone que no se llevara a cabo la reparación si el coste de las medidas reparadoras que deberían adoptarse para alcanzar el estado básico o un nivel

similar es desproporcionado en comparación con los beneficios ambientales que se vayan a obtener³⁷.

Y de este modo, al determinarse los “objetivos de reparación”, se distingue entre diversas finalidades.

Por un lado, la finalidad *de reparación primaria*, dirigida a restituir o aproximar los recursos naturales o servicios que han sido dañados a su estado básico.

Por otra parte, si no se restituyen los bienes, recursos o servicios a su estado básico, se efectuarán reparaciones complementarias. Así pues, la finalidad de la *reparación complementaria* trata de proporcionar un nivel de recursos naturales o servicios en un paraje alternativo y similar al que se habría proporcionado si el paraje dañado se hubiera restituido a su estado básico. Y de esta forma el paraje alternativo deberá estar vinculado geográficamente al paraje dañado, teniendo en cuenta los intereses de la población afectada.

Finalmente nos encontramos con la *reparación compensatoria*, que consiste en aportar mejoras adicionales a las especies y hábitats naturales protegidos o a las aguas, ya sea en el paraje dañado o en paraje alternativo, y no en compensar al público económicamente³⁸.

³⁷ Anexo II, apartado 1.3.b).

³⁸ El Artículo 3.3 de la Directiva dispone que: “*sin perjuicio de la legislación nacional pertinente, la presente Directiva no concederá a los*

Hay que destacar, como novedad introducida por la Directiva, la *obligación de compensar las pérdidas provisionales*, entendidas como las que se derivan del hecho de que los recursos naturales o servicios dañados ya no puedan cumplir sus funciones ecológicas o prestar servicios a otros recursos naturales o al público hasta que el daño al medio ambiente no haya sido reparado³⁹.

Mediante dicho concepto se ha podido tener en cuenta el factor tiempo, dado que muchas de las medidas aplicables para la recuperación del medio ambiente producen sus efectos a largo plazo y ello conlleva la adopción de las medidas más idóneas para que produzca el resultado debido.

En conclusión, la adopción de la Directiva comunitaria de responsabilidad ambiental ha traído consigo numerosas ventajas para la tutela del medio ambiente en la Unión Europea.

Entre tales ventajas cabe destacar ante todo la tarea de armonización de las legislaciones y sistemas jurídicos de los Estados Miembros dentro del territorio de la Unión Europea.

En cuanto al desarrollo de actividades económicas, deberán los operadores respetar los principios de prevención, quien

particulares derechos de indemnización con motivo de daños medioambientales o de una amenaza inminente de los mismos”.

³⁹ Anexo II de la Directiva, punto 1.d).

contamina paga, de reparación, así como ofrecer respuestas concretas al daño ambiental.

Se acota su ámbito de aplicación a los daños y amenazas inminentes de daños al medio ambiente, quedando fuera de su jurisdicción los daños a personas y sus bienes y aquellos daños cubiertos por Convenios internacionales. Se establece un régimen de responsabilidad objetiva y de carácter irretroactivo para los daños ocasionados por actividades peligrosas descritas en el Anexo III. Se regula la responsabilidad por culpa para los daños ocasionados a la biodiversidad por el ejercicio de actividades distintas a las previstas en el Anexo citado.

También se prevén las causas de exoneración de responsabilidad que son ampliables a las que determinen los Estados por daños ocasionados por emisiones autorizadas cuando concurra el riesgo por desarrollo.

La Directiva atribuye la responsabilidad al operador, teniendo en cuenta para su determinación, en el caso de que intervengan una pluralidad de sujetos, el nexo causal entre la acción ejecutada y el daño producido. Prevé la legitimación colectiva de asociaciones sometidas al protagonismo de la autoridad pública competente y a un procedimiento administrativo de prevención y reparación del daño ambiental.

Impone la obligación de reparación del daño *in natura* con preferencia, e incentiva a los Estados para que arbitren

mecanismos tendentes a la instauración de garantías financieras de naturaleza aseguradora.

No obstante, como aspecto negativo a destacar, la Directiva sólo constituye una normativa de mínimos, delegando en los Estados Miembros la ampliación de la protección del medio ambiente a otros hábitats, o la posibilidad de exonerar la responsabilidad por el daño cuando éste se ha ocasionado estando autorizada la actividad que lo produjo.

Dentro del ordenamiento jurídico español, por su parte la LRM, si bien en buena lógica resulta coincidente en muchos aspectos con la Directiva, en otros amplía su ámbito de aplicación, extendiéndolo a los hábitats y especies silvestres protegidos por la normativa estatal y autonómica y por los Tratados suscritos por el Estado español, es decir, va más allá de la protección comunitaria. Prevé, en aquellos casos en que no se ha podido determinar quién es el culpable del daño, la ejecución por parte de las autoridades públicas, con carácter subsidiario de las medidas de prevención y de reparación.

Establece una responsabilidad mancomunada y la ejecución subsidiaria pública para aquellos casos en que no sea posible una distribución eficaz de la ejecución de las medidas de reparación.

Otorga legitimación para iniciar el procedimiento a la colectividad y permite participar en el mismo a personas jurídicas públicas que cumplan los requisitos de la Ley 27/2006 sobre

participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental. E incorpora un esquema de garantías financieras obligatorias futuras sometidas a desarrollo reglamentario. Admite, respecto a los daños a bienes de dominio público estatal, excepciones de emisión autorizada o riesgo del desarrollo siempre que se puedan recuperar sus costes de reparación con un Fondo gestionado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dotado de recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado.

La LRM amplía los supuestos de responsabilidad en relación con los daños provocados por actividades diferentes a las del Anexo III; contempla los daños por culpa a la biodiversidad haciéndolos extensivos a los daños a las aguas y al suelo; impone una responsabilidad objetiva dirigida a la adopción de medidas de reparación. Asimismo, regula la responsabilidad de los operadores por los posibles daños al medio ambiente que pueden generar en Estados que no forman parte de la Unión Europea y determina medidas de prevención, reparación y evitación de tales daños mediante la aplicación de acuerdos internacionales suscritos en la materia, así como la devolución de aquellas ayudas que hayan percibido para el desarrollo de la actividad, impidiendo que perciban nuevas ayudas durante un plazo de dos años, imponiéndoles además una sanción.

La Ley establece una relación de causalidad entre las actividades del Anexo III y el resultado dañoso, fundamentada en el tipo de actividad que despliega la instalación para ocasionarlo.

Por último, cabe señalar que la Directiva no apunta solución alguna para los daños ocasionados en el pasado o daños históricos, ni para aquellos que carecen de autor responsable como los daños huérfanos. La Directiva establece un régimen de responsabilidad ambiental inspirado en los más modernos sistemas nacionales e internacionales, quedando pese a todo aún lagunas por regular, como el establecimiento de sistemas de indemnización conjunta.

1.5. Objeto y carácter general de la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental

Como sabemos, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRM) ha transpuesto al ordenamiento jurídico español la Directiva comunitaria 2004/35/CE. Asimismo, mediante el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, fue aprobado el Reglamento que desarrolla parcialmente la Ley.

La LRM en su artículo 1 pone de manifiesto lo siguiente: *“esta Ley regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de “quien contamina paga”.*

Con esta Ley se introduce un sistema de responsabilidad medioambiental que complementa los ya existentes. Resulta un

sistema innovador frente a los sistemas de responsabilidad civil y de responsabilidad patrimonial existentes. A su vez establece la Ley criterios suficientes para que las autoridades competentes elijan las medidas más adecuadas para garantizar la reparación del daño ambiental.

Antes de profundizar en el estudio de la Ley, objeto principal de esta tesis, hemos de destacar el carácter general de la misma plasmado en su Disposición Adicional Primera, que establece lo siguiente: *“Lo dispuesto en esta Ley se aplicará sin perjuicio de la legislación de protección civil para situaciones de emergencia; de la regulación contenida en los artículos 24, 26 y 28 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; de las previsiones sobre emergencias sanitarias contenidas en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; y de la legislación autonómica aplicable en materia de protección civil y de emergencias sanitarias”*.

Por tanto, la Ley efectúa una remisión a la legislación especial, que no constituye objeto de este estudio. Sin embargo y sin profundizar en dicha materia, hemos de señalar que para situaciones de emergencia, la legislación sobre protección civil aplicable se contiene en la Ley 17/2015, de 9 de julio, reguladora del Sistema Nacional de Protección Civil, en cuya exposición de motivos se plasma cómo en dichas situaciones de emergencia y debido a la importancia de los valores que están en juego, todas las Administraciones, empresas, organizaciones y particulares tienen la obligación de contribuir con medios materiales y humanos

para hacer frente a la situación de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública (en referencia al artículo 30.4 de la CE). Asimismo en el artículo 4 de la Ley se fijan medidas de aplicación inmediata incluso prevalentes a las que puedan imponerse para la protección medioambiental⁴⁰.

Por su parte, la remisión a los artículos 24, 26 y 28 de la Ley General de Sanidad, da lugar a la aplicación con preferencia, en relación a medidas derivadas de responsabilidad ambiental, de determinadas exigencias, entre las que hemos de subrayar, por un lado, la posibilidad de limitar preventivamente actividades públicas o privadas que produzcan consecuencias negativas para la salud por los órganos de carácter administrativo. Por otro lado, las autoridades sanitarias podrán adoptar medidas preventivas como el cierre de empresas, la suspensión de actividades... en casos de riesgo inminente y extraordinario para la salud, pudiendo fijarse la duración de dichas medidas y la posibilidad de prórroga siempre que no exceda de lo que exija la situación que las provocó⁴¹.

⁴⁰ El artículo 7.bis de la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil, impone a los ciudadanos el cumplimiento de medidas de prevención y protección de personas y bienes establecidos en las leyes y disposiciones que los desarrollen. Y en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, la obligación de todos los residentes en el territorio nacional de realizar a petición de la autoridad las prestaciones personales que exijan sin derecho a percibir indemnización por esta causa.

Y los artículos 13 y siguientes de la citada Ley establecen la necesidad de desarrollar planes que contengan medidas que puedan afectar al medio ambiente y en los que no serían aplicables las exigencias de la LRM.

⁴¹ En el artículo 28 de la Ley 14/1986 se citan como medidas preventivas: a) la colaboración voluntaria con las autoridades sanitarias; b) la imposibilidad de acordar medidas obligatorias que produzcan

La Ley Orgánica 3/1986 regula las emergencias sanitarias, determinando en su artículo 1 la protección de la salud pública y la prevención de su pérdida o deterioro, estableciendo como medidas que pueden adoptar las autoridades sanitarias, cuando lo exija la urgencia o necesidad, las siguientes: medida de hospitalización, reconocimiento, tratamiento cuando existan indicios racionales de peligro para la salud de las personas o grupos; medidas para controlar enfermedades transmisibles a fin de controlar a los enfermos y a aquellas personas que hayan estado en contacto con los mismos; medidas para garantizar el suministro de medicamentos cuando existan dificultades de abastecimiento. La aplicación de estas medidas será prevalente en la aplicación de la LRM.

Y a su vez la Disposición Adicional Segunda de la LRM determina que:

“1. Esta ley se aplicará sin perjuicio de normas comunitarias sobre responsabilidad medioambiental más exigentes.

2. El Estado o las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán mantener o adoptar

efectos adversos para la salud humana; c) la proporcionalidad entre la limitación sanitaria y el fin que se persigue; d) la adopción de medidas que no limiten el principio de libre circulación de personas, bienes, libertad de empresa, siendo de aplicación estos criterios de prevención con preferencia sobre los criterios de determinación de las medidas reparadoras de la sección 2 capítulo II del Reglamento de desarrollo de la LRM (RD 2090/2008).

disposiciones más exigentes sobre la prevención, la evitación y reparación de determinados daños medioambientales o en relación con determinadas actividades.

3. Esta Ley no impide la atribución de responsabilidades a sujetos distintos de los operadores, por aplicación de otras normas medioambientales.

4. Las Comunidades Autónomas podrán someter otras actividades u otros sujetos al régimen de responsabilidad establecido en esta Ley.

5. Los daños medioambientales producidos por las actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional o a la seguridad internacional quedan excluidos de los desarrollos legislativos posteriores a que hacen referencia los apartados anteriores”.

Por tanto, la Ley hace una remisión a las normas más exigentes de responsabilidad medioambiental del Estado o de las Comunidades Autónomas que tampoco son objeto de este estudio.

En nuestra opinión, al tratarse de una normativa totalmente innovadora, si la relacionamos con los sistemas de responsabilidad civil y patrimonial existentes, puede plantear dificultades de aplicación efectiva respecto a la reparación de los daños, y en parte ello contribuye a la cautela que muestran las diferentes autoridades públicas en su aplicación. A pesar de ello, debemos

destacar que la normativa contiene los criterios suficientes para que las autoridades competentes elijan las medidas más adecuadas para la reparación y prevención del daño ambiental.

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL EN LA LEY 26/2007: MODALIDADES

2.1. Carácter público o administrativo de la responsabilidad medioambiental

Fruto del avance industrial y del desarrollo de actividades que llevan consigo un constante riesgo a la hora de producir efectos nocivos para el medio ambiente, tales como la explotación de la energía nuclear o el vertido de residuos tóxicos, surge la *teoría de la responsabilidad por riesgo*, en virtud de la cual aquella persona que en su propio beneficio crease una situación de riesgo o peligro para la sociedad, resultará responsable del daño causado y costeará su reparación. Del mismo modo, el que se beneficia de una situación como la descrita también debe soportar las cargas de la misma.

En ningún artículo del Código civil español aparece regulada de forma específica la protección del medio ambiente como unidad o en su conjunto, el cual atiende desde su aprobación en 1889 a una visión básicamente particular e individualista, donde la eventual protección del medio ambiente o los recursos naturales sólo es tomada en consideración y tenida en cuenta desde la perspectiva de los daños particulares o pérdidas económicas que una persona pueda sufrir sobre los bienes, recursos o fincas de su propiedad, e incluso, en determinados casos, sobre su persona.

En cambio el artículo 45 de la Constitución Española, por su parte, establece como mecanismos para la protección del medio ambiente tanto las sanciones penales, como en su caso, las administrativas, y también la “obligación de reparar el daño causado”. Con esta última mención parece introducirse asimismo la vía civil del resarcimiento de los daños ocasionados a través de una responsabilidad que resulte indemnizable.

Así pues, en la Constitución se contempla una doble posibilidad: o bien que los daños se causen en bienes particulares, o bien que se trate de daños que sin producir lesión o daño a bienes privados afectan a recursos naturales públicos o demaniales. Son estos últimos los que podemos calificar como “daños ambientales públicos o autónomos”.

Los citados daños podrían ser reparados mediante la aplicación de tres vías. En primer lugar, si los daños son producidos por un hecho que reviste los caracteres de ilícito penal o infracción administrativa, será de aplicación el procedimiento penal o el procedimiento administrativo sancionador, ya que en ambos casos la obligación de reparar lleva consigo la de reponer el estado medioambiental dañado. En segundo término, si los daños ambientales generen perjuicios a particulares, ello supondrá acudir al sistema de responsabilidad civil extracontractual del artículo 1902 del Código Civil y plantear la oportuna reclamación ante los Tribunales civiles. Y en tercer lugar, si los daños son ocasionados por una Administración pública o causados por el funcionamiento de la misma (o mal funcionamiento), en tal caso será aplicable el

sistema de responsabilidad patrimonial previsto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 LRJPAC y habrá que acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

Sin embargo, los tres sistemas referidos no resultan por sí mismos suficientes ni adecuados para la debida protección del medio ambiente. Por un lado, el daño medioambiental cuando no está vinculado a la existencia de daños particulares, no afecta a la propiedad privada e incluso existen casos de daños a las aguas, al aire, daños a los ecosistemas que no pueden valorarse individualmente pues afectan al interés general. Por otro lado, es imposible aplicar el sistema derivado del artículo 1902 del Código Civil, de responsabilidad extracontractual, sobre todo, por ejemplo, en los casos de daños derivados de un accidente petrolero que provoca graves daños en el mar y en las costas, dada la dificultad de individualizar la titularidad del daño causado a las aguas así como la parte de indemnización que corresponde asumir por cada Compañía aseguradora. Y por último, el derecho administrativo sancionador también resulta insuficiente, puesto que cualquier perturbación del medio ambiente estará regulada en la normativa sectorial ambiental y la infracción administrativa no prevé las medidas de prevención y evitación del daño.

Como apunta GUERRERO ZAPLANA⁴², el ordenamiento jurídico español anterior a la LRM de 2007 presentaba ciertas carencias en la protección del medio ambiente, de las que vamos a

⁴² GUERRERO ZAPLANA, J. *La responsabilidad medioambiental en España*, La Ley, Madrid, 2011, pp. 37-47.

destacar: por un lado, la falta de prevención, dado que las normas sólo hacen referencia a la obligación de reparar las consecuencias del daño en vez de implantar medidas de prevención. Por otro lado, la reparación por la vía de la responsabilidad patrimonial o por la vía civil de la responsabilidad extracontractual no es susceptible de aplicación a los daños ambientales autónomos, que sólo tienen efecto para los daños estrictamente privados, aquellos que se pueden individualizar y cuantificar. Y por último no siempre cuando se concede una indemnización por daño patrimonial que afecta al medio ambiente se garantiza que éste sea restaurado íntegramente, porque puede suceder que el sujeto que percibe la indemnización no la destine para dicho fin al no tener la obligación de invertirla en ello.

En España tanto la doctrina como la jurisprudencia parecen decantarse a favor de la responsabilidad objetiva en la regulación de los daños ambientales, por cuanto es la que mejor favorece los intereses de la víctima a la hora de ser resarcido.

En muchas Sentencias sobre daños al medio ambiente, se emplea como medio para objetivar la responsabilidad civil la figura de la inversión de la carga probatoria de la culpa, llegándose incluso en ocasiones a afirmar que la mera existencia del daño es prueba suficiente de que no se actuó con la diligencia necesaria.

Así que las actividades que pueden producir daños al medio ambiente son susceptibles de generar una responsabilidad civil de

carácter objetivo, en cuanto son peligrosas en sí mismas y su desarrollo siempre lleva aparejado un cierto riesgo.

En el ámbito de la responsabilidad ambiental, la exigencia de diligencia por los agentes económicos en el desarrollo de una actividad potencialmente dañina para el medio ambiente, no se agota con el cumplimiento de los reglamentos ordinarios o las condiciones que, en su caso, hubiera impuesto una autorización administrativa preceptiva para el desarrollo de la actividad. Precisamente el hecho de haberse originado un daño, pese a cumplir con dichas prescripciones, constituye un síntoma de su insuficiencia o ineficacia, y por ello no podrá eximirse el sujeto o empresa de la responsabilidad que le corresponda.

El daño medioambiental puede tener su fundamento en una relación ajena a vínculos contractuales, donde el daño ambiental causado no sea fruto de un contrato previo entre el agente responsable y el sujeto cuyos bienes resultan lesionados. En tales casos nos hallamos ante una responsabilidad civil extracontractual, prevista en el artículo 1902 del Código civil, según el cual “el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”, precepto que recoge la posición subjetivista tradicional en materia de responsabilidad extracontractual, es decir, la responsabilidad basada en la culpa del sujeto agente.

No obstante, gracias a la moderna interpretación jurisprudencial, dicha responsabilidad ha ido derivando hacia

planteamientos de corte más objetivo, fundados en los riesgos que ciertas actividades acarrearán a la sociedad y en el principio según el cual quien se beneficia de una actividad cuya realización puede generar riesgo o peligro, es responsable del daño que eventualmente se derive del ejercicio de tal actividad, con independencia de la culpabilidad o no del causante del mismo.

AMAT LLOMBART⁴³ apunta como elementos generales de la responsabilidad civil extracontractual, que también son de aplicación a los daños medioambientales, los siguientes:

- a) El sujeto agente productor de la actividad dañosa.
- b) El daño generador de la responsabilidad.
- c) La actividad del sujeto.
- d) La relación de causalidad entre la actividad y el resultado dañoso.
- e) La reparación de daños y perjuicios.

Veamos su plasmación en el ámbito específico de la responsabilidad medioambiental.

⁴³ AMAT LLOMBART, P. “La responsabilidad medioambiental en la legislación civil y administrativa. Referencia a la responsabilidad derivada de la actividad agraria”, en *Nuevas perspectivas de la normativa agraria en España*, Gobierno de la Rioja, Logroño, 2008, pp. 11-41.

Por cuanto afecta al *sujeto agente del daño*, resulta plenamente aplicable el principio “quien contamina paga”, de modo que toda persona que realice una actividad perniciosa para bienes o recursos ambientales de titularidad privada, se verá obligada a la reparación del daño causado y expuesta a la indemnización correspondiente.

En cuanto a la *imputabilidad del daño*, en caso de existir varios posibles sujetos causantes del mismo y cuando resulte imposible delimitar con exactitud el alcance de la responsabilidad individual de cada uno, la jurisprudencia se ha inclinado por el criterio de la responsabilidad solidaria de todos ellos.

La *actividad generadora del daño ambiental* debe existir y ser voluntaria, por lo que el caso fortuito y la fuerza mayor eximen de responsabilidad, constituyendo causas de exoneración.

El *daño ambiental* debe haberse producido efectivamente y ser cuantificable en términos económicos, además de consistir en una lesión o perjuicio a un derecho subjetivo o a un interés jurídicamente protegido. Debe tratarse de un daño individual, dirigido contra personas o bienes concretos e identificables, además de constituir un daño directo. A tales condiciones se suele añadir la necesidad de que se trate de un daño “significativo” o “grave”, esto es, que produzca efectos adversos significativos en el recurso natural. Asimismo, se podrán reclamar tanto los daños patrimoniales acaecidos sobre los bienes y derechos individuales de las personas, como los daños morales que la pérdida o perjuicio

ambiental pudiera haber causado a la víctima, siempre que se demuestren adecuada y suficientemente.

Para que se produzca la responsabilidad civil ambiental debe existir un *nexo causal* entre la actividad del sujeto presuntamente responsable y el resultado dañoso. La jurisprudencia española exige que la relación de causalidad exista y además sea probada. Se suele aceptar la teoría de la “causalidad adecuada”, por la cual sólo puede ser causa en sentido jurídico los hechos de los cuales quepa esperar la producción del evento dañoso, en base a criterios de razonable probabilidad.

La finalidad de la responsabilidad civil es la de *reparar el daño* después de haberse producido, así como, de ser posible, devolver o restituir las cosas (el medio ambiente, los recursos naturales...) al estado anterior a la comisión del daño.

En otro orden de cosas, el daño ambiental podría tener su origen en una relación contractual entre el sujeto causante del daño y el sujeto perjudicado, por lo que habrá que atender en tales casos a las condiciones y estipulaciones pactadas, así como a la regulación específica del contrato privado de que se trate.

Por cuanto respecta al ámbito de los daños derivados de la realización de un contrato, a falta de normativa específica, entendemos que cabe aplicar el artículo 1106 del Código civil, por cuya virtud la indemnización de daños y perjuicios comprende el valor de la pérdida sufrida y el de la ganancia que se haya dejado

de obtener. La reparación del daño ambiental debe efectuarse preferentemente en forma específica o *in natura*, lo que implica la recuperación ecológica de los bienes y recursos naturales dañados o perdidos. Sólo en caso de que dicho sistema resarcitorio fuera imposible de aplicar, se podrá acudir a la vía de la reparación por el equivalente económico, es decir, abonando una indemnización en metálico. Pero este segundo mecanismo reparatorio comporta el problema de la valoración del daño, esto es, la cuestión de ser capaces de llegar a determinar la cuantía económica a pagar por el responsable, siendo los Jueces y Tribunales los encargados de su concreción, atendiendo a las pruebas y circunstancias de cada caso en particular.

Además de las medidas puramente reparatoras o indemnizatorias del daño ambiental, la jurisprudencia admite la posibilidad de aplicar medidas correctoras que impidan al causante de la contaminación o del daño ambiental la reanudación de la actividad que provocó el resultado perjudicial, por lo que se introduce, junto al planteamiento tradicional meramente reparator de los daños efectivamente causados, una nueva y más amplia visión preventiva de futuros daños al medio ambiente.

Retomando ahora el régimen de la responsabilidad medioambiental, la Unión Europea en atención a la estricta tutela pública del medio ambiente y en aplicación del principio “quien contamina paga”, establece la naturaleza administrativa de la responsabilidad medioambiental, como ya hemos visto en la Directiva 35/2004. Este sistema se plasma ahora en la Exposición

de Motivos de la Ley española 26/2007 (LRM) en cuyo apartado I, párrafo 3º se dice: *“la ley incorpora a nuestro ordenamiento jurídico un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y de quien contamina paga”*.

De este modo podemos destacar dicho *carácter administrativo*, cuando la Exposición de Motivos (I, párrafo 3º), señala que: *“Se trata, efectivamente de un régimen administrativo en la medida que instituye todo un conjunto de potestades administrativas con cuyo ejercicio la Administración pública debe garantizar el cumplimiento de la ley y la aplicación del régimen de responsabilidad que incorpora. Se separa pues, de la responsabilidad civil clásica en la que los conflictos entre el causante del daño y el perjudicado se dirimen en sede judicial”*.

Por su parte, el artículo 7 de la LRM indica que la competencia para ejecutar la ley es autonómica, pero salvaguardando las competencias del Estado en materia de aguas y costas que se atribuyen para proteger los bienes de dominio público de titularidad estatal. También podrán las diferentes Comunidades Autónomas desarrollar las bases estatales y adoptar normas adicionales de protección.

En relación con lo manifestado anteriormente, cabe poner énfasis en la Disposición Adicional 2ª de la LRM, que reconoce expresamente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, adopten decisiones más

exigentes en materia de prevención, evitación o reparación de daños medioambientales, incluida la potestad de tipificar nuevas infracciones y sanciones. Pueden así someter nuevas actividades y otros sujetos al régimen de responsabilidad establecido en la LRM, siempre que no se afecte a las exclusiones adoptadas por la legislación básica en las Disposiciones Adicionales 2ª y 10ª.

En la Exposición de Motivos de la LRM (I, párrafo 5º) se determina también el *carácter objetivo* de la responsabilidad medioambiental al disponer lo siguiente: *“es, por último una responsabilidad de carácter objetivo en la que las obligaciones de actuación se imponen al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento”*.

Por consiguiente, todo aquel que causa el daño y con ello a su vez se beneficia explotando los recursos naturales, debe asumir los costes de la reparación, dejando al margen toda valoración subjetiva y culpabilística de su conducta.

La finalidad de la LRM va dirigida a que sea el operador de la actividad económica o profesional (los previstos y recogidos expresamente en la Ley), el que adopte las medidas de prevención, evitación y reparación necesarias. De este modo la producción de daños medioambientales que suponían infracciones administrativas o penales, hasta la fecha recogidas y reguladas en el Derecho Administrativo sancionador y en el Derecho Penal, quedan también ahora dentro del marco legal de la LRM respecto a los daños a los recursos naturales.

La LRM establece la presunción de que las actividades económicas o profesionales previstas en el Anexo III ocasionan el daño o la amenaza de que dicho daño se produzca, si por su naturaleza intrínseca o por la forma en que han sido desarrolladas son apropiadas para causarlo.

No hemos de obviar que en el párrafo 5º apartado II, de la Exposición de Motivos, la LRM prevé también una responsabilidad subjetiva, al incluir los daños y amenazas de daños medioambientales que se produzcan por cualquier tipo de actividad económica o profesional, aunque no esté prevista en el Anexo III de la ley. La Ley, asimismo, amplía los recursos naturales que son objeto de protección como los daños al suelo y al agua, a la ribera del mar y a las rías.

Otro supuesto de responsabilidad objetiva se materializa en el artículo 3.2.b), donde se tiene en cuenta la concurrencia del dolo, culpa o negligencia del operador. Por ello si no concurren tales circunstancias, la responsabilidad objetiva que genera el evento dañoso es la de adoptar medidas de prevención, evitación y reparación del daño. Si en cambio concurren dolo, culpa o negligencia, no se adoptarán medidas de evitación, pero sí que se deberán adoptar medidas de prevención o de reparación.

Siguiendo con la Exposición de Motivos de la Ley, se pone de manifiesto que: *“se regula un régimen de responsabilidad también objetivo pero de alcance sectorial más amplio, el cual*

afecta a las amenazas de daños medioambientales ocasionados por cualquier tipo de actividad económica o profesional, esté incluida o no en el Anexo III de la ley. Este régimen que posee menor contenido obligacional pues sólo requiere la adopción de medidas de prevención de daños medioambientales o de evitación de nuevos daños medioambientales, constituye una novedad respecto de lo previsto en la Directiva”.

La responsabilidad medioambiental prevista en la Ley es de *carácter ilimitado*, es decir, la norma no contiene precepto alguno en el que se limite la obligación del operador que causa el daño a restaurar los recursos naturales afectados a su estado original. Y ello conlleva que el operador deberá asumir y sufragar los costes que generen tanto las medidas preventivas como las reparadoras, ya que no estamos ante una simple indemnización pecuniaria propia del sistema civil.

El artículo 9 de la LRM prevé la responsabilidad de los operadores sin establecer límite, pero teniendo en cuenta que no responden de los daños que se ocasionen a particulares, pudiendo éstos reclamarlos por la vía apropiada.

En relación con lo previsto en el artículo 10 de la LRM, y por lo que respecta a los grupos de sociedades, la norma determina la posibilidad de que la responsabilidad se extienda a la sociedad dominante cuando la autoridad competente aprecie un uso abusivo de la persona jurídica o fraude de ley. Al igual que como dispone el artículo 11, si los daños son causados por diversos operadores,

prevé la aplicación de la responsabilidad mancomunada salvo que en aplicación de legislación especial resulte de otra índole.

Por último, cabe hacer referencia al *carácter subsidiario* de la responsabilidad, aplicable a determinados supuestos como el caso de los administradores sociales o concursales. El artículo 13.2 de la LRM establece su responsabilidad cuando la sociedad no tenga en cuenta sus obligaciones de prevención o reparación y sus obligaciones pecuniarias. Esta responsabilidad sólo opera en caso de que la propia sociedad no repare o no responda o en caso de insuficiencia total o parcial de las medidas de reparación.

Y el artículo 14 de la ley prevé las causas de exoneración de responsabilidad que pueden esgrimir los gestores o la sociedad. Por su parte, el artículo 16 de la LRM permite que el operador repita frente a los responsables del daño medioambiental o amenaza que le hayan obligado a adoptar medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación.

En definitiva la Ley contempla un sistema de responsabilidad teniendo muy presente y en cuenta el tipo de actividad económica que se desarrolla, la clase de medida que debe adoptar el operador, las circunstancias que concurren en la comisión del daño y la naturaleza (objetiva/subjetiva) de la responsabilidad en la que puede haber incurrido.

2.2. Inaplicación de la Ley de responsabilidad medioambiental a las lesiones o daños particulares. Aplicación de normativa específica

Como hemos apuntado ya a lo largo del presente estudio, la finalidad de la responsabilidad medioambiental no va dirigida a satisfacer los daños a particulares, sino que su objeto principal es la satisfacción del interés general y la adopción de medidas necesarias de prevención, evitación o reparación del daño ambiental, no siendo de aplicación respecto a aquellos daños generados por los operadores y que repercuten en los particulares⁴⁴.

Por ello quedan excluidos de la LRM los daños a las personas y a su salud. El artículo 5, en su apartado 1, en relación con los daños a particulares dispone que:

“Esta Ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones causadas a las personas, a los daños causados a la propiedad privada, a ningún tipo de pérdida económica ni afecta a ningún

⁴⁴ El apartado 2 de la Exposición de Motivos de la Directiva 2004/35 determina como principio fundamental de la misma, el que el operador que ha causado daños al medio ambiente con su actividad o ha supuesto una amenaza inminente de tales daños, sea declarado responsable con el fin de inducir a los operadores a adoptar las medidas necesarias y las prácticas que sean pertinentes para minimizar los riesgos de que se produzcan daños medioambientales, y todo ello desde el punto de vista financiero.

Esto hay que relacionarlo con lo dispuesto en el artículo 11 de la Directiva: *“La presente Directiva tiene por objeto prevenir y reparar el daño medioambiental y no afecta a los derechos de compensación por*

derecho relativo a este tipo de daños o cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a responsabilidad medioambiental. Tales acciones se registrarán por la normativa que en su caso resulte de aplicación”.

Mediante la introducción de este artículo se restringe el objeto y la finalidad de la LRM, dirigida exclusivamente a los hechos que dan origen a la responsabilidad medioambiental en bienes y recursos de naturaleza pública⁴⁵.

Así pues, las acciones jurisdiccionales dirigidas a la reclamación de los daños producidos a la propiedad privada, se tramitarán y harán efectivas según la normativa que en cada caso sea aplicable, o sea, la derivada de la aplicación del artículo 1902 del Código Civil, y la normativa común de la Ley de enjuiciamiento civil.

Por consiguiente, quedan al margen de la aplicación de la LRM:

daños tradicionales otorgados con arreglo a cualquiera de los acuerdos internacionales correspondientes que regulan la responsabilidad civil”.

⁴⁵ Este mismo principio, en buena lógica, procede de la Directiva 2004/35/CE, en cuyo artículo 3.3 se dispone: *“Sin perjuicio de la legislación nacional pertinente, la presente Directiva no concederá a los particulares derechos de indemnización con motivo de daños medioambientales o de una amenaza inminente de los mismos”.*

- Las acciones civiles de reclamación de los daños a particulares.

- La reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración pública que se considere responsable del daño y en aplicación de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992.

- La responsabilidad producida por la infracción de normas sectoriales como la Ley de Costas o la Ley de Aguas, cuya aplicación supone la imposición de sanciones.

- La responsabilidad derivada de aplicación de sanciones penales por la ejecución de hechos constitutivos de delito contra el medio ambiente.

En otro orden de cosas, el artículo 3.3 de la LRM dispone que la misma sólo se aplique a los daños medioambientales o a la amenaza inminente de daño, causados por una contaminación difusa, cuando se determine el nexo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos.

El origen de la contaminación difusa se produce por la intervención de muchos contaminantes o varias fuentes al mismo tiempo, siendo difícil determinar cuál de aquellos o de éstas ha incidido de forma tal como para considerarlo causante de la contaminación o el daño ambiental derivado. A título de ejemplo podríamos apuntar la contaminación del aire producida por las emisiones de los vehículos a motor. Para establecer la aplicación

de la LRM en estos casos sería necesario determinar que el daño medioambiental ha sido provocado por una actuación de un operador concreto, y en caso de que se trate de una pluralidad de operadores, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 11 de la LRM⁴⁶ para exigir la responsabilidad de una pluralidad de sujetos de un mismo daño.

Por lo que respecta a los supuestos de exclusión de la responsabilidad, tenemos que hacer alusión en primer lugar a los daños medioambientales o las amenazas de daño medioambiental no sujetos a responsabilidad medioambiental⁴⁷.

En segundo lugar, los daños medioambientales o amenaza de daño medioambiental que están sujetos a responsabilidad ambiental pero en los términos previstos en otras normas jurídicas diferentes a la LRM.

⁴⁶ El artículo 11 determina que en los casos en que exista una pluralidad de operadores y se pruebe su participación en la causación del daño o de la amenaza inminente de causarlo, la responsabilidad será mancomunada, salvo que por Ley especial resulte aplicable otra cosa.

⁴⁷ El artículo 3.4 de la LRM establece que: *“la Ley no se aplicará a los daños medioambientales ni a las amenazas inminentes de que tales daños se produzcan cuando hayan sido ocasionados por alguna de las siguientes causas:*

Un acto derivado de un conflicto armado, de hostilidades, de guerra civil o de una insurrección.

Un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible.

Las actividades cuyo principal propósito es servir a la defensa nacional o a la seguridad internacional, y las actividades cuyo único propósito sea la protección contra los desastres naturales”.

Estamos ante casos en que no se genera responsabilidad medioambiental en los operadores y cuyas consecuencias deben ser atendidas por las Administraciones públicas. Sin embargo, los supuestos del artículo 3 apartado 5 sí que generan responsabilidad medioambiental pero diferida a la aplicación de otras normas jurídicas. Así pone de manifiesto que:

“La LRM no se aplicará:

a) A los daños medioambientales ni a las amenazas inminentes de que tales daños se produzcan cuando tengan su origen en un suceso cuyas consecuencias en cuanto a responsabilidad o a indemnización estén establecidas por alguno de los convenios internacionales enumerados en el anexo IV, incluidas sus eventuales modificaciones futuras, vigentes en España.

b) A los riesgos nucleares, a los daños medioambientales o a las amenazas inminentes de que tales daños se produzcan, causados por las actividades que empleen materiales cuya utilización esté regulada por normativa derivada del Tratado Constitutivo de la Energía Atómica, ni a los incidentes o a las actividades cuyo régimen de responsabilidad esté establecido por alguno de los convenios internacionales enumerados en el anexo V, incluidas sus eventuales modificaciones futuras, vigentes en España”.

Los Convenios internacionales a los que hace mención el

artículo 3.5.a) de la Ley⁴⁸ regulan los daños producidos por los buques que portan hidrocarburos, bien al transportarlos bien al usarlos como combustible. En los Convenios internacionales se establece el marco obligacional para el causante del daño, resultando ser menor, cuantitativa y cualitativamente hablando, dicho contenido obligacional que el previsto en la propia LRM, dado que en dichos Convenios no se establecen medidas de reparación o restauración del daño medioambiental⁴⁹.

Por lo que afecta al transporte de mercancías peligrosas

⁴⁸ El Anexo VI de la LRM, indica los Convenios internacionales a que hace referencia el artículo 3.5.a):

1. *Convenio Internacional, de 27 de noviembre de 1992, acerca de la responsabilidad civil nacida de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos.*

2. *Convenio Internacional, de 27 de noviembre de 1992, de constitución de un Fondo internacional de indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos.*

3. *Convenio internacional, de 23 de marzo de 2001, sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos para combustible de los buques.*

4. *Convenio Internacional, de 3 de mayo de 1996, sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas.*

5. *Convenio, de 10 de octubre de 1989, sobre responsabilidad civil por daños causados durante el transporte de mercancías peligrosas por carretera ferrocarril y por vías navegables”.*

⁴⁹ Ello hay que relacionarlo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de la LRM, que pone de manifiesto: “Esta Ley se entenderá sin perjuicio del derecho del operador a limitar su responsabilidad de acuerdo con el Protocolo de 1996 que enmienda el Convenio de 19 de diciembre de 1976 sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo o con el Convenio de Estrasburgo sobre limitación de responsabilidad en la navegación interior de 1988, incluidas sus eventuales modificaciones futuras, vigentes en España, así como con la legislación nacional de desarrollo de ambos instrumentos internacionales”.

previstas en la Convención sobre Responsabilidad Civil por daños causados durante el transporte de mercancías peligrosas por carreteras, ferrocarril y vías navegables interiores⁵⁰, dicho Tratado no está en vigor en nuestro País.

Así pues, los Convenios internacionales a los que se refiere el artículo 3.5.b) de la LRM son los siguientes:

“1. Convenio de París, de 29 de julio de 1960, acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear y Convenio complementario de Bruselas de 31 de enero de 1963.

2. Convención de Viena, de 21 de mayo de 1963, sobre responsabilidad civil por daños nucleares.

3. Convención de 12 de septiembre de 1997, sobre indemnización suplementaria por daños nucleares.

4. Protocolo común, de 21 de septiembre de 1988, relativo a la aplicación de la Convención de Viena y del Convenio de París.

5. Convenio de Bruselas, de 17 de diciembre de 1971, relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de sustancias nucleares”.

Cabe recordar en este punto que la regulación de la responsabilidad civil por los daños nucleares en España se

⁵⁰ Al que se refiere el párrafo 5 del Anexo IV de la LRM.

contempla en la Ley 25/1964, de 21 de abril, sobre Energía Nuclear y en los Convenios de París de 29 de julio de 1960 y de Bruselas de 31 de enero de 1963⁵¹.

Así los daños medioambientales de origen nuclear cuentan con un régimen jurídico específico previsto en los citados Convenios de París de 29 de julio de 1960 y de Bruselas de 31 de enero de 1963, sobre responsabilidad civil nuclear. Convenios enmendados por el Protocolo de 2004 y que conllevará que a nivel nacional se cree un régimen jurídico específico para esta materia conforme a los Convenios internacionales.

2.3. Modalidades de responsabilidad medioambiental: responsabilidad objetiva / responsabilidad subjetiva

El artículo 3 de la LRM viene a establecer un *régimen de responsabilidad medioambiental* que se sustenta en la distinción entre dos grupos de operadores dedicados a ciertas actividades económicas o profesionales, y que incluye tanto medidas preventivas ante la amenaza inminente del daño, como reparadoras del daño ambiental ya producido.

⁵¹ Estos Convenios han sido objeto de modificación en el año 2004 por la decisión del Consejo de Europa que autoriza a los Estados Miembros a ratificar el Protocolo que modifica el Convenio, lo que conlleva en el ámbito español la necesidad de adaptar el vigente régimen de responsabilidad civil en materia nuclear hasta la entrada en vigor de la norma correspondiente. Esta adaptación se ha llevado a cabo mediante la modificación de la Ley 25/1964 llevada a cabo por la modificación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico.

En primer lugar, se prevé una responsabilidad aplicable a las actividades profesionales y económicas contenidas en el Anexo III⁵² que sean causantes de amenazas inminentes o de daños medioambientales.

⁵² Anexo III LRM, que incluye las actividades a que se refiere el artículo 3.1:

1. La explotación de instalaciones sujetas a una autorización de conformidad con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Esto incluye todas las actividades enumeradas en su anexo I, salvo las instalaciones o partes de instalaciones utilizadas para la investigación, elaboración y prueba de nuevos productos y procesos.

Igualmente incluye cualesquiera otras actividades y establecimientos sujetos al ámbito de aplicación del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

2. Las actividades de gestión de residuos, como la recogida, el transporte, la recuperación y la eliminación de residuos y de residuos peligrosos, así como la supervisión de tales actividades, que estén sujetas a permiso o registro de conformidad con la Ley 10/1998, de 21 de abril.

Estas actividades incluyen, entre otras cosas, la explotación de vertederos y la gestión posterior a su cierre de conformidad con el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y la explotación de instalaciones de incineración, según establece el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos.

3. Todos los vertidos en aguas interiores superficiales sujetas a autorización previa de conformidad con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico y la legislación autonómica aplicable.

4. Todos los vertidos en las aguas subterráneas sujetas a autorización previa de conformidad con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y la legislación autonómica aplicable.

5. Todos los vertidos en aguas interiores y mar territorial sujetos a autorización previa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en la legislación autonómica aplicable.

6. El vertido o la inyección de contaminantes en aguas superficiales o subterráneas sujetas a permiso, autorización o registro de conformidad

con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

7. La captación y el represamiento de aguas sujetos a autorización previa de conformidad con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

8. La fabricación, utilización, almacenamiento, transformación, embotellado, liberación en el medio ambiente y transporte «in situ» de:

a) Las sustancias peligrosas definidas en el artículo 2.2 del Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas.

b) Los preparados peligrosos definidos en el artículo 2.2 del Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos.

c) Los productos fitosanitarios definidos en el artículo 2.1 del Real Decreto 2163/1994, de 4 de noviembre, por el que se implanta el sistema armonizado comunitario de autorización para comercializar y utilizar productos fitosanitarios.

d) Los biocidas definidos en el artículo 2.a) del Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y comercialización de biocidas.

9. El transporte por carretera, por ferrocarril, por vías fluviales, marítimo o aéreo de mercancías peligrosas o contaminantes de acuerdo con la definición que figura en el artículo 2.b) del Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español, o en el artículo 2.b) del Real Decreto 412/2001, de 20 de abril, que regula diversos aspectos relacionados con el transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril o en el artículo 3.h) del Real Decreto 210/2004, de 6 de febrero, por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo.

10. La explotación de instalaciones que, estando sujetas a autorización de conformidad con la Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1994, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales en relación con la liberación a la atmósfera de alguna de las sustancias contaminantes reguladas por la Directiva mencionada, requieren una autorización de conformidad con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

11. Toda utilización confinada, incluido el transporte, de microorganismos modificados genéticamente, de acuerdo con la

Estamos ante una *responsabilidad de tipo objetiva* que no exige la concurrencia ni la demostración de la voluntariedad o impericia del agente causante del daño. A ello se refiere el artículo 3.1 al afirmar que la ley se aplica en tales casos *aunque no exista dolo, culpa o negligencia*⁵³.

El fundamento de esta responsabilidad se asienta en la presunción *iuris tantum*, que admite prueba en contrario, de la existencia de una “causalidad adecuada” para la producción de la amenaza o daño en tales empresas o actividades del Anexo III. Bastará, por tanto, acreditar que la actividad del titular o la forma en que se ha desarrollado es intrínsecamente susceptible de haber

definición de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente.

12. Toda liberación intencional en el medio ambiente, transporte y comercialización de organismos modificados genéticamente de acuerdo con la definición de la Ley 9/2003, de 25 de abril.

13. El traslado transfronterizo de residuos dentro, hacia o desde la Unión Europea sujeto a autorización o prohibido según lo dispuesto en el Reglamento (CE) número 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo al traslado de residuos.

14. La gestión de los residuos de las industrias extractivas, según lo dispuesto en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE.

15. La explotación de los lugares de almacenamiento de carbono de conformidad con la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

⁵³ El apartado 1 del artículo 3 de la LRM señala: “*se aplicará la LRM a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia*”.

provocado el daño para entender que concurre dicha presunción. De esta manera la ley establece, por la vía de la presunción, el *nexo causal* entre la actividad del sujeto responsable y el resultado dañoso.

Esta primera modalidad de responsabilidad tiene un alcance que podemos calificar de global, ya que supone la aplicabilidad de todas las medidas previstas en la ley.

En segundo lugar, se establece un régimen de responsabilidad medioambiental aplicable a las actividades profesionales y económicas no enumeradas en el citado Anexo III.

En esta ocasión, la ley sí pone en juego los criterios tradicionales de imputación subjetiva de la responsabilidad, a efectos de agravar o disminuir las medidas y consecuencias legales derivadas de aquella.

Así pues, por un lado, en caso de mediar dolo, culpa o negligencia, se aplicará al sujeto-agente una *responsabilidad subjetiva con efectos agravados*. El responsable deberá acarrear con todas las medidas de prevención, evitación y reparación previstas en la ley. Se trata de las mismas consecuencias que las previstas para las actividades del Anexo III, sólo que en éstas la responsabilidad era objetiva, sin entrar a valorar la culpabilidad del agente, mientras que para las actividades ausentes de dicho Anexo III, será imprescindible entrar en dicha valoración subjetiva de la conducta del sujeto-agente.

En caso de no mediar dolo, culpa o negligencia, se aplicará al sujeto-agente una *responsabilidad objetiva* con efectos *atenuados*. En tales casos, la ley tan sólo obliga al causante del daño a responder de las medidas de prevención y de evitación⁵⁴.

AMAT LLOMBART⁵⁵ pone de manifiesto que la nueva legislación administrativa sobre responsabilidad medioambiental (Ley 26/2007) incide de manera simultánea y coordinada tanto en el aspecto de la prevención medioambiental como en el de la reparación de los daños al medio ambiente, una vez éstos hayan sido producidos. No se centra únicamente —como hace el Derecho de responsabilidad civil clásico— en la fase de reparación de los daños y perjuicios, sino que trata de prevenirlos y de evitarlos antes de que éstos se generen, habida cuenta de que *a posteriori* podría resultar incluso irreparable, o muy costosa en términos de tiempo y de dinero, el deterioro o la pérdida en recursos naturales o ambientales producida. En definitiva, la ley 26/2007 amplía el clásico concepto de la “responsabilidad”, introduciendo en el mismo junto a la vertiente reparadora de los daños medioambientales, las vertientes previas de prevención y de evitación de tales daños.

⁵⁴ El apartado 2 del artículo 3 de la LRM dice que: “La LRM se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia”.

En conclusión, la normativa analizada sobre responsabilidad medioambiental, como vemos, prevé diversas alternativas.

Si los operadores desarrollan actividades expresamente enumeradas en el Anexo III de la LRM, y pese a no concurrir en ellos culpa, dolo o negligencia (responsabilidad objetiva), causan daños al medio ambiente, tendrán la obligación de adoptar no sólo medidas de prevención, sino también de evitación y reparación del daño ambiental.

Por otro lado, si los operadores desarrollan actividades distintas a las recogidas en el Anexo III y no concurre en ellos dolo, culpa o negligencia, sólo tendrán que adoptar medidas de prevención y de evitación del daño ambiental, pero no de reparación.

Y por último si media dolo, culpa o negligencia en los operadores que desarrollen actividades distintas a las del Anexo III, habrán de adoptar no sólo medidas de evitación y prevención sino también de reparación.

Finalmente, en los casos en que la responsabilidad medioambiental se exija en aplicación de norma diferente de la LRM, por ser de aplicación una norma administrativa o por vía judicial, la reparación se ejecutará conforme establece la

⁵⁵ AMAT LLOMBART, P. “La responsabilidad medioambiental en la legislación civil y administrativa. Referencia a la responsabilidad derivada de la actividad agraria”, op. cit., p. 24.

Disposición Adicional Novena⁵⁶. El propósito que persigue la LRM es garantizar que se lleve a cabo la restauración del recurso natural protegido independientemente de cual sea el título jurídico al amparo del cual se impute la responsabilidad y de la vía por la cual se exija dicha reparación.

⁵⁶ La citada Disposición Adicional pone de manifiesto que: *“Las normas del anexo II o las dispuestas con carácter complementario por la normativa autonómica con el mismo objetivo se aplicarán en la determinación de la obligación de reparación de daños medioambientales, con independencia de que tal obligación se exija en un proceso judicial civil, penal o contencioso-administrativo o en un procedimiento administrativo”*.

3. SUJETOS SUSCEPTIBLES DE CAUSAR LA RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

3.1. El operador económico o profesional

La Ley de responsabilidad medioambiental establece que la responsabilidad por los daños ocasionados en el ejercicio de una actividad se atribuye al “operador”.

3.1.1. Definición. Personas físicas o jurídicas, públicas o privadas

En la LRM se describe de forma amplia lo que debemos entender por operador. Dicho concepto constituye uno de los aspectos más relevantes en el ámbito de la responsabilidad ambiental, porque permite esclarecer e individualizar a todos aquellos que responderán de los daños ambientales, lo cual condicionará muchos de los aspectos que influyen en la aplicación de la norma⁵⁷.

Desde el punto de vista de la conceptualización legal de «operador», el artículo 2.10 párrafo primero de la LRM lo define como:

⁵⁷ PARDO LEAL, M. “La futura Directiva sobre responsabilidad ambiental. De la responsabilidad civil a la responsabilidad administrativa”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, nº. 225, 2003, p. 106.

“Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico. Para su determinación se tendrá en cuenta lo que la legislación sectorial, estatal o autonómica, disponga para cada actividad sobre los titulares de permisos o autorizaciones, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración”.

Dicho concepto, como no podría ser de otra forma, también fue delimitado por la Directiva 2005/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental para la prevención y reparación del daño, en la que de manera también amplia se definió al operador en el artículo 2.6 como:

“Cualquier persona física o jurídica, privada o pública, que desempeñe o controle una actividad profesional o, cuando así lo disponga la legislación nacional, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de esa actividad, incluido el titular de un permiso o autorización para la misma, o la persona que registre o notifique tal actividad”.

El Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental preveía que en el régimen comunitario fueran responsables la persona o personas que ejercieran el control de la actividad incluida en el ámbito de aplicación del régimen que haya ocasionado los daños.

Un sector de la doctrina entre los que se incluye PARDO LEAL⁵⁸, al comentar la Propuesta de Directiva puso de manifiesto que “puesto que persona se refiere a “cualquier persona física o jurídica”, podrán considerarse operadores a los efectos de la futura Directiva tanto los individuos como las empresas que sean sociedades o cualquier otro tipo de entidad colectiva. Entendemos pues que el directivo de una sociedad que dirija una actividad incluida en el ámbito de aplicación de la futura Directiva podrá ser considerado como operador, lo que permitirá elegir a las autoridades de cada Estado Miembro a qué operador se dirige en cada caso concreto”.

La LRM, en primer lugar, habla de *personas físicas y jurídicas*⁵⁹. Y así, desde el punto de vista jurídico, para el Derecho civil se considera persona a todo ser capaz de derechos y obligaciones, es decir, todo aquel que tiene capacidad para ser sujeto pasivo o activo de una relación jurídica.

Mayores problemas plantea la noción de persona jurídica, entendiendo por tales a aquellas entidades formadas para la realización de fines colectivos y permanentes de los hombres a los que el derecho objetivo reconoce capacidad para derechos y obligaciones.

⁵⁸ Op. cit., p. 76.

⁵⁹ El libro Blanco sobre responsabilidad ambiental con respecto a las personas jurídicas ponía de manifiesto que: “*si la actividad es ejercida por una sociedad dotada de personalidad jurídica, la responsabilidad incumbirá a la persona jurídica y no a la dirección de la sociedad (responsables) ni a otros empleados que puedan haber participado en la actividad*”.

Los ordenamientos modernos reconocen a las personas jurídicas, cuya extensión y amplitud ha crecido de forma inconmensurable, pero este crecimiento desbordado ha deformado su concepto y función. Lo que se había iniciado para perseguir un interés general y permanente, pasó a ser predominantemente personal y lucrativo, con el fin de buscar la limitación de la responsabilidad universal patrimonial, evitando sus miembros la aplicación del artículo 1911 del Código Civil frente a sus propios bienes. En dicho artículo se establece que: *“Del cumplimiento de las obligaciones responderá el deudor con todos sus bienes presentes y futuros”*.

En reacción contra el abuso de la utilización de las personas jurídicas, surgen todas aquellas corrientes que trataron de “rasgar el velo de lo jurídico” de la sociedad, para ver lo que realmente hay detrás de la persona jurídica. El abuso existe cuando la persona jurídica se utiliza para burlar la Ley, para quebrantar obligaciones, para conseguir fines ilícitos o para defraudar⁶⁰.

En segundo lugar, la LRM hace referencia al carácter *público o privado* de las personas físicas o jurídicas.

⁶⁰ Esta teoría del levantamiento del velo de lo jurídico es acogido por el TS en Sentencias de 10 de noviembre de 1994, de 11 de noviembre de 1995, de 31 de octubre de 1996 y de 15 de octubre de 1997, entre otras muchas.

La doctrina destaca la irrelevancia del carácter público o privado del responsable de los daños ambientales⁶¹.

Desde el punto de vista civil, las personas jurídicas de derecho público son las que participan de la soberanía o potestad pública del Estado pudiendo citar como tales, por un lado, las entidades públicas territoriales como la provincia y el municipio; por otro lado, las entidades públicas institucionales, como los organismos autónomos y demás establecimientos públicos que tiene personalidad propia y un patrimonio que no se confunde con el del Estado; y por último, el Estado.

El Código Civil aborda el problema de la clasificación de las personas jurídicas en el artículo 35 estableciendo que:

“Son personas jurídicas:

1º. las Corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la Ley. Su personalidad empieza

⁶¹ ALENZA GARCÍA, J.F. “El régimen público de la responsabilidad por daños ambientales en la legislación española y en la Directiva de responsabilidad ambiental”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental (Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de la Responsabilidad por Daños Ambientales y su incidencia en el ordenamiento español)*, 2005, p. 81, pone de manifiesto que “tanto en la definición de operador, como en la de actividad profesional, se advierte de forma expresa que pueden tener carácter público o privado. Esta regla es habitual en la normativa ambiental comunitaria y los controles establecidos en ella se imponen tanto a los sujetos de naturaleza pública, como privada (así ocurre en las normativas sobre evaluación de impacto ambiental, sobre prevención y control integrados de la contaminación o sobre residuos)”.

desde el instante mismo que, con arreglo a Derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas.

2º. Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados”.

Las personas jurídicas de derecho privado son aquellas que no tienen participación alguna en las funciones y poderes estatales y pueden clasificarse en: aquellas de utilidad pública, si persiguen fines de interés general, o aquellas otras de interés particular, en caso contrario.

También son personas jurídicas las asociaciones y las fundaciones. Las asociaciones, en tanto que personas jurídicas, tienen su base en el conjunto de personas que las integran, mientras que las fundaciones en una masa de bienes que se unifica para la adscripción de un fin.

Es preciso distinguir entre las asociaciones de interés particular, ya sean civiles, mercantiles o industriales, que se rigen por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, y las asociaciones de interés público, las cuales se rigen por lo dispuesto en el artículo 22 de la CE, que reconoce el derecho de asociación y que ha sido objeto de desarrollo por la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.

Estas últimas constituyen asociaciones sin ánimo de lucro. Quedan fuera de su ámbito y por tanto se registrarán por su legislación específica los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales, las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, las federaciones deportivas, las asociaciones de consumidores y usuarios y cualesquiera otras reguladas por las leyes especiales. Al igual que también quedan excluidas de su ámbito las comunidades de bienes de propietarios y las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, cooperativas, mutualidades, uniones temporales de empresas y agrupaciones de interés económico.

Por su parte, las fundaciones se rigen por lo dispuesto en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre (así como por la legislación sobre fundaciones de determinadas Comunidades Autónomas), y podemos definir las como aquellas organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general.

Son fines de interés general los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo, asistencia social e inserción social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o

culturales de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico.

Las fundaciones pueden ser constituidas por personas físicas que necesitarán capacidad para disponer gratuitamente, inter vivos o mortis causa de los bienes, derechos en que consista la dotación. Las personas jurídico-privadas de índole asociativa requerirán el acuerdo expreso del órgano competente para disponer gratuitamente de sus bienes. Las personas jurídicas públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario.

En segundo lugar, La LRM establece como requisito imprescindible que estas personas o bien desempeñen una actividad económica o profesional⁶² o bien, en virtud de cualquier título, controlen dicha actividad o tengan un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico.

3.1.2. El ejercicio de una actividad económica o profesional

Estamos ante un concepto amplio de actividad económica o profesional que es extensivo al desarrollo de actividades que no tienen finalidad lucrativa, siempre que sean desarrolladas por profesionales.

⁶² La Directiva 2004/35 solo refiere actividad profesional en el artículo 2.6.

El apartado 11 del artículo 2 de la LRM define “actividad económica o profesional” como aquella realizada en relación con una actividad de índole económica con independencia de su carácter público o privado y de que tenga o no fines lucrativos.

La amplitud del concepto se configura por el hecho de quedar incluidas en su seno las actividades económicas de cualquier tipo, ya sean de carácter privado como público, sin exigírseles un fin lucrativo, como señala la doctrina⁶³. Por tanto, dentro de este concepto se incluye a la Administración y a aquellos que realicen una actividad económica aunque sea con fines no lucrativos, como por ejemplo una asociación deportiva o juvenil que organice un campamento de montaña. Quedan excluidas actividades como la caza o la pesca, que pueden quedar englobadas en actividades con fin de ocio.

La LRM se aplica tanto a la Administración pública, cuando desarrolle actividades previstas en el Anexo III, como a entidades privadas. La delimitación del concepto de actividad económica o profesional queda acotada al tener en cuenta las actividades a las que le son aplicables el nuevo régimen de responsabilidad ambiental.

⁶³ ZUBIRI DE SALINAS, M. “La cobertura de la responsabilidad por los daños medioambientales mediante el seguro”, en PIGRAU SOLE, A. (Coord.), *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2006, pp. 60- 61.

De esta forma la Ley diferencia entre las actividades recogidas en el Anexo III⁶⁴ y las no incluidas en dicho Anexo.

⁶⁴ Actividades a que hace referencia el artículo 3.1 de la LRM:

1. La explotación de instalaciones sujetas a una autorización de conformidad con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Esto incluye todas las actividades enumeradas en su anexo I, salvo las instalaciones o partes de instalaciones utilizadas para la investigación, elaboración y prueba de nuevos productos y procesos. Igualmente incluye cualesquiera otras actividades y establecimientos sujetos al ámbito de aplicación del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

2. Las actividades de gestión de residuos, como la recogida, el transporte, la recuperación y la eliminación de residuos y de residuos peligrosos, así como la supervisión de tales actividades, que estén sujetas a permiso o registro de conformidad con la Ley 10/1998, de 21 de abril. Estas actividades incluyen, entre otras cosas, la explotación de vertederos y la gestión posterior a su cierre de conformidad con el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y la explotación de instalaciones de incineración, según establece el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos.

3. Todos los vertidos en aguas interiores superficiales sujetas a autorización previa de conformidad con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico y la legislación autonómica aplicable.

4. Todos los vertidos en las aguas subterráneas sujetas a autorización previa de conformidad con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y la legislación autonómica aplicable.

5. Todos los vertidos en aguas interiores y mar territorial sujetos a autorización previa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en la legislación autonómica aplicable.

6. El vertido o la inyección de contaminantes en aguas superficiales o subterráneas sujetas a permiso, autorización o registro de conformidad con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

7. La captación y el represamiento de aguas sujetos a autorización previa de conformidad con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

8. La fabricación, utilización, almacenamiento, transformación, embotellado, liberación en el medio ambiente y transporte «in situ» de:

a) Las sustancias peligrosas definidas en el artículo 2.2 del Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas.

b) Los preparados peligrosos definidos en el artículo 2.2 del Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos.

c) Los productos fitosanitarios definidos en el artículo 2.1 del Real Decreto 2163/1994, de 4 de noviembre, por el que se implanta el sistema armonizado comunitario de autorización para comercializar y utilizar productos fitosanitarios.

d) Los biocidas definidos en el artículo 2.a) del Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y comercialización de biocidas.

9. El transporte por carretera, por ferrocarril, por vías fluviales, marítimo o aéreo de mercancías peligrosas o contaminantes de acuerdo con la definición que figura en el artículo 2.b) del Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español, o en el artículo 2.b) del Real Decreto 412/2001, de 20 de abril, que regula diversos aspectos relacionados con el transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril o en el artículo 3.h) del Real Decreto 210/2004, de 6 de febrero, por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo.

10. La explotación de instalaciones que, estando sujetas a autorización de conformidad con la Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1994, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales en relación con la liberación a la atmósfera de alguna de las sustancias contaminantes reguladas por la Directiva mencionada, requieren una autorización de conformidad con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

11. Toda utilización confinada, incluido el transporte, de microorganismos modificados genéticamente, de acuerdo con la definición de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente.

12. Toda liberación intencional en el medio ambiente, transporte y comercialización de organismos modificados genéticamente de acuerdo con la definición de la Ley 9/2003, de 25 de abril.

13. El traslado transfronterizo de residuos dentro, hacia o desde la Unión Europea sujeto a autorización o prohibido según lo dispuesto en el

Cuando un operador lleve a cabo una actividad económica o profesional de las enumeradas en el Anexo III (se trata fundamentalmente de actividades efectuadas por la Administración o por empresas, siendo en mayor medida de carácter industrial y privado, aunque también pueden estar afectados servicios públicos de titularidad administrativa) y produzca daños al medio ambiente u ocasione una amenaza de provocar dichos daños, deberá adoptar las medidas de prevención, evitación y reparación previstas en la Ley, lo que supone la aplicación de un régimen de responsabilidad objetiva, como ya sabemos.

En los otros dos ámbitos de responsabilidad previstos en la Ley, el concepto de operador se aplicará en toda su extensión. Si se trata, por un lado, de daños medioambientales o amenazas inminentes de daños, cuando hayan sido causados por actividades económicas o profesionales distintas a las enumeradas en el Anexo III, siendo exigible la adopción de medidas de prevención y evitación de nuevos daños, en estos supuestos se aplica un régimen de responsabilidad objetiva. Y por otro lado, si se trata de daños medioambientales producidos por cualquier tipo de actividad económica o profesional no incluida en el Anexo III de la Ley y que conlleva la adopción de medidas de prevención, evitación y de

Reglamento (CE) número 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006 relativo al traslado de residuos.

14. La gestión de los residuos de las industrias extractivas, según lo dispuesto en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE.

15. La explotación de los lugares de almacenamiento de carbono de conformidad con la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

reparación previstas en la Ley, se aplicará un régimen de responsabilidad subjetiva.

Por lo tanto, quedan excluidas aquellas actividades no económicas o profesionales, o dicho de otra forma, aquellos daños ambientales ocasionados por una persona como consecuencia de actos desligados de una actividad profesional. En este sentido PARDO LEAL⁶⁵ se refiere a la práctica de deportes y otras actividades similares como la práctica del camping, y alude como ejemplo que cuando un particular decide pintar su casa puede utilizar productos químicos cuyos efectos ambientales no sean inocuos e inofensivos.

En la misma línea, MORENO MOLINA⁶⁶ destaca que no estarán cubiertos los daños ocasionados por el incendio de un bosque protegido (hábitat) que haya sido provocado por un excursionista, pirómano o especulador inmobiliario.

El criterio para calificar una actividad económica o profesional como actividad susceptible de ocasionar daños medioambientales o amenazas inminentes de que se produzcan, incluidas en el Anexo III, fue el de determinar si la actividad estaba regulada en alguna de las Directivas comunitarias relativas a prácticas o actividades que entrañan riesgos potenciales para el medio ambiente y para la salud humana.

⁶⁵ Op. cit., p. 76.

⁶⁶ MORENO MOLINA, A.M. "Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal", *Documento de Trabajo 66/2005*, Fundación Alternativa, 2005, p. 34.

La transposición efectuada por la LRM no se separa de la Directiva, si bien se han incorporado algunas innovaciones entre las que se encuentran las siguientes. En primer lugar, en el apartado 1 se añade un inciso no incluido en la Directiva, cuando se refiere a cualesquiera otras actividades y establecimientos sujetos al ámbito de aplicación del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. En segundo lugar, el tercer inciso del apartado 2 del Anexo III, en virtud del cual los Estados Miembros pueden decidir que las actividades de gestión de residuos enumeradas no incluyan la aplicación de lodos de depuración procedentes de estaciones depuradoras de aguas residuales urbanas, tratados hasta un nivel aprobado, con fines agrícolas. En tercer lugar, el punto 5 del Anexo III de la LRM incorpora todos los vertidos en aguas interiores y mar territorial sujetos a autorización previa de conformidad con lo previsto en la Ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas y en la legislación autonómica. En cuarto lugar, conforme a la Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, el punto 9 se refiere a la explotación de instalaciones sujetas a autorización respecto de contaminaciones atmosféricas por industrias derivadas de la liberación a la atmósfera de sustancias contaminantes reguladas en la Directiva anteriormente citada. Por último, el apartado 14 relativo a la gestión de residuos de las industrias extractivas reguladas en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 15 de marzo de 2006.

3.1.3. El control o poder económico sobre una actividad

Otra cuestión a abordar atiende a la exigencia legal de que la persona física o jurídica, pública o privada, por cualquier título, controle una actividad económica o profesional o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico.

Al respecto la Directiva 2004/35/CE atribuía a los Estados Miembros la posibilidad de ampliar el concepto de operador a quien “ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de la actividad, incluido el titular de un permiso o autorización para la misma, o la persona que registre o notifique tal actividad”⁶⁷.

El legislador nacional tuvo en cuenta lo dispuesto en la Directiva y así en el párrafo primero del artículo 2.10 de la LRM no sólo amplía el concepto de operador sino que considera como tal a quien en virtud de título ostente el control o poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de una actividad, si bien para su determinación habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en la legislación sectorial, estatal o autonómica, para cada actividad sobre los titulares de los permisos, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración.

⁶⁷ Así lo ha puesto de manifiesto PIGRAU SOLE, A. “La Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad ambiental”, en *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2006, p. 21.

Como pone de manifiesto LOZANO CUTANDA⁶⁸, se ha ampliado el concepto de operador haciéndolo extensible a todas aquellas personas que aun no siendo los auténticos operadores controlan el funcionamiento técnico de la actividad, es decir, la responsabilidad recae sobre la persona que desempeña o ejerce la actividad incluida en el ámbito de aplicación del régimen que ha ocasionado los daños⁶⁹.

⁶⁸ Vid., refiriéndose a la Directiva 2004/35/CE, LOZANO CUTANDA, B. “La responsabilidad por daños ambientales. La situación actual y el nuevo sistema de “responsabilidad de derecho público” que introduce la Directiva 2004/35/CE”, *Justicia Administrativa*, nº. 26, 2005, p. 29.

⁶⁹ No es posible que la normativa de responsabilidad medioambiental sea exigible respecto de alguien que no sea operador, alguien al que no puede establecerse la relación de causalidad respecto al daño ambiental. En este sentido, el Tribunal de Luxemburgo ha resuelto la cuestión en Sentencia de 9 de marzo de 2010 en el asunto C-378/08, un supuesto en que se planteó cuestión prejudicial porque en la zona de la rada Augusta (isla de Sicilia) se produjo una gran contaminación medioambiental que se presume comenzó hace tiempo. Durante el tiempo en el que se considera que se produjo la contaminación, han operado de manera paralela y sucesiva una pluralidad de empresas industriales, de hidrocarburos, y resulta imposible establecer concretamente la responsabilidad de cada empresa y que en la actualidad actúan en los alrededores para conseguir el saneamiento de los fondos marinos contaminados. El Tribunal llega a las siguientes conclusiones que limitan el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/35:

53. *Como se desprende de los artículos 4, apartado 5 y 11 apartado 2 de la Directiva, si es necesario que la autoridad competente determine un nexo causal para imponer medidas reparadoras a los operadores, sea cual fuere el tipo de contaminación de que se trate, esta exigencia es también requisito de aplicabilidad de la referida Directiva en lo referente a la contaminación de carácter difuso y extendido.*

54. *Tal nexo causal puede determinarse fácilmente cuando la autoridad competente se encuentra en presencia de una contaminación circunscrita en el espacio y en el tiempo que ha sido causada por un número limitado de operadores. Por el contrario este no será el caso, cuando se trate de fenómenos de contaminación de carácter difuso, de manera que el legislador de la Unión ha considerado que, ante tal contaminación, un régimen de responsabilidad no constituye un instrumento adecuado cuando no puede determinarse el nexo causal.*

Por consiguiente atendiendo al artículo 4.5 de la Directiva, ésta únicamente se aplica a ese tipo de contaminación cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos.

55. A este respecto procede señalar que en la Directiva 2004/35 no se define la manera en que ha de determinarse el nexo causal. Ahora bien, en el marco de la competencia compartida entre la Unión y los Estados Miembros en materia de medio ambiente, cuando un elemento necesario para implementar la Directiva, adoptada sobre la base del artículo 175 CE no se ha definido en el marco de ésta, será competencia de los Estados definirlo; a este respecto disponen de un amplio margen de apreciación, dentro del respeto de las reglas del Tratado, para adoptar normas nacionales que establezcan o concreten el principio “quien contamina paga”.

56. Desde este punto de vista, una normativa de un Estado Miembro puede prever que la autoridad competente tenga la facultad de imponer medidas de reparación de daños medioambientales presumiendo la existencia de un nexo causal entre la contaminación comprobada y las actividades del operador u operadores, y ello por razón de la proximidad de las instalaciones a la referida contaminación.

57. No obstante, en la medida en que, de conformidad con el principio “quien contamina paga”, la obligación de reparar únicamente incumbe a los operadores económicos por el hecho de haber contribuido a la generación de la contaminación o del riesgo de contaminación, a fin de presumir que existe tal nexo causal, la autoridad competente ha de disponer de indicios plausibles que puedan constituir la base de su presunción, por ejemplo, la proximidad de la instalación del operador a la contaminación comprobada y la coincidencia entre las sustancias contaminantes encontradas y las componentes utilizadas por el referido operador en el marco de sus actividades.

58. Cuando la autoridad competente disponga de tales indicios, podrá determinar un nexo causal entre las actividades de los operadores económicos y la contaminación de carácter difuso comprobada. De conformidad con el artículo 4.5 de la Directiva, tal situación estará comprendida dentro del ámbito de aplicación de dicha Directiva, salvo que los referidos operadores puedan desvirtuar esta presunción.

59. De ello resulta que si el órgano jurisdiccional remitente considera que la contaminación de que se trata en el litigio principal reviste un carácter difuso y no puede determinarse un nexo causal, tal situación no estará comprendida dentro del ámbito de aplicación “ratione materiae” de la Directiva, sino en el Derecho nacional en las condiciones definidas en el apartado 44 de la presente sentencia”. Llega a la conclusión de “procede interpretar los artículos 3.1 y 4.5 y 11.2 de la Directiva en el sentido de que, cuando la autoridad competente decida imponer medidas

La Ley no da un concepto de lo que debemos entender por “controlar una actividad económica o profesional” ni por “tener poder económico determinante de su funcionamiento”. Mientras que para el “control” la LRM dispone que deba tenerse en cuenta “lo dispuesto en la legislación sectorial, estatal o autonómica, para cada actividad sobre los titulares de los permisos, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración”, al carecer en dicho texto legal de definición habremos de integrar dicho concepto con lo previsto en otras normas y así el Convenio del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por los daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente, determina que corresponde al operador la responsabilidad civil por los daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente, y define al operador como la persona que ejerce el control sobre la actividad peligrosa. En el informe explicativo de la Convención se pone de manifiesto que la noción de control debe hacerse teniendo en cuenta todas las circunstancias jurídicas, financieras y económicas que ayudan a determinar la persona a cargo de la actividad, por ejemplo la determinación de quien tiene el poder de

de reparación a los operadores cuyas actividades estén comprendidas en el Anexo III de dicha Directiva, no está obligada a demostrar que ha habido culpa o negligencia ni una intención dolosa por parte de los operadores cuyas actividades se consideren responsables de los daños causados al medio ambiente. Por el contrario, incumbe a dicha autoridad, por una parte, investigar previamente el origen de la contaminación comprobada, para lo que dispone de un margen de apreciación en lo referente a los procedimientos, los medios que han de desplegarse y a la duración de tal investigación. Por otra parte, dicha autoridad está obligada a demostrar, según las normas nacionales en materia de prueba, la existencia de un nexo causal entre las actividades de los operadores afectados por las medidas de reparación y la referida contaminación.

decidir cómo se va a llevar a cabo la actividad, por lo que sería el empleador el que tendría el concepto de operador y no el empleado.

La doctrina señala que “podrían ser utilizados los distintos sistemas administrativos de concesión de licencias y autorizaciones relativos a sustancias peligrosas como instrumentos encargados de determinar quién se considera operador y quién va a incurrir en responsabilidad civil a los efectos de esta Convención”⁷⁰.

Y esta es la línea que ha seguido la LRM al remitir a lo dispuesto en la legislación sectorial para cada actividad sobre titulares de autorizaciones, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración. Por lo tanto serán los sistemas administrativos de concesión de autorizaciones e inscripciones los que identifiquen las personas que incurrir en responsabilidad.

Por su parte el Libro Blanco, respecto a la posibilidad de considerar como responsables a aquellas personas ajenas a la actividad pero que contribuyen a su realización económicamente, como en el supuesto de préstamo de fondos, señala que: “las

⁷⁰ SERRANO PAREDES, A. “Alternativas a los sistemas clásicos de responsabilidad civil: el Convenio del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por los daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente”, ponencia presentada en el *Seminario sobre responsabilidad ambiental*, celebrado en Alicante, en octubre de 2004, p. 8.

entidades de crédito que no tengan control operativo de la actividad no deben responder de los daños”.

Conviene destacar que el concepto de operador se debe completar con lo que señala la LRM en el párrafo segundo del artículo 2.10: *“Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 14.1.b)⁷¹, no quedan incluidos en este concepto los órganos de contratación de las Administraciones públicas cuando ejerzan las prerrogativas que les reconoce la legislación sobre contratación pública en relación con los contratos administrativos o de otra naturaleza que hayan suscrito con cualquier clase de contratista, que será quien tenga la condición de operador a los efectos de lo establecido en esta Ley”*.

Dentro del concepto de operador se engloban aquellos que cumplen instrucciones dadas por autoridades públicas como las órdenes dadas en ejecución de un contrato, pero si la actividad de la que puede producirse un daño ambiental es desarrollada por los órganos de contratación de las Administraciones públicas es el propio contratista el que tendrá la condición de operador sin perjuicio de lo previsto en el art. 14.1.b)⁷².

⁷¹ Dicho artículo prevé que el operador no estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación cuando demuestre que los daños medioambientales o la amenaza inminente de tales daños se produjeron exclusivamente, entre otras causa, por “el cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública competente, incluyendo las órdenes dadas en ejecución de un contrato a que se refiere la legislación de contratos de las Administraciones públicas”.

⁷² La introducción en la LRM de la frase “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14.1.b)” responde a una sugerencia del Consejo de Estado, que se recoge en el Dictamen núm. 2627/2006, emitido en sesión

Y acudiendo a la Disposición Adicional séptima no se aplica a las personas jurídicas públicas la garantía financiera a que se refiere el artículo 24 de la LRM, por tener cierta apariencia de solvencia. Y en el artículo 9.4 de la LRM se pone de manifiesto que: *“La Administración pública que hubiera adjudicado un contrato o autorizado una actividad cuyo desarrollo diese lugar a daños medioambientales, o a la amenaza de los mismos, colaborará con la autoridad competente, sin que se derive responsabilidad medioambiental de la Administración pública por las actuaciones del operador, salvo en el supuesto previsto en el artículo 14.1.b)”*.

El artículo 9.4 de la LRM excluye la responsabilidad medioambiental de la Administración por las actuaciones del operador en el caso de que hubiera adjudicado un contrato o autorizado una actividad cuyo desarrollo produzca daños medioambientales o la amenaza de los mismos, si bien se impone a la Administración contratante la obligación de colaborar con la autoridad para garantizar el cumplimiento de las medidas previstas en la Ley. Se impone a la Administración contratante la obligación de colaborar con la autoridad para garantizar el cumplimiento de las medidas previstas en la Ley.

En relación a las Administraciones públicas el artículo 35 prevé que sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de las infracciones administrativas las personas físicas y jurídicas

celebrada el día 22 de febrero de 2007, relativo al anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental.

privadas, lo que excluye la posibilidad de sancionar a la propia Administración pública aunque pueda cometer alguna de las conductas sancionables que establece el artículo 37 de la LRM⁷³.

⁷³ Dicho artículo 37 de la LRM establece que:

“1. Las infracciones tipificadas en esta Ley se clasifican en muy graves y en graves.

2. Son muy graves las siguientes infracciones:

a) No adoptar las medidas preventivas o de evitación exigidas por la autoridad competente al operador en aplicación del artículo 17, cuando ello tenga como resultado el daño que se pretendía evitar.

b) No ajustarse a las instrucciones recibidas de la autoridad competente en aplicación del artículo 18 a la hora de poner en práctica las medidas preventivas o de evitación a que esté obligado el operador, cuando ello tenga como resultado el daño que se pretendía evitar.

c) No adoptar las medidas reparadoras exigibles al operador en aplicación de los artículos 19 y 20, cuando ello tenga como resultado un detrimento de la eficacia reparadora de tales medidas.

d) No ajustarse a las instrucciones recibidas de la autoridad competente en aplicación del artículo 21 al poner en práctica las medidas reparadoras a que esté obligado el operador, cuando ello tenga como resultado un detrimento de la eficacia reparadora de tales medidas.

e) No informar a la autoridad competente de la existencia de un daño medioambiental o de una amenaza inminente de daño producido o que pueda producir el operador y de los que tuviera conocimiento, o hacerlo con injustificada demora, cuando ello tuviera como consecuencia que sus efectos se agravaran o llegaran a producirse efectivamente.

f) El incumplimiento de la obligación de concertar en los términos previstos en esta Ley las garantías financieras a que esté obligado el operador, así como el hecho de que no se mantengan en vigor el tiempo que subsista dicha obligación.

3. Son graves las siguientes infracciones:

a) No adoptar las medidas preventivas o de evitación exigidas por la autoridad competente al operador en aplicación del artículo 17, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.

b) No ajustarse a las instrucciones recibidas de la autoridad competente en aplicación del artículo 18 al poner en práctica las medidas preventivas o las de evitación a que esté obligado el operador, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.

c) No adoptar las medidas reparadoras exigidas al operador por la autoridad competente en aplicación del artículo 19, cuando no sea

3.2. La Administración como operadora

Los bienes o recursos naturales que pueden ser objeto de daños medioambientales o sujetos a amenazas inminentes de dichos daños son, en gran parte, bienes respecto de los cuales la Administración tiene muchas competencias. Los daños medioambientales pueden afectar tanto a las aguas, como a las costas o la ribera del mar y de las rías, es decir, nos hallamos en presencia de bienes de dominio público que se encuentran bajo la competencia de la Administración. Y ello nos conduce a afirmar que en muchas ocasiones será la Administración la que gestionará dichos bienes y por tanto la que ostentará la condición de operadora. Pero en otros será un sujeto privado el que en virtud de una relación de tipo contractual realice actuaciones como la

constitutiva de infracción muy grave.

d) No ajustarse, a las instrucciones recibidas de la autoridad competente en aplicación del artículo 21 a la hora de poner en práctica las medidas reparadoras a que esté obligado el operador, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.

e) No informar a la autoridad competente de la existencia de un daño medioambiental o de una amenaza inminente de daño producido o que pueda producir el operador y de los que tuviera conocimiento, o hacerlo con injustificada demora, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.

f) No facilitar la información requerida por la autoridad competente al operador, o hacerlo con retraso, de acuerdo con lo previsto en los artículos 18 y 21.

g) No prestar el operador afectado la asistencia que le fuera requerida por la autoridad competente para la ejecución de las medidas reparadoras, preventivas o de evitación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.

h) La omisión, la resistencia o la obstrucción de aquellas actuaciones que fueren de obligado cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en esta Ley”.

construcción de obras públicas.

El problema surge cuando en la producción del daño medioambiental intervienen sujetos que mantienen una relación contractual con la Administración (concesionarios de servicios, constructores, contratistas), ya que éstos con el fin de eludir su responsabilidad pueden alegar que actúan bajo las directrices de la Administración marcadas en el contrato, o que la Administración retiene facultades de dirección y control sobre las actuaciones del sujeto privado.

La LRM para evitar estos problemas excluye a la Administración contratante del concepto de operador, como pone de manifiesto el artículo 2.10⁷⁴. Pero esto no significa que la Administración no pueda ser operadora. Así la LRM contempla esta posibilidad al señalar que puede ser operador cualquier persona pública o privada. Lo que excluye del concepto son las Administraciones públicas cuando son parte de un contrato que encomienda a un contratista privado la actividad material de prestación (concesión de servicios), de realización de obras (contrato de obras) y cualesquiera otras.

En la práctica es relevante destacar la atención que la Ley

⁷⁴ El artículo 2.10 de la LRM dice: "Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 14.1.b), no quedan incluidos en este concepto los órganos de contratación de las Administraciones públicas cuando ejerzan las prerrogativas que les reconoce la legislación sobre contratación pública en relación con los contratos administrativos o de otra naturaleza que hayan suscrito con cualquier clase de contratista, que será quien tenga la condición de operador a los efectos de lo establecido en esta Ley".

presta a los supuestos de relaciones contractuales sujetos a la legislación sobre contratación pública, dado que se ha previsto que éstos supuestos se den con frecuencia.

Respecto a las concesiones de dominio público, un caso habitual en el ámbito de la gestión de costas y de las aguas, suele darse la existencia de multitud de sujetos privados disfrutando de la utilización y gestión privativa de estos recursos en base al título que la concesión demanial les confiere.

Llegados a este punto cabe preguntarse si los concesionarios de bienes de dominio público tienen la condición de operadores o esta cualidad sólo la ostenta la Administración titular del bien: en un principio la condición de operador que atribuye la LRM al contratista no sería aplicable al caso, y ello porque no es contractual la concesión de dominio público y porque las concesiones demaniales se regulan por la legislación sectorial de aguas y de costas y no por la legislación sobre contratación administrativa.

No se puede afirmar con esto que la Administración titular del demanio tenga la condición de operadora, sobre todo cuando la LRM respecto de autorizaciones de vertido, por ejemplo, reconoce que el operador es el particular autorizado.

Al respecto cabe señalar que el concesionario es el gestor del recurso o el usuario en exclusiva del mismo y por ello se le ha de reconocer la condición de operador. Circunstancia diferente es

que el concesionario acredite que su actuación causante del daño o amenaza no traspasó los límites que imponía la Administración en la concesión, pero esta cuestión será objeto de desarrollo más adelante.

Por último debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la LRM, apartado 4: *“Las Comunidades Autónomas podrán someter otras actividades u otros sujetos al régimen de responsabilidad establecido en esta Ley”*.

La delimitación del ámbito subjetivo de la LRM corresponde a las Comunidades Autónomas pudiendo ampliarse dicho ámbito por la Comunidad Autónoma en la que la Ley se aplique.

4. DAÑO MEDIOAMBIENTAL Y AMENAZA INMINENTE DE DAÑO

4.1. Concepto de daño medioambiental. Sus caracteres esenciales

La LRM impone una serie de obligaciones por las que se pretende evitar que los recursos naturales y los servicios que dichos recursos prestan sean dañados, y en el caso de que éstos se produzcan prevé la reparación siempre y cuando el daño o la amenaza de daño hayan sido ocasionados por una actividad económica concreta.

La Ley que analizamos resultará aplicable no frente a cualquier daño, sino sólo cuando el daño sea medioambiental y la amenaza sea inminente de daño. Para ello es necesario partir del concepto de daño medioambiental y de amenaza inminente de daño.

El concepto de daño medioambiental parte de la consideración de dos elementos: uno, *el concepto de daño*, y otro, *el concepto de recurso natural*.

El artículo 2.2 de la LRM define el daño, de forma idéntica a como lo efectúa la Directiva 2004/35/CE, de la siguiente manera: “*El cambio adverso y mensurable de un recurso natural o el perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directa como indirectamente*”. Además se añade que: “*Quedan*

incluidos en el concepto de daño aquellos daños medioambientales que hayan sido ocasionados por los elementos transportados por el aire”.

La Directiva, en su Considerando cuarto, ponía de relieve que los daños ocasionados al agua, al suelo, a las especies o hábitats naturales protegidos causados por los elementos transportados por el aire debían incluirse en el concepto de daño medioambiental. Hemos de matizar que ni la LRM ni la Directiva contemplan como objeto de protección al aire como recurso natural que es, pero en ambas normativas es tenido en cuenta como medio o vehículo a través del cual se pueden ocasionar daños y perjuicios a otros recursos naturales que sí son objeto de protección en la definición de daño medioambiental que contempla la Ley.

Antes de entrar en el estudio de cada uno de los daños medioambientales en particular, hay que tener en cuenta que el cambio adverso, medible y significativo en que consiste el daño medioambiental, no sólo se refiere a los recursos naturales protegidos por la Ley, sino que se hace extensivo a los que se puedan ocasionar a *“los servicios que aquellos recursos prestan”*, entendiéndose por tales servicios, como dispone el artículo 2.17 de la LRM, *“las funciones que desempeña un recurso natural en beneficio de otro recurso natural”*.

En el concepto de daño también se hace referencia a los *recursos naturales* que son definidos en el artículo 2.17 como: *“Las*

especies silvestres y los hábitat, el agua, la ribera del mar y de las rías y el suelo”.

Hemos de destacar la inclusión en este concepto, de forma específica, de las rías y la ribera del mar, recursos naturales que no contemplaba la Directiva la cual los consideraba integrantes del suelo. La LRM confiere a estos recursos una sustantividad propia y diferente, que quedan sujetos a un régimen específico.

En cambio la definición de recurso natural no incluye a la atmósfera, ausencia destacada por autores como JORDANO FRAGA⁷⁵, por considerar el aire como agente relevante transmisor de contaminación. En relación a su inclusión indirecta en el concepto de daño medioambiental, el artículo 2 de la LRM alude a *“aquellos daños que hayan sido ocasionados por elementos transportados por el aire”.*

Por su parte LOZANO CUTANDA⁷⁶ entiende que la razón de exclusión de la atmósfera es debida a que la responsabilidad no es la institución adecuada para su protección, al ser los daños al aire un elemento propio de la contaminación difusa, resultando complejo imputar la responsabilidad a un agente. Y además porque los daños a la atmósfera son difícilmente cuantificables y evaluables e imposibles de reparar. Por ello deberán adoptarse

⁷⁵ JORDANO FRAGA, J. *“Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de responsabilidad por daños medioambientales y su incidencia en el ordenamiento jurídico español”*, *Revista de Derecho Ambiental*, 2005, pp. 23 y ss.

⁷⁶ Op. cit.

mecanismos de control de la calidad del aire y de las emisiones a la atmósfera, siendo la legislación de la calidad del aire⁷⁷ la que se encargue de ordenar la tutela de este recurso natural desde la prevención y el control.

El concepto de daño ambiental debe asimismo ponerse en conexión con la idea del “estado básico” de los recursos dañados, que conforme al artículo 2.19 de la LRM es definido como *«aquél en que, de no haberse producido el daño medioambiental, se habrían hallado los recursos naturales y los servicios de recursos naturales en el momento en que sufrieron el daño, considerado a partir de la mejor información disponible»*. Es decir, es la situación ideal en que debería encontrarse el medio ambiente para que no fuera susceptible de aplicación la LRM.

Cada uno de los elementos comprendidos en la definición legal de recurso natural cuenta con su propia definición determinada en otra norma comunitaria o por reproducción de las definiciones existentes en la legislación nacional. La Directiva, en su Considerando quinto, plasma la necesidad de que los recursos naturales y los daños que éstos puedan sufrir sean definidos de forma similar por todas las normas comunitarias con el fin de generar una aplicación uniforme del régimen de responsabilidad medioambiental.

Ello no obstante no todos los recursos naturales han sido definidos de forma similar. El agua es definida en la Directiva

⁷⁷ Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

como: “*todas las aguas consideradas en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*”.

La definición de especies o hábitats naturales protegidos comprende tanto las especies y los hábitats protegidos por la legislación comunitaria como otros no regulados por la legislación europea pero designados por un Estado Miembro para fines equivalentes a los establecidos en las Directivas comunitarias⁷⁸.

Por lo que respecta al suelo, recurso natural protegido por la Directiva, carece de definición legal, ya sea por remisión a alguna norma comunitaria como por creación *ex novo* de un concepto legal a escala comunitaria.

Por último y para delimitar la extensión y el alcance de los diferentes recursos naturales no sólo se tendrá en cuenta lo que dispongan las normas comunitarias, sino también la regulación sustantiva que de dichos recursos contenga la normativa medioambiental nacional, que en España comprende tanto la

⁷⁸ Las especies mencionadas en el apartado 2 del artículo 4 o las enumeradas en el Anexo I de la Directiva 74/409/CEE del Consejo de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de aves silvestres, y las enumeradas en los Anexos II y IV de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres; y los hábitats de especies mencionadas en el apartado 2 del artículo 4 o enumeradas en el Anexo I de la Directiva 74/409/CEE o las enumeradas en el Anexo II de la Directiva 92/43/CEE, y los hábitats naturales enumerados en el Anexo I de la Directiva 92/43/CE y los lugares de reproducción o zonas de descanso de las especies enumeradas e el Anexo IV de la Directiva 92/43/CE).

legislación estatal como la autonómica.

La LRM ofrece la definición de los recursos naturales, bien por referencia a la legislación comunitaria (de forma completa en el caso de las aguas, de forma parcial en el caso de las especies y hábitats), bien por referencia a la normativa nacional, como en el caso del suelo, de la ribera del mar y de las rías.

El artículo 2.4 de la LRM habla de *especies silvestres*, manifestando que comprende: *“Las especies de la flora y de la fauna que estén mencionadas en el artículo 2.3.a) de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales o que estén protegidas por la legislación comunitaria, estatal o autonómica, así como por los Tratados Internacionales en que España sea parte, que se hallen en estado silvestre en el territorio español, tanto con carácter permanente como estacional. En particular, las especies incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas o en los catálogos de especies amenazadas establecidos por las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales”*.

Así pues, el alcance de la prevención y reparación de los daños ambientales no sólo se limita a las especies comprendidas en los Anexos de las Directivas 79/409/CEE de aves, y en la 92/43/CEE de hábitats, según recoge la Directiva 2004/35/CE, sino que se debe referir a todas las especies de flora y fauna silvestres presentes en España.

En todo caso, tal y como establece el artículo 2.4 de la Directiva: *“Quedan excluidas de la definición anterior las especies exóticas invasoras, entendiéndose por tales aquéllas introducidas deliberada o accidentalmente fuera de su área de distribución natural y que resultan una amenaza para los hábitats o las especies silvestres autóctonas”*. Así se introduce en España la protección de las especies de flora y fauna silvestres protegidas por el Título II, relativo a la conservación de la biodiversidad de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Los *hábitats* son definidos en el artículo 2.5 de la LRM como: *“Las zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, y que estén mencionadas en el artículo 2.3 b) de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, o que estén protegidas por otras normas comunitarias, por la legislación estatal o autonómica, o por los Tratados Internacionales en que España sea parte”*.

La Ley amplía el concepto de hábitat natural protegido incluyendo los hábitats de alguna de las especies de flora y fauna silvestre españolas e incluye los hábitats de todas las especies silvestres autóctonas.

La LRM define *las aguas* en el artículo 2.7 como: *“Todas las*

aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas, costeras y de transición definidas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, así como los restantes elementos que forman parte del dominio público hidráulico”.

El concepto dado por la Ley, como vemos, es amplio e incluye las aguas costeras, así como la totalidad de los elementos integrantes del dominio público hidráulico.

Por lo que respecta al concepto de suelo plasmado en la LRM, cabe destacar que en el mismo no se comprenden los lechos de los lagos o lagunas ni los embalses, dado que dichos conceptos sí están incluidos en el de las aguas previsto en la citada Ley.

El artículo 2.9 de la LRM entiende por suelo: *“La capa superior de la corteza terrestre, situada entre el lecho rocoso y la superficie, compuesto por partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos y que constituye la interfaz entre la tierra, el aire y el agua, lo que le confiere capacidad de desempeñar tanto funciones naturales como de uso. No tendrán tal consideración aquellos permanentemente cubiertos por una lámina de agua superficial”.*

En otro orden de cosas, la ribera del mar y de las rías se configura como un recurso natural que no tenía una regulación propia y diferenciada en la Directiva. En cambio la LRM sí que ha prestado a dicho recurso natural un tratamiento diferenciado con el

fin de mantener el nivel de protección ya previsto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y preservar las competencias de la Administración General del Estado para exigir la responsabilidad de los daños medioambientales cuando sea de aplicación dicha Ley de Costas.

En el artículo 2.8 de la LRM se define la ribera del mar y de las rías como: “*Los bienes de dominio público marítimo-terrestre regulados en el artículo 3.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio (RCL 1988, 1642, de Costas)*”.

Y en atención a la remisión legal efectuada, el artículo 3.1 de la Ley de Costas establece dos grupos de estos bienes:

Por un lado, la zona marítimo terrestre o espacio protegido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Se considerarán incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

Por otro lado, las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por

la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.

Avanzando en la caracterización del concepto y alcance legal de daño ambiental, ya estamos en disposición de abordar sus caracteres esenciales:

a) El cambio adverso y mensurable de un recurso natural

El cambio ha de ser adverso, mensurable y significativo, ya que si faltara alguna de estas condiciones haría imposible considerar que nos hallamos ante un daño medioambiental. Y así, se entienden como significativos⁷⁹ los daños que no se encuentran

⁷⁹ Anexo 1.1 de la LRM:

“1. El carácter significativo del daño que produzca efectos desfavorables en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de las especies o los hábitats se evaluará en relación con el estado de conservación que tuvieran al producirse el daño, con las prestaciones ofrecidas por las posibilidades recreativas que generan y con su capacidad de regeneración natural. Los cambios adversos significativos en el estado básico deberán determinarse mediante datos mensurables como:

a) El número de individuos, su densidad o la extensión de su zona de presencia.

b) La rareza de la especie o del hábitat dañado (evaluada en el plano local, regional y superior, incluido el plano comunitario), así como su grado de amenaza.

c) El papel de los individuos concretos o de la zona dañada en relación con la especie o la conservación de su hábitat.

d) La capacidad de propagación y la viabilidad de la especie (según la dinámica específica de la especie o población de que se trate) o la capacidad de regeneración natural del hábitat (según la dinámica específica de sus especies características o de sus poblaciones) dañados.

e) La capacidad de la especie o del hábitat, después de haber sufrido

recogidos en el Anexo 1.2 de la LRM⁸⁰. Para la determinación del carácter significativo del daño se tendrá en cuenta no sólo la identificación del agente causante del daño, sino que se procederá a cuantificar el daño y por último se realizará una valoración significativa del daño. Estas operaciones serán analizadas más adelante cuando tratemos acerca de la prevención, evitación y reparación del daño ambiental.

b) Perjuicio de un servicio de un recurso natural

No sólo se abarca en el concepto los perjuicios que sufran los recursos naturales protegidos por la Ley, sino también los perjuicios que se pueden producir a los servicios que aquellos recursos prestan.

los daños, de recuperar en breve plazo, sin más intervención que el incremento de las medidas de protección, un estado que, tan sólo en virtud de la dinámica de la especie o del hábitat, dé lugar a un estado equivalente o superior al básico”.

Los daños con efectos demostrados en la salud humana deberán clasificarse como daños significativos.

⁸⁰ Anexo 1.2 de la LRM, que dispone que:

“2. No tendrán el carácter de daños significativos los siguientes:

a) Las variaciones negativas inferiores a las fluctuaciones naturales consideradas normales para la especie o el hábitat de que se trate.

b) Las variaciones negativas que obedecen a causas naturales o se derivan de intervenciones relacionadas con la gestión corriente de los espacios naturales protegidos o los lugares de la Red Natura 2000, según se definan en sus respectivos planes de gestión o instrumentos técnicos equivalentes.

c) Los daños a especies o hábitat con demostrada capacidad de recuperar, en breve plazo y sin intervención, el estado básico o bien un estado que, tan sólo en virtud de la dinámica de la especie o del hábitat, dé lugar a un estado equivalente o superior al básico”.

Podemos entender dichos servicios, según pone de manifiesto el artículo 2.18 de la LRM, como: *“Las funciones que desempeña un recurso natural en beneficio de otro recurso natural o del público”*⁸¹.

De la definición se desprende que el daño ha de tener efectos adversos significativos y que esos efectos adversos han de afectar a la calidad y cantidad del recurso.

En relación con las especies y hábitats silvestres, la referencia a tener en cuenta será el mantenimiento de un estado favorable de conservación, contemplando la especie como tal y no los individuos singulares que a ella pertenezcan.

La destrucción o muerte de uno o varios individuos de una especie podría no tener la suficiente entidad como para ser considerado un daño medioambiental, dado que lo que se protege es la especie; pero en ocasiones la muerte de un solo ejemplar de la especie produce un grave daño, como sería el caso de la muerte de un oso pardo ibérico en las muy menguadas poblaciones de esta especie en el Pirineo o la Cordillera Cantábrica.

El estado de conservación de las especies debe ser directamente proporcional al estado de los hábitats y territorios que ocupa. Según el territorio en que se encuentre y el nivel de población de la especie, la muerte de varios de los ejemplares

⁸¹ De la misma forma se define en el artículo 2.12 de la Directiva 2004/35/CE.

producirá o no un grave daño al medio ambiente, que en ocasiones sólo dará lugar a un simple sanción administrativa o la imposición de una pena, pero no conllevará la aplicación de la LRM.

Por lo que afecta a las aguas, los efectos adversos significativos del daño se han de producir en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de agua superficiales o subterráneas, como en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales y modificadas, debiendo estarse a lo dispuesto en la Ley de Aguas.

Por lo que respecta a la ribera del mar y de las rías, el tipo de daño que se regula en la LRM es de carácter físico y no se consideran los daños a la fauna costera, sólo aquellos daños generados por la construcción excesiva, movimientos de tierras, etc.

Y en cuanto a los suelos, se contemplan los daños que supongan *un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente debidos al depósito, vertido o introducción directa o indirecta de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o en el subsuelo*. Se alude a los organismos genéticamente modificados, y se incluyen los daños a la salud humana y los daños producidos a los suelos por vertidos y depósitos.

4.2. Daños medioambientales a especies silvestres y hábitats

El daño ambiental ocasionado a las especies silvestres y hábitats, conforme se indica en el artículo 2.1 a) de la LRM, lo constituye:

Cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de esos hábitats o especies.

Los daños a las especies y a los hábitats no incluirán los efectos adversos previamente identificados, derivados de un acto del operador expresamente autorizado al amparo de lo establecido en las siguientes normas:

1º. El artículo 6.3 y 4 o el artículo 13 del Real Decreto 1421/2006, de 1 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Se refiere este supuesto a efectos adversos autorizados en el proyecto en el que habrán de haberse aprobado medidas compensatorias para el impacto ambiental y formar parte de la red ecológica europea designada como Red natura 2000.

2º. La normativa, estatal o autonómica, en materia de montes, de caza y de pesca continental, en el marco de lo establecido por el artículo 28 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En este caso se hace referencia a los daños que puedan soportar las

especies de flora y fauna en relación con las concesiones otorgadas por la Administración pública al amparo de la normativa de caza y pesca.

El artículo 2 apartado 4 de la LRM se refiere a las especies silvestres, comprendiendo entre ellas: *“Las especies de la flora y de la fauna que estén mencionadas en el artículo 2.3.a) de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales o que estén protegidas por la legislación comunitaria, estatal o autonómica, así como por los Tratados Internacionales en que España sea parte, que se hallen en estado silvestre en el territorio español, tanto con carácter permanente como estacional. En particular, las especies incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas o en los catálogos de especies amenazadas establecidos por las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales”*.

En el territorio español la protección y conservación de la biodiversidad (especies silvestres) se encuentra regulado en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Y el propio artículo 2.3 de la Ley, especifica que: *“Quedan excluidas de la definición anterior las especies exóticas invasoras, entendiéndose por tales aquellas introducidas deliberada o accidentalmente fuera de su área de distribución natural y que*

resultan una amenaza para los hábitat o las especies silvestres autóctonas". El alcance en España de la protección queda delimitado por la utilización del término "flora y fauna silvestres" protegidas por el Título II de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Con respecto al concepto de "hábitats", el artículo 2 apartado 4 de la LRM lo regula al hacer referencia a zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas, bióticas. Y así los define como: *"Las zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, y que estén mencionadas en el artículo 2.3 b) de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, o que estén protegidas por otras normas comunitarias, por la legislación estatal o autonómica, o por los Tratados Internacionales en que España sea parte"*.

4.3. Daños medioambientales a las aguas

La segunda acepción del daño ambiental comprende el daño a las aguas. El artículo 2.1.b) lo define como: *"Los daños a las aguas, entendidos como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos, tanto en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de aguas superficiales o subterráneas, como en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales y muy modificadas"*.

Ello en relación con las aguas continentales, ya superficiales o subterráneas, costeras y de transición definidas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001).

La Ley de Aguas en su artículo 2 dispone que forman parte del dominio público hidráulico:

a) las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación;

b) los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas;

c) los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos;

d) los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos;

e) las aguas procedentes de la desalación del agua del mar.

Y en el segundo inciso de la letra b) del artículo 2.1 de la LRM, se pone de manifiesto que no tendrá la consideración de daños a las aguas los efectos adversos a los que sea de aplicación el artículo 4.7 de la Directiva 2000/60/CE.

No se considera que las autoridades han infringido la Directiva citada cuando pese a haberse producido daño al agua al tiempo se cumplan determinadas condiciones tales como:

- que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa del agua;

- que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 y que los objetivos se revisen cada seis años;

- que los motivos de modificaciones o las alteraciones sean de interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente o para la sociedad que supone el logro de los objetivos establecidos en el apartado 1 se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible;

- que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa del agua no pueden conseguirse por motivos de viabilidad técnica de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor.

Y por último, el artículo 2.1.b) dispone que es daño ambiental:

“b) Los daños a las aguas, entendidos como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos:

1º. Tanto en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de aguas superficiales o subterráneas, como en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales y muy modificadas. A tales efectos, se estará a las definiciones que establece la legislación de aguas.

No tendrán la consideración de daños a las aguas, los efectos adversos a los que les sea de aplicación el artículo 39 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.

2º. En el estado ecológico de las aguas marinas, tal y como se define en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, en la medida en que diversos aspectos del estado ecológico del medio marino no estén ya cubiertos por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de aguas”.

4.4. Daño medioambiental a la ribera del mar y de las rías

La tercera acepción del daño medioambiental es la que afecta a la ribera del mar y las rías, elementos que suponen una novedad introducida por la LRM. Los daños a la ribera del mar y de

las rías comprenden según el artículo 2.1.c) de la LRM: *“cualquier daño que produzca efectos adversos significativos sobre su integridad física y adecuada conservación, así como también aquellos otros que impliquen dificultad o imposibilidad de conseguir o mantener un adecuado nivel de calidad de aquélla”*.

Se sigue lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, por tanto, al entender el apartado 8 del artículo 2 de la LRM que en dicho concepto se engloba el dominio público marítimo terrestre, y como tal acudiendo al artículo 3.1 de la mencionada Ley de Costas, se incluye como tal: a) la zona marítimo terrestre; b) marismas, albuferas, marjales, esteros, y en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas, o de la filtración del agua del mar, y c) las playas o zonas de depósito de materiales sueltos incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales⁸².

4.5. Daño medioambiental al suelo

La última acepción del daño medioambiental es la que se refiere al suelo. No se exige que se produzca un daño al suelo que

⁸² La Directiva 2004/35/CE no incluía como posible daño medioambiental las riberas de los mares y de las rías, si bien el artículo 3.2 preveía esta posibilidad al establecer que: *“La presente Directiva se aplicará sin perjuicio de las normas comunitarias más rigurosas que regulen el desempeño de las actividades en ella consideradas y sin perjuicio de normas comunitarias que contengan reglas sobre conflictos de jurisdicción”*.

suponga efectos adversos significativos, a diferencia de los daños a los recursos previamente estudiados.

El concepto de daño medioambiental al suelo de la Ley española incluye cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos sobre la salud humana.

La ley también incorpora los daños que como bien ecológico se le pueden irrogar. Así son definidos en la LRM, en el artículo 2.1.d), como: *“Cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente debidos al depósito, vertido o introducción directos o indirectos de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o en el subsuelo”*.

La inclusión obedece a la intención de no reducir el ámbito de protección de dicho bien, dado que ya en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, se incluye en el concepto de daños al suelo tanto los riesgos para la salud humana como los efectos adversos derivados de la contaminación y que afectan al suelo, determinándose las actividades que son potencialmente peligrosas y contaminantes para el suelo.

Se incorpora a la LRM una definición propia del suelo en el artículo 2 apartado 9, donde se dispone que lo constituye *“La capa superior de la corteza terrestre, situada entre el lecho rocoso y la*

superficie, compuesto por partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos y que constituye la interfaz entre la tierra, el aire y el agua, lo que le confiere capacidad de desempeñar tanto funciones naturales como de uso. No tendrán tal consideración aquellos permanentemente cubiertos por una lámina de agua superficial”.

El suelo es objeto de regulación específica en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 21 de junio, por el que se prueba el Texto Refundido de la Ley del suelo, de la cual hemos de destacar en su artículo 12 la diferenciación efectuada respecto a suelo urbanizable y a suelo rural.

Así se establece:

“1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.

2. Está en la situación de suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos,

forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento. Al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural”.

4.6. Amenazas inminentes de la producción de daños medioambientales

Uno de los elementos más novedosos introducidos por la LRM lo constituye el hecho de que no sólo el régimen de

responsabilidad medioambiental se aplicará cuando se hayan producido efectivamente daños al medio ambiente, sino que también entrará en juego cuando se generen amenazas inminentes de que dichos daños ocurran.

La nueva normativa medioambiental no sólo va dirigida a restaurar el daño, sino que, en aplicación del principio de prevención que inspira la legislación comunitaria y nacional, también entra en funcionamiento la LRM cuando exista una amenaza inminente de daño ambiental, imponiendo a los operadores una serie de obligaciones que deberán de cumplir.

La LRM define la amenaza inminente de daño en su artículo 2.13 como *“una probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales en un futuro próximo”*.

Estamos ante un concepto jurídico indeterminado que ni la Directiva ni la LRM han concretado. Con ello, queda abierto un margen de discrecionalidad a la hora de decidir en qué supuestos estamos en presencia de una amenaza inminente de daño y en cuáles no, discrecionalidad que alcanza tanto al operador como a la Administración: al operador porque debe resolver si debe aplicar medidas preventivas con el fin de evitar un daño medioambiental, y la Administración porque está facultada para exigir la aplicación de tales medidas, así como juzgar el comportamiento del operador en relación con las circunstancias.

Hemos pues de poner en relación el concepto de amenaza

inminente de daño con el de riesgo, concepto que desarrolla el artículo 2.3 de la LRM, como: *“función de la probabilidad de ocurrencia de un suceso y de la cuantía del daño que puede provocar”*.

La amenaza inminente de daño constituye un presupuesto para que resulte de aplicación la LRM; describe una situación de hecho en la que un daño posible es probable que ocurra y que acontezca de forma inminente, pero el riesgo es un concepto que está relacionado con las garantías financieras previstas en los artículos 24 y ss de la LRM. El riesgo se configura como un elemento relevante a los efectos de delimitación de la cobertura de dichas garantías.

Y así lo establece la LRM en el artículo 24.3 cuando dispone que la autoridad competente deberá justificar la fijación de la cuantía de la garantía financiera utilizando para ello un método que se basará en criterios técnicos que garanticen la evaluación homogénea de los escenarios de riesgos y de los costes de reparación asociados a cada uno de ellos.

Cabe destacar en este punto el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban las medidas de control de riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. Esta norma define el riesgo como la probabilidad de que se produzca un efecto específico en un período de tiempo determinado o en circunstancias determinadas. Se relaciona el riesgo con la probabilidad de ocurrencia.

La amenaza inminente de daño va dirigida, por un lado, a la orientación reparadora, unida a la idea de responsabilidad, y cuyo presupuesto es la producción de un daño, y por otro lado, a la orientación preventiva, ya que la constatación de esas amenazas activa una serie de medidas preventivas previstas en la LRM.

5. RELACIÓN DE CAUSALIDAD EN LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD A LOS OPERADORES IMPLICADOS

5.1. Relación de causalidad

Partiendo de que en la producción de un daño medioambiental pueden concurrir diversas causas, como fenómenos meteorológicos, que pueden agravar los daños o transformar una acción humana en sí inocua en una amenaza inminente de daño efectivo, en este ámbito siempre resulta dificultosa la determinación de las causas por las que un operador llega a ser considerado como causante de la producción del daño. El problema para el derecho estriba en que esa decisión, tratándose de materia medioambiental, es ineludible para las instancias administrativas, pero éstas no suelen con frecuencia tener un conocimiento adecuado para adoptar decisiones oportunas, ni la ciencia da una solución clara, y en todo caso son las instituciones legitimadas al efecto y no la ciencia las que deben adoptar las decisiones que correspondan.

Sin duda el gran problema que se plantea en torno a la relación de causalidad es la incertidumbre acerca de cómo se ha ocasionado el daño al medio ambiente.

Centrándonos en la solución que adopta la LRM, la encontramos en su artículo 3, que no parece un precepto adecuado para dar respuesta a la cuestión de la causalidad. Dicho artículo lleva la rúbrica "*ámbito de aplicación*" y se refiere al ámbito

subjetivo y a las actividades sujetas a la aplicación de la LRM. En este precepto se hace una remisión a las actividades enumeradas en el Anexo III y se diferencia entre dos regímenes de responsabilidad según se trate de actividades incluidas en el Anexo III o excluidas del mismo.

Al respecto debemos señalar que una cosa es la determinación de los sujetos y actividades que quedan bajo el ámbito de la LRM y otra muy distinta es la determinación de los criterios por los que se entiende que una de esas actividades fue la causa de un daño medioambiental o de una amenaza inminente de daño. Siendo pues cuestiones bien distintas las del ámbito de aplicación y la de causalidad.

La cuestión de la causalidad en la LRM comienza a plasmarse, en el artículo 3.1 párrafo segundo, de la forma siguiente: *“Se presumirá, salvo prueba en contrario, que una actividad económica o profesional de las enumeradas en el anexo III ha causado el daño o la amenaza inminente de que dicho daño se produzca cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo”*.

Se presume pues que si una actividad está incluida en el Anexo III, es ella y por tanto el operador que la desarrolla, la causa y el causante del daño o de la amenaza inminente. Como único requisito material que se exige es que la actividad sea la apropiada para causar el daño o su inminente amenaza.

La LRM en su artículo 14 prevé como circunstancias que exoneran de la obligación *de sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños* el hecho de que la actividad se desarrollase según lo expresamente dispuesto y amparado por una autorización o en cumplimiento de órdenes o instrucciones dictadas por la autoridad competente. Como hemos señalado hace la Ley referencia más que a la relación de causalidad a las circunstancias que exoneran de la obligación de reparación, previstas bajo la rúbrica "*inexigibilidad de la obligación de sufragar los costes*" en su artículo 16.

Consta en la LRM una presunción genérica de causalidad del operador que desarrolle alguna de las actividades descritas en el Anexo III. Pero esta presunción puede destruirse, correspondiendo al operador la presentación de pruebas en contrario.

El operador que actuó siguiendo las instrucciones de la autoridad tiene la condición de causante de un daño; lo que sucede es que conforme a la LRM quedaría exonerado de la obligación de pagar los costes de las medidas de prevención y reparación.

Cuestión diferente es si la presunción que acabamos de señalar es susceptible de aplicación al operador que desarrolla las actividades que no figuran en el Anexo III, dado que la LRM guarda silencio en este aspecto.

Ello hace posible dos interpretaciones que nos conducen a

resultados opuestos.

Una interpretación sugiere que el ámbito de aplicación previsto en el apartado 1 del artículo 3 abarca a los operadores que desarrollan las actividades del Anexo III. En el segundo párrafo de dicho artículo se establece la presunción de causalidad de estas actividades si se ejecutan de forma apropiada para producir el daño o la amenaza inminente, disponiendo que: *“Esta Ley también se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III”*.

Por ello, de este precepto parece deducirse que la presunción de causalidad también se aplicará a las actividades que no se integran en el Anexo III, siendo en este caso la responsabilidad por culpa.

La otra interpretación nos lleva a la aplicación de los criterios de la responsabilidad, es decir, sería el actor el que tendría que poner en evidencia la existencia de una relación de causalidad entre el daño sufrido y la actuación del sujeto determinado al que se le exige reparación del daño.

Por tanto si no hay una afirmación legal expresa por el régimen de la presunción, se mantiene el régimen que atribuye al actor la carga de la prueba de la existencia de la relación de causalidad.

No regiría, pues, para las actividades excluidas del Anexo III la presunción de causación por el operador del daño o de su amenaza inminente, sino que habría de probarse la relación de causalidad entre un daño medioambiental y la actividad de un operador determinado.

Para ESTEVE PARDO⁸³ esta parece la solución más adecuada por considerar que la regla de la presunción de causalidad tiene su origen en los conflictos de la responsabilidad civil en la que existe un sujeto causante del daño y otro sujeto que lo sufre y las desventajas en las que se podrían encontrar las víctimas que padecen los daños cuando éstos tienen un origen industrial o tecnológico que requiere de conocimientos expertos para esclarecer las causas de su producción. Y porque no se puede hablar de víctimas individuales, sino que el objetivo protector de la LRM son los recursos naturales, ya que la destrucción de éstos incide negativamente en las condiciones de vida de la sociedad.

En conclusión la LRM respecto a las actividades excluidas del Anexo III, que son de menor riesgo para los recursos naturales, entiende que no es de aplicación el régimen especial de presunción de causalidad, al igual que no les resulta aplicable el régimen de responsabilidad objetiva, sino que se requiere que haya dolo, culpa o negligencia para declararla.

⁸³ ESTEVE PARDO, J. *Ley de Responsabilidad medioambiental. Comentario sistemático*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 56-66.

Por lo que respecta al régimen de la causalidad en los casos de contaminación difusa, la LRM en el artículo 3.3 dispone:

“Esta Ley sólo se aplicará a los daños medioambientales, o a la amenaza inminente de tales daños, causados por una contaminación de carácter difuso, cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos”.

La ley no da un concepto de lo que debemos entender por contaminación de carácter difuso, si bien por tal podemos entender la acumulación de muchas actividades con efectos negativos para el medio que acaban de producir un daño o deterioro perceptible.

La cuestión es si de entre todas esas actuaciones podemos identificar a alguna a la que se le pueda atribuir cierto protagonismo determinante del daño. Como ejemplo podemos hacer referencia al cambio climático producido por la emisión de gases de efecto invernadero por infinidad de agentes sin que de modo alguno se pueda atribuir a uno o a un grupo como causantes del deterioro que afecta al planeta. Ante esto es evidente que no se puede identificar a un agente o grupo determinado de ellos como causantes de la alteración climática.

Sin embargo hay otros casos en que sí que es posible identificar al causante del daño como los supuestos previstos en la Ley *cuando sea posible establecer vínculo causal entre los daños y*

las actividades de operadores concretos.

En el artículo de la Ley mencionado nada se dice sobre si este régimen que establece sobre la contaminación difusa es aplicable a las actividades del Anexo III. Para dichas actividades la presunción de causalidad requiere como presupuesto que la actividad de que se trate, *atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada* para causar el daño o la amenaza inminente del mismo. Aquí se contemplan daños o amenazas que no tiene carácter difuso y por tanto que pueden ser atribuidos a un único operador que realizó una actividad que pudo ser apropiada para producirlos.

El artículo 3.3 se refiere a daños producidos por contaminación difusa. Con respecto a estos daños, aunque se contemplen como causantes algunas de las actividades enumeradas en el Anexo III, no será de aplicación la presunción de causalidad al no concurrir el requisito de una actividad apropiada para producir el daño o a amenaza inminente de daño.

La Ley establece excepciones por razón de la causa en el artículo 3.4:

“Esta Ley no se aplicará a los daños medioambientales ni a las amenazas inminentes de que tales daños se produzcan cuando hayan sido ocasionados por alguna de las siguientes causas:

a) Un acto derivado de un conflicto armado, de hostilidades,

de guerra civil o de una insurrección.

b) Un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible.

c) Las actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional o a la seguridad internacional, y las actividades cuyo único propósito sea la protección contra los desastres naturales”.

Y como afirma la Disposición Adicional quinta de la Ley: *“Los daños medioambientales producidos por las actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional o a la seguridad internacional quedan excluidos de los desarrollos legislativos posteriores a que hacen referencia los apartados anteriores”.*

Otras excepciones por razón de la causa están previstas en el artículo 3.5 de la LRM:

“Esta Ley no se aplicará a los siguientes daños:

a) A los daños medioambientales ni a las amenazas inminentes de que tales daños se produzcan cuando tengan su origen en un suceso cuyas consecuencias en cuanto a responsabilidad o a indemnización estén establecidas por alguno de los convenios internacionales enumerados en el anexo IV, incluidas sus eventuales modificaciones futuras, vigentes en España.

b) A los riesgos nucleares, a los daños medioambientales o a las amenazas inminentes de que tales daños se produzcan, causados por las actividades que empleen materiales cuya utilización esté regulada por normativa derivada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, ni a los incidentes o a las actividades cuyo régimen de responsabilidad esté establecido por alguno de los convenios internacionales enumerados en el anexo V, incluidas sus eventuales modificaciones futuras, vigentes en España”.

Y otra exclusión por razón de la causa la Ley la prevé en el artículo 14.1.a) bajo la rúbrica *“inexigibilidad de la obligación de sufragar los costes:*

“La actuación de un tercero ajeno al ámbito de la organización de la actividad de que se trate e independiente de ella, a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas”.

Aquí se hace referencia a los casos en que el daño lo causa un tercero, como los casos de acciones terroristas o de vandalismo. Hemos de destacar que sólo en el caso de que las medidas de seguridad de la instalación o de la actividad fueran insuficientes cabría hablar de concurrencia de causas que serían por un lado, la intervención del tercero y por otro la del riesgo creado por una instalación que carece de las adecuadas medidas de seguridad.

5.2. Obligaciones de los operadores causantes de amenazas inminentes de daños o daños medioambientales

5.2.1. Introducción

Las obligaciones del operador se regulan específicamente en los artículos 17, 19 y 20 de la LRM, si bien la Ley en el artículo 9 hace una mención genérica a dichas obligaciones bajo la rúbrica “*responsabilidad de los operadores*”.

Podemos señalar tres clases de obligaciones:

a) Adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales y sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía, cuando resulten responsables de los mismos.

b) Comunicar de forma inmediata a la autoridad competente la existencia de daños medioambientales o la amenaza inminente de dichos daños, que hayan ocasionado o que puedan ocasionar.

c) Colaborar en la definición de las medidas reparadoras y en la ejecución de las adoptadas por la autoridad competente.

5.2.2. Obligación de adoptar y ejecutar medidas de prevención, evitación y reparación de daños medioambientales así como de sufragar sus costes

La LRM impone al operador, cuando es responsable de los daños medioambientales o de la amenaza inminente a los mismos, la obligación de adoptar y ejecutar medidas de prevención, evitación y reparación y la de sufragar sus costes, pues en otras circunstancias, es decir, en los casos en que no se haya podido identificar al operador responsable, la Ley prevé la ejecución pública subsidiaria de las medidas de prevención, evitación o reparación (artículo 23.1.a).

Conforme dispone el artículo 9.1 de la LRM: “*Los operadores de las actividades económicas o profesionales incluidas en esta Ley están obligados a adoptar y a ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales y a sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía, cuando resulten responsables de los mismos*”.

Por consiguiente, sobre los operadores recae, por un lado, la obligación de *adoptar medidas de prevención*, que son las que se aplican en respuesta a un suceso, acto u omisión que ha generado una amenaza inminente de daño medioambiental y con el fin de impedir que se éste produzca o reducir las consecuencias de dicho daño. Y por otro lado, deberá acometer *medidas de evitación* de nuevos daños, que van dirigidas a limitar e impedir mayores daños medioambientales mediante el control de aquellos factores que originaron el daño. Y por último, *las medidas de reparación* que consisten en actuaciones, aunque sean de carácter provisional, dirigidas a reparar, reemplazar o restaurar los recursos naturales dañados.

Los operadores también deben sufragar los costes⁸⁴ cuando sean responsables de los daños medioambientales, cualquiera que sea su cuantía.

ALENZA GARCIA⁸⁵ manifiesta que la imputación de los costes de las medidas preventivas y reparadoras a los operadores es un principio fundamental en el régimen comunitario de responsabilidad ambiental, porque dota al régimen de responsabilidad de un carácter desincentivador, porque o bien el operador adopta medidas preventivas y reparadoras o bien sufraga los costes y así se trata de disuadir de futuras lesiones.

La Ley en su artículo 14 también contempla supuestos en que el operador no estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, reparación y de evitación de los daños medioambientales; ahora bien, el hecho de que el operador no esté obligado a sufragar los costes no le exime de la obligación de adopción de tales medidas.

Existe una presunción en la ley en virtud de la cual “*El cumplimiento de los requisitos, de las precauciones y de las*

⁸⁴ Así el artículo 8.1 de la Directiva 2004/35/CE, que determina que: “*el operador sufragará los costes ocasionados por las acciones preventivas y reparadoras adoptadas en virtud de la presente Directiva*”.

⁸⁵ ALENZA GARCÍA, J.F. “El régimen público de la responsabilidad por daños ambientales en la legislación española y en la Directiva de responsabilidad ambiental”, en *Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de Responsabilidad por Daños Ambientales y su incidencia en el Ordenamiento Español*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Cizur Menor, 2005, p. 76.

condiciones establecidos por las normas legales y reglamentarias o de los fijados en cualesquiera títulos administrativos cuya obtención sea necesaria para el ejercicio de una actividad económica o profesional, en particular, en las autorizaciones ambientales integradas, no exonerará a los operadores incluidos en el anexo III de responsabilidad medioambiental, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14” (art. 9.1, segundo párrafo).

Esta presunción supone que los operadores que lleven a cabo cualquier actividad prevista en el Anexo III y cumplan las condiciones impuestas en los títulos administrativos necesarios para el desarrollo de la actividad, no estarán exonerados de la responsabilidad medioambiental en que pudieran incurrir.

Por lo tanto, esta presunción sólo afecta a los operadores incluidos en el Anexo III de la LRM, en el cual se recogen actividades que conllevan riesgos específicos, como la recogida, transporte y eliminación de residuos peligrosos, los vertidos en aguas interiores superficiales o subterráneas sujetos a autorización, la fabricación, embotellado o liberación en el medio ambiente de sustancias peligrosas, etc.

Se pone así de relieve el carácter objetivo de la responsabilidad del operador por los daños ocasionados al medio ambiente cuando se hayan producido en el ejercicio de una actividad de las enumeradas en el Anexo III, lo que llevará a que el operador adopte las medidas de prevención, evitación y reparación del daño medioambiental ocasionado.

Por su parte, también lleva aparejada esta responsabilidad objetiva la presunción de que las actividades han ocasionado el daño o la amenaza de que ese daño se produzca cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en la que han sido desarrolladas, sean apropiadas para causarlo (así en el artículo 3.1⁸⁶ y en el artículo 9.1 de la Ley).

Esta presunción quiebra en los supuestos regulados en el artículo 14, donde es la Administración pública la que autoriza un daño ambiental cuya causación resulta tolerable.

5.2.3. Obligación de comunicar de forma inmediata a la autoridad competente la existencia de daños medioambientales o la amenaza inminente de dichos daños

Los operadores tiene el deber de comunicar de forma inmediata a la autoridad competente la existencia de daños medioambientales que se han ocasionado o la amenaza inminente de dichos que tales daños se puedan ocasionar (artículo 9.2).

La Directiva 2004/35/CE al respecto señalaba en el artículo 5.2 que: “*Los Estados miembros dispondrán que, cuando resulte*

⁸⁶ El preámbulo de la LRM en su apartado III pone de manifiesto que: “*el carácter objetivo de la responsabilidad medioambiental del operador es nuevamente reforzado en este artículo a través de una segunda presunción de acuerdo con la cual el cumplimiento de las condiciones impuestas en cualesquiera títulos administrativos cuya obtención sea necesaria para el desarrollo de las actividades del Anexo III no exonera al operador de la responsabilidad medioambiental en la que pueda incurrir*”.

oportuno y, en cualquier caso, cuando no desaparezca la amenaza inminente de que se produzca un daño ambiental pese a las medidas preventivas adoptadas por el operador, los operadores comuniquen lo antes posible todos los aspectos pertinentes de la situación a la autoridad competente”.

Este deber de comunicación ha de ser inmediato, dado que facilitará a la Administración información relevante sobre la existencia de daños medioambientales o amenaza inminente de dichos daños, que haya producido o sea susceptible de producir un operador, y en consecuencia podrá adoptar las decisiones correspondientes.

SANTAMARÍA PASTOR⁸⁷ pone de relieve que este deber de información forma parte de las *técnicas informativas* para la obtención por parte de la Administración de datos de hecho relativos a la existencia de circunstancias personales y a la actividad de los sujetos privados.

Estos deberes de comunicación posibilitan el control de la Administración sobre los sujetos y sus actividades. Sin embargo la ley a lo largo de su articulado impone a los operadores un buen número de obligaciones de comunicación e información a la autoridad competente además de las previstas en el artículo 9.2, como lo son las contenidas en el artículo 17.4 en el sentido de que: *“Los operadores pondrán en conocimiento inmediato de la*

⁸⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Principios de Derecho administrativo*, vol. II, Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 264.

autoridad competente todos los aspectos relativos a los daños medioambientales o a la amenaza de tales daños, según lo dispuesto en el artículo 9.2, así como las medidas de prevención y evitación adoptadas.

De no desaparecer la amenaza de daño a pesar de haberse adoptado las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños, el operador lo pondrá en conocimiento inmediato de la autoridad competente”.

Asimismo, la prevista en el artículo 19, apartados 1 y 2:

“1. El operador de cualquiera de las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III que cause daños medioambientales como consecuencia del desarrollo de tales actividades está obligado a ponerlo en conocimiento inmediato de la autoridad competente y a adoptar las medidas de reparación que procedan de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, aunque no haya incurrido en dolo, culpa o negligencia.

2. El operador de una actividad económica o profesional no enumerada en el anexo III que cause daños medioambientales como consecuencia del desarrollo de tal actividad está obligado a ponerlo en conocimiento inmediato de la autoridad competente y a adoptar las medidas de evitación y, sólo cuando medie dolo, culpa o negligencia, a adoptar las medidas reparadoras”.

Y por último, la prevista en el artículo 20.1.a), en cuya virtud:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, cuando se hayan producido daños medioambientales, el operador, sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo:

a) Adoptará todas aquellas medidas provisionales necesarias para, de forma inmediata, reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicios de recursos naturales dañados, de acuerdo con los criterios previstos en el anexo II, sin perjuicio de los criterios adicionales que con el mismo objetivo establezcan las Comunidades Autónomas. Asimismo, informará a la autoridad competente de las medidas adoptadas”.

5.2.4. Obligación de colaborar en la definición de las medidas reparadoras y en la ejecución de las adoptadas por la autoridad competente

La LRM impone al operador un deber genérico de colaboración con la Administración a la hora de proceder a la definición de las medidas reparadoras así como a la ejecución de las adoptadas por la autoridad competente.

Este deber de colaboración también se impone a la Administración pública que hubiera adjudicado un contrato o autorizado una actividad en cuya ejecución se produjeran daños medioambientales o amenazas inminentes de dichos daños, si bien no se derivará responsabilidad medioambiental de la

Administración, salvo lo previsto en el artículo 14.1.b)⁸⁸.

5.3. Responsabilidad solidaria y subsidiaria

5.3.1. Responsables solidarios y subsidiarios

La LRM regula expresamente supuestos de responsabilidad medioambiental en las categorías de solidaria y subsidiaria.

Así el artículo 13, al hacer referencia a la responsabilidad en relación con el pago de las obligaciones pecuniarias que resulten de la aplicación de la Ley, establece que tal responsabilidad alcanzará, además de a los operadores, a otros sujetos como responsables solidarios y subsidiarios.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.1: *“Serán responsables solidarios del pago de las obligaciones pecuniarias que resulten de esta Ley los sujetos a los que se refiere el artículo 42.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria”*.

La remisión legal efectuada nos lleva a contemplar lo establecido en el artículo 42.2 de la Ley General Tributaria (LGT):

⁸⁸ El artículo 14.1.b) de la LRM dispone que: *“El operador no estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños cuando demuestre que los daños medioambientales o la amenaza inminente de tales daños se produjeron exclusivamente por cualquiera de las siguientes causas:*

b) El cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública competente, incluyendo las órdenes dadas en ejecución de un contrato a que se refiere la legislación de contratos de las Administraciones Públicas”.

“También serán responsables solidarios del pago de la deuda tributaria pendiente y, en su caso, del de las sanciones tributarias, incluidos el recargo y el interés de demora del período ejecutivo, cuando procedan, hasta el importe del valor de los bienes o derechos que se hubieran podido embargar o enajenar por la Administración tributaria, las siguientes personas o entidades:

a) Las que sean causantes o colaboren en la ocultación o transmisión de bienes o derechos del obligado al pago con la finalidad de impedir la actuación de la Administración tributaria.

b) Las que, por culpa o negligencia, incumplan las órdenes de embargo.

c) Las que, con conocimiento del embargo, la medida cautelar o la constitución de la garantía, colaboren o consientan en el levantamiento de los bienes o derechos embargados, o de aquellos bienes o derechos sobre los que se hubiera constituido la medida cautelar o la garantía.

d) Las personas o entidades depositarias de los bienes del deudor que, una vez recibida la notificación del embargo, colaboren o consientan en el levantamiento de aquéllos”.

De tales preceptos se desprende la consecuencia lógica de que el pago de la totalidad de la obligación puede ser exigido, indistintamente y por la totalidad de su importe, a cualquiera de los

sujetos responsables solidariamente, ya se trate del operador, o se trate de los sujetos a que se refiere el artículo 42 de la LGT.

En otro orden de cosas, la LRM prevé asimismo que de los deberes establecidos en la misma y de las obligaciones pecuniarias correspondientes serán responsables subsidiarios, conforme dispone el artículo 13.2, los siguientes:

“a) Los gestores y administradores de hecho y de derecho de las personas jurídicas cuya conducta haya sido determinante de la responsabilidad de éstas.

b) Los gestores o administradores de aquellas personas jurídicas que hayan cesado en sus actividades, en cuanto a los deberes y obligaciones pendientes en el momento de dicho cese, siempre que no hubieren hecho lo necesario para su cumplimiento o hubieran adoptado acuerdos o tomado medidas causantes del incumplimiento.

c) Los que sucedan por cualquier concepto al responsable en la titularidad o en el ejercicio de la actividad causante del daño, con los límites y las excepciones previstos en el artículo 42.1.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre.

d) Los integrantes de administraciones concursales y los liquidadores de personas jurídicas que no hubieran realizado lo necesario para el cumplimiento de los deberes y las obligaciones devengados con anterioridad a tales situaciones”.

Por tanto de conformidad con la LRM, la condición de responsable subsidiario conlleva asumir la responsabilidad con relación a los deberes impuestos en la Ley y a las obligaciones pecuniarias correspondientes, si bien siempre y en todo caso en defecto de los principalmente obligados.

5.3.2. Forma y procedimiento para la exigibilidad de las responsabilidades medioambientales previstas en la Ley 26/2007

Una vez determinados los supuestos de responsabilidad solidaria y subsidiaria, el artículo 13 de la LRM prevé que: *“Estas responsabilidades pecuniarias se declararán y exigirán en los procedimientos de ejecución, en los términos establecidos en la legislación tributaria y de recaudación de ingresos de Derecho público”*.

Y así, atendida la nueva remisión legal que la LRM efectúa a la normativa general tributaria, si nos encontramos ante un supuesto de responsabilidad solidaria, a tenor de lo que dispone el artículo 175 de la LGT, se deberá seguir el siguiente procedimiento:

“El procedimiento para exigir la responsabilidad solidaria, según los casos, será el siguiente:

a) Cuando la responsabilidad haya sido declarada y notificada al responsable en cualquier momento anterior al

vencimiento del período voluntario de pago de la deuda que se deriva, bastará con requerirle el pago una vez transcurrido dicho período.

b) En los demás casos, una vez transcurrido el período voluntario de pago de la deuda que se deriva, el órgano competente dictará acto de declaración de responsabilidad que se notificará al responsable.

2. El que pretenda adquirir la titularidad de explotaciones y actividades económicas y al objeto de limitar la responsabilidad solidaria contemplada en el párrafo c) del apartado 1 del artículo 42 de esta ley, tendrá derecho, previa la conformidad del titular actual, a solicitar de la Administración certificación detallada de las deudas, sanciones y responsabilidades tributarias derivadas de su ejercicio. La Administración tributaria deberá expedir dicha certificación en el plazo de tres meses desde la solicitud. En tal caso quedará la responsabilidad del adquirente limitada a las deudas, sanciones y responsabilidades contenidas en la misma. Si la certificación se expidiera sin mencionar deudas, sanciones o responsabilidades o no se facilitara en el plazo señalado, el solicitante quedará exento de la responsabilidad a la que se refiere dicho artículo”.

Y si nos encontramos ante un supuesto de responsabilidad subsidiaria el artículo 176 de la LGT dispone que: *“Una vez declarados fallidos el deudor principal y, en su caso, los responsables solidarios, la Administración tributaria dictará acto de*

declaración de responsabilidad, que se notificará al responsable subsidiario”.

La responsabilidad subsidiaria requerirá que se haya declarado fallido al deudor principal y a los restantes obligados solidarios. Posteriormente la Administración deberá notificar el acto de declaración de responsabilidad al responsable subsidiario.

5.4. Supuestos específicos de responsabilidad medioambiental

5.4.1. La responsabilidad de los grupos de sociedades

En la LRM se incorporan una serie de reglas para aquellos casos en que la responsabilidad recaiga sobre un operador que forme parte de un grupo de sociedades, y ello porque es frecuente la intervención de entidades jurídicamente complejas en el ejercicio de la actividad económica.

PAZ ARES⁸⁹ define estas entidades como la organización de varias sociedades jurídicamente independientes bajo una dirección económica unitaria. Matiza que estas uniones de empresas presentan dos elementos básicos: uno, la independencia jurídica de las sociedades que forman parte del grupo y que mantienen su autonomía jurídica en el ámbito patrimonial como en el organizativo. Y otro, la unidad de dirección económica de las

⁸⁹ PAZ ARES, C. “Uniones de empresas y grupos de sociedades”, en URÍA, R. y MENÉNDEZ, A. *Curso de Derecho mercantil*, vol. I, 2ª edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2006, p. 1474.

sociedades agrupadas, de forma que la diversidad de sus miembros se sujeta a la unidad de dirección.

Respecto a los grupos de sociedades, resulta relevante la determinación de la responsabilidad; es decir, conviene averiguar si en los casos en que las sociedades filiales desarrollen actos que generen responsabilidad, ésta se extiende al grupo, y específicamente a la sociedad dominante, como consecuencia de haber asumido el poder de dirección del grupo o no se produce tal extensión.

En consecuencia se trata de verificar si existe una comunicación de la responsabilidad de las sociedades que forman parte del grupo, pues pese a que cada sociedad mantenga su independencia jurídica, actúan todas ellas bajo una política empresarial común que puede afectar a uno o más aspectos de la actividad (política de producción, política comercial, etc.) según el grado de centralización o descentralización existente.

Nuestro ordenamiento jurídico no dispone de un régimen específico que regule la responsabilidad en los grupos de sociedades. En la jurisprudencia se ha acudido al “levantamiento del velo de lo jurídico” para la aplicación de la responsabilidad en aquellos supuestos en que por medio de una sociedad se persigue burlar la finalidad de la norma.

Un sector de la doctrina⁹⁰ entiende que la comunicación generalizada de responsabilidad no resulta fácilmente comprensible ni admisible, sin perjuicio de que deba admitirse si concurren circunstancias específicas.

La LRM, bajo la rúbrica *la responsabilidad de los grupos de sociedades*⁹¹, regula en su artículo 10 los supuestos en que el operador constituya una sociedad mercantil integrada en un grupo de sociedades, señalando lo siguiente:

“En el supuesto de que el operador sea una sociedad mercantil que forme parte de un grupo de sociedades, según lo previsto en el artículo 42.1 del Código de Comercio, la responsabilidad medioambiental regulada en esta Ley podrá extenderse igualmente a la sociedad dominante cuando la autoridad competente aprecie utilización abusiva de la persona jurídica o fraude de ley”.

De este concepto hemos de destacar, en primer lugar, que la definición de grupo de sociedades viene dada por lo establecido en el artículo 42.1 del Código de Comercio (C.Co.), que fue modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas

⁹⁰ Así entre otros, PAZ ARES, C., op. cit., p. 126.

⁹¹ GIRGADO PERANDONES, P. *La responsabilidad de la sociedad matriz y de los administradores en una empresa de grupo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2002, p. 282, critica el título utilizado al hablar de la responsabilidad en los grupos de sociedades; así al analizar la responsabilidad de la sociedad dominante en el seno de un grupo de sociedades señala que no es posible hablar en sentido estricto de responsabilidad del grupo, sino que sería más adecuado hablar de responsabilidad en el grupo.

fiscales, administrativas y del orden social y la Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa europea.

Dicho artículo, a propósito del grupo de sociedades, dispone lo siguiente:

“Toda sociedad dominante de un grupo de sociedades estará obligada a formular las cuentas anuales y el informe de gestión consolidados en la forma prevista en esta sección.

Existe un grupo cuando una sociedad ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras. En particular, se presumirá que existe control cuando una sociedad, que se calificará como dominante, se encuentre en relación con otra sociedad, que se calificará como dependiente, en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Posea la mayoría de los derechos de voto.*
- b) Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.*
- c) Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con terceros, de la mayoría de los derechos de voto.*
- d) Haya designado con sus votos a la mayoría de los*

miembros del órgano de administración, que desempeñen su cargo en el momento en que deban formularse las cuentas consolidadas y durante los dos ejercicios inmediatamente anteriores. En particular, se presumirá esta circunstancia cuando la mayoría de los miembros del órgano de administración de la sociedad dominada sean miembros del órgano de administración o altos directivos de la sociedad dominante o de otra dominada por ésta. Este supuesto no dará lugar a la consolidación si la sociedad cuyos administradores han sido nombrados, está vinculada a otra en alguno de los casos previstos en las dos primeras letras de este apartado.

A los efectos de este apartado, a los derechos de voto de la entidad dominante se añadirán los que posea a través de otras sociedades dependientes o a través de personas que actúen en su propio nombre pero por cuenta de la entidad dominante o de otras dependientes o aquellos de los que disponga concertadamente con cualquier otra persona”.

Uno de los elementos decisivos en la definición arriba apuntada, es que para que exista el grupo una de las sociedades deberá ostentar el control sobre las demás.

Para que se extienda la responsabilidad medioambiental del operador sociedad mercantil a la sociedad dominante donde aquel se integra, se requiere, en segundo lugar, que ésta utilice de forma abusiva su condición de persona jurídica, y, como hemos indicado anteriormente, habrá que acudir al levantamiento del velo de lo

jurídico, habrá que descubrir realmente qué hay detrás de la sociedad y si existe alguna actuación fraudulenta.

En tercer lugar, será la autoridad competente⁹² la que deberá apreciar si la sociedad está utilizando de forma abusiva su condición de persona jurídica o si sus actuaciones lo son en fraude de ley.

5.4.2. Pluralidad de responsables de un mismo daño

La determinación de la responsabilidad se complica en los supuestos en que la misma sea producida por la intervención de una pluralidad de sujetos, sobre todo a la hora de proceder a imputar los costes derivados de la reparación del daño ocasionado.

El problema se suscita en las situaciones en que no se puede determinar con precisión la participación de cada uno de los responsables en la producción del daño, cuestión que no fue resuelta por la Directiva 2004/35/CEE, en cuyo artículo 9 establecía: *“la presente Directiva se entenderá sin perjuicio de cualesquiera disposiciones vigentes en las normativas nacionales en relación con la imputación de costes en caso de varios responsables, especialmente en lo que respecta al reparto de responsabilidad entre el productor y el usuario de un producto”*.

⁹² La LRM define a la «autoridad competente» en su artículo 22 del siguiente modo: *“Aquella encargada de desempeñar los cometidos previstos en la presente Ley, que designen en su ámbito respectivo de competencias la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de esta Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 7”*.

Como vemos, la Directiva da libertad a los Estados Miembros para que éstos decidan el contenido de la normativa en los casos de responsabilidad de varios sujetos y la imputación de los costes que genere la reparación del daño⁹³.

GOMIS CATALÁ⁹⁴, respecto a la responsabilidad de múltiples sujetos, afirma que “cuando la prueba del nexo causal y la posible canalización de la responsabilidad determinen la existencia de más de un responsable habrá que decidir si se aplica el «principio de responsabilidad mancomunada», en virtud del cual el responsable debe indemnizar sólo la parte del daño que puede realmente imputarse a su actividad concreta o, por el contrario, se resolverá la cuestión atendiendo al «principio de la responsabilidad solidaria», con arreglo al cual cada parte deberá responder de la totalidad de la reparación, sin perjuicio de su ulterior derecho a repetir frente al resto de responsables identificados”.

La solución por la que opta el legislador español es aplicar, con carácter general, el régimen de la responsabilidad

⁹³ Como establece GOMIS CATALÁ, “detrás de esta elección se esconde un problema de fondo: el de determinar quién debe soportar el riesgo de la insolvencia de cualquiera de los autores del daño, y a quién incumbe la función de establecer la cuota de responsabilidad de cada instalación en particular. Si se admite un sistema de responsabilidad solidaria, ambas cargas repercuten sobre los autores del daño. Por el contrario, en caso de responsabilidad mancomunada, será la víctima la que soportará la pérdida de reparación y la que calculará “a priori” la parte correspondiente de responsabilidad que recae sobre cada sujeto agente” (*Responsabilidad por daños al medio ambiente*, Aranzadi, Cizur Menor, 1998).

mancomunada. Así se contempla en el artículo 11 de la LRM, en cuya virtud, *“en los supuestos en los que exista una pluralidad de operadores y se pruebe su participación en la causación del daño o de la amenaza inminente de causarlo, la responsabilidad será mancomunada, a no ser que por ley especial que resulte aplicable se disponga otra cosa”*.

Por tanto, para establecer la responsabilidad mancomunada será imprescindible probar la participación de la pluralidad de operadores en la causación del daño. Por ello la dificultad se presenta cuando no es posible determinar la participación de cada uno de los responsables en la producción del daño o de la amenaza inminente de daño. En estos casos ni es posible aplicar el régimen del artículo 11 de la LRM sobre responsabilidad mancomunada, ni tampoco es posible acudir a la vía de los artículos 1137 y 1138 del Código Civil, sobre responsabilidad solidaria, ya que ésta ha de estar expresamente establecida.

Al respecto cabe destacar que la Ley matiza que el régimen general de responsabilidad mancomunada regirá excepto cuando resulte aplicable una ley especial que disponga otra cosa.

Así la legislación ambiental sectorial ha optado, en ocasiones⁹⁵, por configurar un régimen de responsabilidad solidaria

⁹⁴ GOMIS CATALA, L. *Responsabilidad por daños al medio ambiente*, Cizur Menor, 1998.

⁹⁵ Por ejemplo, en los artículos 36 y 45 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; también en el artículo 325.2 del Reglamento del dominio público hidráulico de 1986, etc.

en los casos en que no sea posible determinar el grado de participación de las personas que hubieran intervenido. En estos supuestos, el responsable responderá de la totalidad de los daños, sin perjuicio del derecho de repetir mediante el ejercicio de las acciones oportunas contra los demás responsables⁹⁶.

En otro orden de cosas, el principio de la responsabilidad mancomunada cede también en el supuesto previsto en el artículo 23.3 de la LRM, cuando se habilita a la Administración pública a actuar directamente para acordar y ejecutar medidas de prevención y evitación de nuevos daños o medidas de reparación, cuando lo requiera una eficaz protección de los recursos naturales y de los servicios que prestan y concurren circunstancias que lo justifiquen.

De esta forma la Ley dispone lo siguiente:

“La autoridad competente recuperará del operador o, cuando proceda, del tercero que haya causado el daño o la amenaza inminente de daño, los costes en que haya incurrido por la adopción de tales medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación.

No obstante, la autoridad competente podrá acordar no

⁹⁶ ALENZA GARCÍA, por su parte, señala: “La tradicional regla civil de la responsabilidad mancomunada se altera en el caso de los daños ambientales para tener una mayor garantía de reparación, ya que con la responsabilidad solidaria se difumina el riesgo de insolvencia de alguno de los responsables y se libera a la víctima de la carga de establecer la cuota de responsabilidad de cada responsable”, op. cit.

recuperar los costes íntegros cuando los gastos necesarios para hacerlo sean superiores al importe recuperable. Para tomar este acuerdo será necesaria la elaboración de una memoria económica que así lo justifique”.

5.5. Muerte o extinción del operador responsable

En el caso de muerte y extinción de los sujetos obligados a satisfacer las obligaciones dinerarias, la LRM dispone en su artículo 12 que *“sus deberes y, en particular, sus obligaciones pecuniarias subsiguientes, se transmitirán y se exigirán conforme a lo dispuesto para las obligaciones tributarias”.*

Se efectúa, nuevamente, una remisión a la legislación tributaria en esta materia, es decir, son susceptibles de aplicación las normas dispuestas para la sucesión de las obligaciones tributarias.

Por tal motivo habremos de examinar los artículos 39 y siguientes de la LGT respecto a la sucesión de las personas físicas, así como de la sucesión de las personas jurídicas y de entidades sin personalidad jurídica.

La sucesión de las personas físicas se regula en el artículo 39 de la LGT, en cuyo apartado primero se dispone:

“A la muerte de los obligados tributarios, las obligaciones tributarias pendientes se transmitirán a los herederos, sin perjuicio

de lo que establece la legislación civil en cuanto a la adquisición de la herencia.

Las referidas obligaciones tributarias se transmitirán a los legatarios en las mismas condiciones que las establecidas para los herederos cuando la herencia se distribuya a través de legados y en los supuestos en que se instituyan legados de parte alícuota.

En ningún caso se transmitirán las sanciones. Tampoco se transmitirá la obligación del responsable salvo que se hubiera notificado el acuerdo de derivación de responsabilidad antes del fallecimiento”.

En aplicación del referido precepto, el ámbito subjetivo de la sucesión comprende a todos los herederos, que responderán de las obligaciones tributarias del causante, de conformidad con el artículo 1003 del Código Civil, con todos sus bienes y derechos. Esto mismo se aplicará a los legatarios cuando la herencia se divida en legados o se les instituya en legatarios de parte alícuota.

Y respecto al ámbito objetivo de la sucesión, vendrá constituido por todas las deudas, ya estuvieran pendientes de liquidar o bien estuvieran ya liquidadas.

Como excepción a lo expuesto anteriormente, quedan excluidas de la sucesión todas aquellas sanciones y obligaciones

que no se hubieran notificado antes del fallecimiento y que tuviera el causante a título de responsable⁹⁷.

Por otra parte, en el artículo 39 de la LGT se establece que:

“No impedirá la transmisión a los sucesores de las obligaciones tributarias devengadas el hecho de que a la fecha de la muerte del causante la deuda tributaria no estuviera liquidada, en cuyo caso las actuaciones se entenderán con cualquiera de ellos, debiéndose notificar la liquidación que resulte de dichas actuaciones a todos los interesados que consten en el expediente.

Mientras la herencia se encuentre yacente, el cumplimiento de las obligaciones tributarias del causante corresponderá al representante de la herencia yacente.

Las actuaciones administrativas que tengan por objeto la cuantificación, determinación y liquidación de las obligaciones tributarias del causante deberán realizarse o continuarse con el representante de la herencia yacente. Si al término del procedimiento no se conocieran los herederos, las liquidaciones se realizarán a nombre de la herencia yacente.

⁹⁷ Como advierte SÁNCHEZ LÓPEZ, M.E. “Los sujetos de la obligación tributaria. Sujetos activos y obligados tributarios”, en COLLADO YURRITA, M.A. (Dir.) y LUCHENA MOZO, G.M. (Coord.), *Derecho Tributario. Parte general*, Atelier, Barcelona, 2007, p. 261, “con esta previsión se pretende reforzar la seguridad jurídica de los sucesores cuando las deudas del causante se encuentran ocultas, al provenir de un supuesto de responsabilidad. Se intenta evitar que los sucesores acepten la herencia sin tener conocimiento de la verdadera situación patrimonial de su causante”.

Las obligaciones tributarias a que se refiere el párrafo anterior y las que fueran transmisibles por causa de muerte podrán satisfacerse con cargo a los bienes de la herencia yacente”.

Pasemos a continuación a analizar los supuestos de sucesión de las personas jurídicas y de las entidades sin personalidad, en marco de la LGT.

La responsabilidad patrimonial de los socios, partícipes o cotitulares por las obligaciones tributarias pendientes de las sociedades y entidades con personalidad jurídica disuelta y liquidada, se regula en el artículo 40 de la LGT, a cuyo tenor:

“Las obligaciones tributarias pendientes de las sociedades y entidades con personalidad jurídica disueltas y liquidadas en las que la Ley limita la responsabilidad patrimonial de los socios, partícipes o cotitulares se transmitirán a éstos, que quedarán obligados solidariamente hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que les corresponda y demás percepciones patrimoniales recibidas por los mismos en los dos años anteriores a la fecha de disolución que minoren el patrimonio social que debiera responder de tales obligaciones, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42.2.a) de esta Ley.

Las obligaciones tributarias pendientes de las sociedades y entidades con personalidad jurídica disueltas y liquidadas en las que la Ley no limita la responsabilidad patrimonial de los socios,

partícipes o cotitulares se transmitirán íntegramente a éstos, que quedarán obligados solidariamente a su cumplimiento”.

También se prevé el caso de que la deuda tributaria no estuviera liquidada en el momento de producirse la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad o entidad, no impidiendo que se trasmitan a los sucesores las obligaciones tributarias devengadas, pudiéndose entender las actuaciones con cualquiera de ellos.

En este punto, autores como CALVO ORTEGA opinan que “este precepto será útil en la mayor parte de los casos de entidades sin personalidad y sociedades pequeñas, pero puede plantear problemas en personas jurídicas de mayor dimensión subjetiva. Principalmente en la exigencia a socios que no han sido notificados de la imputación a ellos de la obligación de que se trate. No se entiende muy bien cómo en la mayor parte de los casos podrán llevarse a cabo actuaciones con un interesado. De cualquier manera, en los casos de mayor importancia se interpondrá entre la responsabilidad de la entidad o sociedad y la de los socios la que corresponda a los administradores concursales y los liquidadores de aquellas”.

Por lo que respecta a los supuestos de disolución de la sociedad sin liquidación, el apartado tercero del artículo 40 de la LGT prevé que *“las obligaciones tributarias pendientes de las mismas se transmitirán a las personas o entidades que sucedan o que sean beneficiarias de la correspondiente operación. Esta*

norma también será aplicable a cualquier supuesto de cesión global del activo y pasivo de una sociedad y entidad con personalidad jurídica”.

El artículo 40.4 de la LGT contiene el caso de disolución de herencias yacentes, comunidades de bienes y fundaciones, carentes de personalidad jurídica, que constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, y dispone que las obligaciones tributarias pendientes de las mismas se transmitirán a los destinatarios de los bienes y derechos de las fundaciones o a los partícipes o cotitulares de dichas entidades.

En cuanto a la exigibilidad de las sanciones que corresponderían por las infracciones cometidas por las sociedades y entidades, se transmitirán a sus sucesores o herederos y hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que le corresponda, pero siempre que se hubiera notificado el acuerdo de derivación de responsabilidad antes de la extinción de tales entidades.

Por último, el artículo 177 de la LGT que regula el procedimiento de recaudación de las obligaciones de los sucesores, establece una diferenciación, ya que si se trata de personas físicas dispone lo siguiente:

“Fallecido cualquier obligado al pago de la deuda tributaria, el procedimiento de recaudación continuará con sus herederos y, en su caso, legatarios, sin más requisitos que la constancia del fallecimiento de aquél y la notificación a los sucesores, con

requerimiento del pago de la deuda tributaria y costas pendientes del causante.

Cuando el heredero alegue haber hecho uso del derecho a deliberar, se suspenderá el procedimiento de recaudación hasta que transcurra el plazo concedido para ello, durante el cual podrá solicitar de la Administración tributaria la relación de las deudas tributarias pendientes del causante, con efectos meramente informativos.

Mientras la herencia se encuentre yacente, el procedimiento de recaudación de las deudas tributarias pendientes podrá continuar dirigiéndose contra sus bienes y derechos, a cuyo efecto se deberán entender las actuaciones con quien ostente su administración o representación”.

Si estamos ante personas jurídicas, el artículo 177.2 de la LGT establece:

“Disuelta y liquidada una sociedad o entidad, el procedimiento de recaudación continuará con sus socios, partícipes o cotitulares, una vez constatada la extinción de la personalidad jurídica.

Disuelta y liquidada una fundación, el procedimiento de recaudación continuará con los destinatarios de sus bienes y derechos.

La Administración tributaria podrá dirigirse contra cualquiera de los socios, partícipes, cotitulares o destinatarios, o contra todos ellos simultánea o sucesivamente, para requerirles el pago de la deuda tributaria y costas pendientes”.

5.6. Inexigibilidad al operador de la obligación de sufragar los costes de las medidas de prevención, evitación y reparación de daños

5.6.1. Introducción

El artículo 14 de la LRM regula, en dos supuestos, los casos en que no hay obligación por parte del operador de sufragar los costes, si bien en el apartado tercero de dicho artículo establece una medida general relevante mediante la cual se obliga al operador a adoptar y ejecutar las medidas de prevención, evitación y reparación de daños medioambientales y, a pesar de que estemos ante supuestos de inexigibilidad, le compele a sufragar el coste de aquellas. Una vez sufragados dichos costes, el artículo 15 prevé la posibilidad de recuperarlos llegando incluso a ejercitar acciones contra terceros.

La Directiva 2004/35/CE contempla en el artículo 8 apartados 3 y 4⁹⁸ la inexigibilidad de costes, si bien con carácter

⁹⁸ El artículo 8.3 de la Directiva dispone: “no se exigirá a un operador que sufrague el coste de las acciones preventivas o reparadoras adoptadas en virtud de la presente Directiva cuando pueda demostrar que los daños medioambientales o la amenaza inminente de que se produzcan tales daños:

previo impone a la autoridad competente la obligación de exigir al operador que ha causado los daños o las amenazas inminentes de esos daños, la recuperación de costes que haya supuesto la adopción de medidas preventivas o reparadoras a la Administración.

También se regula la posibilidad de que la autoridad no recupere los costes cuando los gastos para hacerlo sean muy superiores al importe a recuperar o cuando no pueda identificarse al operador.

5.6.2. Supuestos previstos en el apartado 1 del artículo 14 de la Ley 26/2007

Dicho artículo prevé dos supuestos en que el operador no estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños:

“Cuando demuestre que los daños medioambientales o la amenaza inminente de tales daños se produjeron exclusivamente por cualquiera de las siguientes causas:

a) Fueron causados por un tercero, habiéndose producido a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas; o

b) Se produjeron como consecuencia del cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria cursada por una autoridad pública, salvo las órdenes o instrucciones subsiguientes a una emisión o incidente generados por las propias actividades del operador.

En tales casos los Estados Miembros tomarán las medidas oportunas para permitir que el operador recupere los costes en que haya incurrido”.

a) *La actuación de un tercero ajeno al ámbito de la organización de la actividad de que se trate e independiente de ella, a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas.*

b) *El cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública competente, incluyendo las órdenes dadas en ejecución de un contrato a que se refiere la legislación de contratos de las Administraciones Públicas”.*

Tampoco el operador estará obligado a sufragar el coste de las medidas *“cuando los daños medioambientales sean consecuencia de vicios en un proyecto elaborado por la Administración en un contrato de obras o de suministro de fabricación”.*

Se contempla específicamente en el primer supuesto la inexigibilidad de la obligación de sufragar los costes cuando se ha producido la intervención de un tercero; es decir, si la única causa de los daños es la conducta de un tercero, el operador no estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, evitación y de reparación de daños.

Esta cuestión también es objeto de regulación en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, sobre procedimientos en materia de responsabilidad de la Administración Pública, concretamente en el artículo 1.3⁹⁹.

⁹⁹ El artículo 1.3 del RD 429/1993, de 26 de marzo dispone: *“Se seguirán los procedimientos previstos en los Capítulos II y III de este Reglamento para determinar la responsabilidad de las Administraciones*

En cambio, no sucede lo mismo en los supuestos de concurrencia de causas, esto es, cuando junto con la intervención de un tercero intervienen otras causas. Frente a los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración, ésta queda exonerada de responsabilidad cuando interviene un tercero que sea el único responsable o la actuación de éste fuera de tal relevancia que rompió el nexo causal entre el acto de la Administración y el daño. Por otro lado, aquellos otros supuestos en que concurre en la producción del daño un tercero junto con la propia Administración, resulta procedente atemperar la responsabilidad, lo que plantea el problema de fijar la cuota de responsabilidad de cada responsable.

El segundo supuesto del artículo 14.1 de la LRM alude a la exoneración de responsabilidad de los contratistas y concesionarios por daños a terceros consecuencia de las operaciones efectuadas en cumplimiento del contrato¹⁰⁰, si bien

públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos, cuando sean consecuencia de una orden directa e inmediata de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma, con arreglo a la legislación de contratos de las Administraciones públicas, sin perjuicio de las especialidades que, en su caso, dicha legislación establece. En todo caso se dará audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que su derecho convenga y provenga cuantos medios de prueba estime necesarios”.

¹⁰⁰ En materia de contratos Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, en cuyo artículo 198 dispone:

“1. Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

con carácter general el ordenamiento administrativo establece la responsabilidad de los concesionarios y contratistas por los daños producidos por ellos en la ejecución del contrato.

Existen unas excepciones¹⁰¹:

- supuestos en que el origen del daño está en el cumplimiento de cláusulas ineludibles e impuestas por la Administración.

- supuestos en que el daño se produce a consecuencia de la orden directa e inmediata de la Administración.

- supuestos en que el daño es producido por la existencia de vicios de un proyecto de obras elaborado por la Administración.

La LRM establece como supuesto de inexigibilidad al

2. Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el suministro de fabricación.

3. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista se pronuncie sobre a cual de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

4. La reclamación de aquellos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.

¹⁰¹ MARTÍN REBOLLO, L. “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones”, *Revista de Administración Pública*, nº. 150, 1999, pp. 611-612.

operador de la obligación de sufragar los costes derivados de la adopción de medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños, el cumplimiento de una orden o instrucción de carácter obligatorio, si la causa exclusiva del daño es el cumplimiento de la orden dictada por la autoridad pública.

Esto no será susceptible de aplicación en los casos en que “la orden o la instrucción se haya dictado para hacer frente a una emisión o a un incidente previamente generado por la propia actividad del operador”. Como señala JORDANO FRAGA¹⁰², esta excepción puede plantear problemas en casos en que las órdenes dictadas por las Administraciones tras el incidente provocado por la actividad del operador, sean erróneas, infundadas, arbitrarias y sea la causa directa del agravamiento de los daños, como sucedió en el caso del Prestige.

Otro supuesto en el que el operador no estará obligado a sufragar los costes de las medidas que se adopten, atiende a cuando los daños medioambientales sean consecuencia de vicios en un proyecto elaborado por la Administración en un contrato de obras o de suministro de fabricación.

Autores como RUIZ OJEDA¹⁰³ afirman que la Administración será directamente responsable cuando los daños o perjuicios sean

¹⁰² JORDANO FRAGA, J. “La responsabilidad por daños ambientales en el Derecho de la Unión Europea: análisis de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre Responsabilidad Medioambiental”, op. cit.

¹⁰³ RUIZ OJEDA, A. (Dir.). *Derecho de la contratación pública y regulada. Comentario sistemático y concordado de la legislación vigente*, Thomson-civitas, Madrid, 2004, p. 512.

achacables a su propia actividad técnica, aunque de la misma sea ejecutor material un tercero, si éste se atiene a las instrucciones u órdenes de aquella.

Así, en el párrafo tercero del artículo 14.1.b) de la LRM se dispone:

“La aprobación de proyectos por las Administraciones públicas, cuando así lo exija la normativa aplicable, no tendrá la consideración de orden o instrucción, a los efectos de lo previsto en este apartado. En particular, los proyectos aprobados por la administración contratante no podrán considerarse como orden o instrucción obligatoria a los efectos de este apartado respecto de daños medioambientales no previstos expresamente en la declaración de impacto ambiental o instrumento equivalente”.

Para que resulte de aplicación la exoneración de responsabilidad en el tercero es necesario que el operador pruebe que los daños medioambientales se produjeron bien por la intervención del tercero o bien en cumplimiento de una orden dada por una autoridad pública.

5.6.3. Supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 14 de la Ley 26/2007

El artículo 14.2 de la LRM regula dos supuestos en los que el operador no estará obligado a sufragar los costes que generen las medidas de reparación de los daños medioambientales,

quedando excluidos los costes de las medidas de prevención y evitación, que sí deberán ser sufragados por el operador. Y sólo cabe esta exoneración de la obligación de sufragar los costes de las medidas de reparación siempre que el operador demuestre que no ha incurrido en culpa, dolo o negligencia¹⁰⁴. Por lo tanto, corresponde al operador demostrar que no ha existido culpa, dolo o negligencia por su parte y que concurren las circunstancias del artículo 14.2 para recuperar los costes en que hubiera incurrido.

El primero de estos supuestos se produce “cuando la emisión o hecho que sea causa directa del daño medioambiental constituya el objeto expreso y específico de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable a las actividades enumeradas en el Anexo III”.

Este supuesto está pensado para daños muy extraordinarios, como el caso de daños provocados por vertidos autorizados con arreglo a la normativa comunitaria en ámbitos como los de las tecnologías punta y de desarrollo tecnológico. Así pues la autorización ha de ir referida al vertido o emisión, y no al desarrollo de la actividad.

Al respecto, DE MIGUEL PERALES¹⁰⁵ propone como ejemplos los siguientes, a fin de aclarar el ámbito de aplicación:

¹⁰⁴ Del mismo modo la Directiva 2004/35/CE hace referencia a esta exoneración en su artículo 8.4.

¹⁰⁵ DE MIGUEL PERALES, M. La nueva Ley de responsabilidad medioambiental: quedan cuestiones aún por resolver (I), *La Ley*, nº. 6849, 27 de diciembre de 2007, pp. 1-7.

“Supóngase un vertido de aguas residuales al dominio público hidráulico, que es una de las actividades incluidas en el Anexo III. Si dicho vertido cuenta con la preceptiva autorización administrativa y se realiza cumpliendo su contenido (incluyendo los niveles de contaminantes que en su caso se han impuesto), el operador podrá verse eximido de soportar los costes correspondientes a las medidas de reparación que haya de adoptar por los daños medioambientales que dicho vertido pudiera ocasionar. Supongamos ahora un transporte de mercancías peligrosas o contaminantes a que se refiere el apartado 9 del Anexo III que está debidamente autorizado. Durante la actividad del transporte se produce un accidente (sin dolo o negligencia por parte del operador) que tiene como consecuencia la producción de daños medioambientales. En este tipo de supuestos, creo que la intención de la Ley no es que no se aplique la exención del art. 14.2.b) que vengo explicando, por cuanto que no se puede decir que el hecho es causa directa del daño ambiental (el accidente) constituya el objeto expreso y específico de la autorización (y eso asumiendo que durante el transporte se han respetado estrictamente las determinaciones o condiciones establecidas en la autorización y en la normativa aplicable, ya que de lo contrario es evidente que la exención no se aplica)”.

La inclusión en la legislación española de este supuesto de inexigibilidad de la obligación de sufragar los costes, al efectuar el ordenamiento jurídico español la transposición de la Directiva 2004/35/CE, fue fruto de una opción del legislador español al aplicar lo dispuesto en el artículo 8.4.a) de la citada Directiva, la

cual facultaba a los Estados Miembros para eximir al operador de la obligación de sufragar los costes de las acciones reparatoras cuando se demostrara que no hubiera habido culpa o negligencia por su parte y que el daño ambiental había sido ocasionado por una emisión o un hecho autorizados mediante autorización expresa y ajustados a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales aplicables.

Cabe destacar que en nuestro ordenamiento jurídico no existía previsión alguna reguladora de la responsabilidad que eximiese al operador que tuviera una autorización administrativa, y que pese a cumplir lo dispuesto en dicha autorización ocasionase daños al medio ambiente. Si bien la jurisprudencia del Tribunal Supremo entendía que pese a cumplir lo ordenado en una autorización administrativa no excluye la responsabilidad civil por los daños causados. Y en este sentido, LOZANO CUTANDA¹⁰⁶ apunta que son tres los elementos que deben concurrir para que pueda exigirse responsabilidad civil por los daños ambientales, de acuerdo con la jurisprudencia: la existencia probada de una acción u omisión culposa, negligente; la realidad del daño, esto es, la prueba del daño efectivo; y la existencia, también probada, de la relación de causalidad entre la acción y omisión culposa o negligente y el daño causado. También pone de manifiesto cómo la jurisprudencia tiende cada vez más a prescindir de la culpabilidad o ilicitud de la conducta para declarar la obligación de resarcir los

¹⁰⁶ LOZANO CUTANDA, B. “La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de responsabilidad de Derecho público que introduce la Directiva 2004/35/CE”, *Justicia Administrativa*, nº. 26, 2005, pp. 13-14.

daños cuando se trata de actividades productoras de un riesgo “reconociendo una suerte de responsabilidad objetiva o responsabilidad por riesgo, en virtud de la cual, cuando una actividad desarrollada por una persona o una empresa representa una fuente de beneficios para ella y un riesgo adicional y extraño para los circundantes (personas o bienes), el resarcimiento de los daños y perjuicios se configura como una especie de contrapartida de la utilidad proporcionada por la actividad peligrosa, aunque tal daño se haya producido sin poder evitar y pese a haber adoptado las precauciones técnicas previstas”.

Según reitera la Ley, el operador ha de cumplir estrictamente, en el desarrollo de su actividad, las condiciones establecidas en la autorización y en la normativa que le sea aplicable en el momento de producirse la emisión o el hecho causante del daño, siendo del operador la carga de la prueba, en cuya virtud deberá acreditar que la emisión o el hecho causante del daño son objeto de una autorización administrativa y que no se ha incurrido en dolo, culpa o negligencia por su parte.

Como pone de manifiesto ORTEU BERROCAL¹⁰⁷ mediante la introducción del artículo 14.2 en la legislación nacional ambiental se ha buscado un sistema que no libere al operador de asumir responsabilidades financieras derivadas de la adopción de medidas reparadoras por el hecho de poseer un título

¹⁰⁷ ORTEU BERROCAL, E. “Breve explicación sobre el contenido del Anteproyecto de Ley de responsabilidad medioambiental en su versión de 17 de enero de 2006”, en PIGRAU SOLE, A. (Coord.), *Nuevas*

administrativo pero que no le imponga obligaciones económicas que deben ser asumidas por las Administraciones públicas con cargo a sus presupuestos.

El segundo de los supuestos, por el que el operador no estará obligado a sufragar los costes que generen las medidas de reparación de los daños medioambientales, es el relacionado con los riesgos por desarrollo. Así pues, según el artículo 14.2.b) de la LRM el operador tampoco estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas reparadoras cuando demuestre que no ha incurrido en culpa, dolo o negligencia y “pruebe que el daño medioambiental fue causado por actividad o emisión o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento”.

Este supuesto que conlleva la exención de responsabilidad patrimonial de la Administración en el caso de daños derivados del progreso, se define en el artículo 141.1 de la LRJPAC en su redacción de la Ley 4/1999, de 13 de enero, donde se pone de manifiesto que:

“Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables

perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente, Ministerio de Medio ambiente, Madrid, 2006, p. 41.

los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes pueden establecer para estos casos”.

En nuestro ordenamiento jurídico la cláusula del riesgo se ha desarrollado en el campo de la responsabilidad patrimonial. Al respecto cabe citar la Ley 22/1994, de 6 de julio, de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos, la cual en su artículo 6.1 establece la no responsabilidad del fabricante o importador de un producto si prueba “que el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en el momento de la puesta en circulación no permitía apreciar la existencia del defecto”; y continua estableciendo en su apartado tercero del mismo artículo “que no podrá invocarse esta causa de exoneración de los sujetos responsables en el caso de medicamentos, alimentos o productos alimentarios destinados al consumo humano”.

En nuestra jurisprudencia hay que destacar la aplicación, por parte de la Sala tercera del Tribunal Supremo, de este precepto en todos los supuestos sobre reclamaciones derivadas de los contagios de la Hepatitis C y del VIH, al introducir el mencionado artículo 141.1 de la LRJPAC la exigencia de la imputabilidad del daño como elemento básico de la responsabilidad patrimonial en el ámbito sanitario.

Así pues, antes de la redacción dada al artículo 141.1 de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999, se recogía la exigencia de la antijuridicidad al referir que sólo eran indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley, pero en la redacción actual se introduce la llamada “cláusula del progreso”, para garantizar que la responsabilidad no sea exigible en los casos en que científica y técnicamente el daño no hubiera podido evitarse, con lo que se considera que en estos supuestos falta el elemento de la antijuridicidad.

Al respecto, cabe mencionar la STS de 31 de mayo de 1999, que analizó el citado artículo 141.1 concluyendo: *“Lo primero que hay que decir es que no basta con que se invoque la insuficiencia de unos conocimientos científicos en la materia de que se trate, sino que es necesario que ese estado insatisfactorio de la ciencia se pruebe, prueba que en el caso, y por estricta aplicación de las reglas de la carga de la prueba, tendría que hacer la Administración, la cual no lo ha intentado si quiera según queda dicho. Porque, como nuestra Sala tiene dicho en Sentencia de 15 de diciembre de 1997, el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia del dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el nexo de la causalidad correspondiente a la Administración, pues no sería objetiva aquella responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni*

aquella cuyo reconocimiento estuviera condicionado a probar que quien padeció el perjuicio actuó con prudencia”.

Al tratar sobre la materia de los «riesgos del progreso», resulta necesario relacionarla con el «principio de precaución», según el cual pueden imponerse determinadas medidas a empresas o particulares para evitar daños inicialmente desconocidos o proteger al medio ambiente de sucesos generados por hechos, actividades o procesos industriales que se consideran inocuos. Este principio de precaución propone que se tomen las medidas necesarias o convenientes para la protección medioambiental antes de que se disponga de la evidencia científica concluyente, con el fin de evitar que se ocasione un daño irreversible y que cuando se disponga de la evidencia sea tarde para evitar el daño.

De hecho, el propio Tratado constitutivo de la Comunidad Europea incluye este principio en su artículo 174.2, donde establece:

“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 quien contamina paga”.

Hemos de destacar que los avances científicos de hoy en día provocan que la sociedad se enfrente a situaciones generadoras de peligros mucho más agresivos y potencialmente lesivos que los que eran habituales hace años, y por ello la sociedad trata de protegerse adoptando medidas que en muchas ocasiones vienen impuestas por las exigencias derivadas de la aplicación del principio de precaución.

El Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha aplicado puntualmente el principio de precaución con carácter previo a proceder a su aplicación definitiva en el asunto de las «vacas locas». Así cabe destacar el asunto 178/1984 de la Comisión Europea contra la República Federal Alemana en relación con la Ley de pureza de la cerveza, donde se planteó la legalidad de determinadas medidas de prohibición de importación de la cerveza. El Tribunal decretó la ilegalidad de las medidas y emitió diversos razonamientos en aplicación del principio de precaución que justifican las medidas inicialmente adoptadas:

“41. De acuerdo con la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia (especialmente la Sentencia de 14 de julio de 1983, Sandoz, 174/1982, Rec. 1983, pág. 2445), en la medida que subsista la incertidumbre en el estado actual de la investigación científica, y a falta de armonización, son los Estados Miembros quienes deciden en qué medida desean garantizar la protección de la salud y de la vida de las personas, teniendo en cuenta las exigencias de la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad.

42. De la jurisprudencia de este Tribunal (y en especial de las Sentencias de 14 de julio de 1983, Sandoz, y de 10 de diciembre de 1985, Motte, Rec. 1985, pág. 3887) resulta también que en tales condiciones, el Derecho comunitario no se opone a que los Estados Miembros establezcan una legislación que someta el empleo de aditivos a una autorización previa otorgada mediante un acto de alcance general para determinados aditivos, ya sea para todos los productos, ya para algunos de ellos, ya para usos determinados. Una legislación de este tipo responde a un objetivo legítimo de política sanitaria, que es el de limitar la ingestión incontrolada de aditivos alimenticios”.

Hemos de citar la aplicación del principio de precaución en relación con la impugnación de la Decisión de la Comisión Europea 96/239/CE, sobre adopción de medidas de emergencia en materia de propagación de la encefalopatía espongiforme bovina (vacas locas), Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998, en la que se muestran todos los elementos de aplicación del principio de precaución como son la fijación de un nivel de riesgo aceptable, la evolución de los conocimientos científicos, la controversia sobre dichos conocimientos, evaluación del peligro, y la adopción de las necesarias medidas de protección de la salud humana¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Dicha Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998 dispone:

“30. En efecto, el objetivo de la Directiva 90/425 y 89/662 es permitir que la Comisión intervenga rápidamente para evitar que una enfermedad se propague entre los animales o afecte a la salud humana. Sería contrario a este objetivo no reconocer a la Comisión la posibilidad de

adoptar las medidas necesarias a raíz de la publicación de nuevas informaciones que modifiquen en grado significativo los conocimientos sobre una enfermedad, especialmente cuando a su transmisibilidad o a sus consecuencias, basándose en que la enfermedad existe desde hace mucho tiempo.

31. En el caso de autos, la nueva información contenida en los comunicados del SEAC consistía en el paso de una hipótesis teórica a la posibilidad de una relación entre la EEB y la enfermedad Creutzfeldt-Jacob. En efecto según la explicación más probable, los casos de enfermedad Creutzfeldt-Jacob estaban relacionados con la exposición a la EEB antes de que, en 1989, se hubiera establecido la prohibición de determinados despojos especificados de carne de bovino.

32. Aunque la EEB ya existía con anterioridad, las nuevas informaciones comunicadas por el SEAC modificaron de manera significativa la percepción del peligro que dicha enfermedad suponía para la salud humana, autorizando de este modo a la Comisión a adoptar medidas de salvaguardia con arreglo a las Directivas 90/425 y 89/662. [...]

61. Por lo que se refiere al control judicial de los requisitos indicados, el legislador comunitario dispone en materia de política agraria común de una potestad discrecional que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 40 y 43 del Tratado. Por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la Institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida.

62. En el momento en que se adoptó la Decisión, existía una gran incertidumbre en cuanto a los riesgos que suponían los animales vivos, la carne de vacuno o los productos derivados.

63. Pues bien, ha de admitirse que, cuando subsistan dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos.

64. Corrobora en este punto de vista el apartado 1 del artículo 130 R del Tratado CE, según el cual la protección de la salud de las personas forma parte de los objetivos de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente. El apartado 2 de ese mismo artículo prevé que dicha política, que tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, se basará, entre otros, en los principios de cautela y de acción preventiva, y que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.

Entre otras Sentencias posteriores en materia de productos alimenticios que han aplicado el principio de precaución, cabe citar la Sentencia recaída en el asunto C-24/2000 que pone de manifiesto:

“Una decisión de prohibir la comercialización de un producto alimenticio enriquecido, que constituye además, el obstáculo más restrictivo a los intercambios de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados Miembros, sólo puede adoptarse si el riesgo real para la salud pública alegado resulta suficientemente acreditado sobre la base de los datos científicos más recientes disponibles en la fecha de adopción de tal decisión. En semejante contexto, el análisis del riesgo que el Estado Miembro está obligado a realizar tiene por objeto apreciar el grado de probabilidad de que la adición de determinadas sustancias nutritivas a los productos alimenticios tengan nefastos efectos para la salud humana y la gravedad de dichos efectos potenciales.

Ciertamente, tal análisis del riesgo puede revelar que persiste una incertidumbre científica acerca de la existencia o el alcance de los riesgos reales para la salud pública. En tales circunstancias ha de admitirse que un Estado Miembro, en virtud del principio de cautela, pueda adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y

65. La Decisión fue adoptada como medida de emergencia, y estableció una prohibición de exportación con carácter transitorio. Por otra parte, la Comisión reconoce que es conveniente profundizar el alcance científico de los nuevos datos y de las medidas que se adopten, y por lo tanto, la necesidad de revisar la Decisión tras un examen de la situación en su conjunto”.

gravedad de dichos riesgos”.

Por último señalar que aunque la LRM no hace mención expresa del principio de precaución, en su exposición de motivos habla de la relación entre la responsabilidad medioambiental y la prevención, articulando la necesidad de adoptar una serie de medidas preventivas de evitación y reparación para garantizar el estado medioambiental básico.

5.6.4. Vías para la recuperación de los costes

Si bien los apartados 1 y 2 del artículo 14 de la LRM determinan los supuestos en que el operador no ha de sufragar los costes, también se le impone la obligación de adoptar medidas de prevención, de evitación y de reparación de los daños medioambientales asumiendo en primera instancia sus costes. Pero dichos costes se recuperarán en aplicación del artículo 15.

En los casos previstos en el artículo 14.1 de la LRM, el operador podrá recuperar los costes a través de las siguientes vías:

- O bien mediante el ejercicio de las acciones de repetición frente a terceros a que se refiere el artículo 16. Así, cuando el daño medioambiental se hubiera ocasionado exclusivamente por la actuación del tercero, puede reclamar contra éste mediante el ejercicio de las acciones correspondientes conforme a la legislación civil aplicable.

- O bien cuando los daños o la amenaza de los mismos se produjeran por el cumplimiento de una orden o instrucción dada por una autoridad pública, exigiendo a la Administración que dictó la orden la correspondiente indemnización.

En el primer supuesto debe reclamarse directamente contra el tercero, pero en cambio en el segundo supuesto la reclamación se dirigirá contra la Administración, siendo aplicables las normas del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial contenidas en los artículos 142 y 143 de la LRJPAC y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas. El procedimiento deberá iniciarlo el operador aunque también cabe la iniciación de oficio mediante reclamación dirigida a la Administración, siendo competente para resolver estos procedimientos el Ministro del ramo o los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las entidades que integran la Administración local. Una vez llevados a cabo los actos de instrucción y concluida dicha fase, el órgano competente resolverá. La resolución administrativa abre la posibilidad de plantear el recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero si no recae resolución expresa se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización por silencio negativo. También se prevé la existencia de un procedimiento abreviado, a fin de reconocer el derecho de indemnización en el plazo de treinta días, siempre y cuando concurren determinadas circunstancias, y si no recae resolución expresa se podrá entender

desestimada la solicitud de indemnización.

El artículo 15.1 de la LRM en su último párrafo determina que “la autoridad competente podrá exigir al tercero que sufrague los costes de las medidas que se hayan adoptado”.

En los supuestos previstos en el artículo 14.2, el artículo 15.2 de la LRM dispone que “el operador tendrá derecho a recuperar los costes imputables a las medidas de reparación de los daños medioambientales en los términos establecidos en la normativa autonómica, salvo lo dispuesto en el artículo 34”¹⁰⁹.

Hemos de señalar que en este supuesto sólo puede recuperar el operador los costes de las medidas de reparación de los daños medioambientales, pero no costes de las medidas de prevención y de evitación. Si bien tiene el operador la obligación de

¹⁰⁹ El artículo 34 de la LRM dispone:

“1. Se crea un Fondo estatal de reparación de daños medioambientales destinado a sufragar los costes derivados de medidas de prevención, de evitación o de reparación de los bienes de dominio público de titularidad estatal cuando sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 7.3, en conexión con los artículos 14.2 y 15.2.

Dicho Fondo será gestionado por el Ministerio de Medio Ambiente y se dotará con recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado.

2. Las Comunidades Autónomas podrán participar en la financiación y gestión del Fondo estatal de reparación de daños medioambientales, a través de cualquiera de los instrumentos de colaboración previstos en el título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En tales supuestos, el ámbito de cobertura de dicho Fondo podrá ampliarse a otros daños medioambientales, en los términos que prevean los referidos instrumentos de colaboración”.

adoptar las medidas de reparación oportunas, podrá recuperar los costes de las medidas de reparación de bienes del dominio público de titularidad estatal, como aguas y costas, con cargo al Fondo estatal de reparación gestionado por el Ministerio de Medio Ambiente y que se dotará con recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado. Mediante instrumentos de colaboración las Comunidades Autónomas pueden participar en la financiación y gestión de este Fondo.

El artículo 15.2 de la LRM establece el derecho a recuperar los costes de las medidas reparadoras en los términos establecidos en la legislación autonómica. Se remite a futuras normas de las Comunidades Autónomas, quedando en manos de éstas la elección de los medios de recuperación que estimen más convenientes.

5.6.5. Acciones frente a terceros

El artículo 16 de la LRM permite al operador que adoptó medidas de prevención, de evitación y de reparación de los daños ejercer acciones de repetición contra cualesquiera otras personas que, al amparo de ésta o de cualquier norma, sean causantes o responsables con o sin culpa del daño medioambiental que haya motivado la adopción de aquellas medidas.

Se establecen dos procedimientos a tal efecto:

- El primero de ellos lo constituye el ejercicio de la acción de

repetición, que obliga al operador a adoptar las medidas que sean necesarias para la protección del medio ambiente y sólo posteriormente podrá ejercitar la acción civil correspondiente para recuperar los costes invertidos.

En relación con la acción de repetición existen dos modalidades:

a) Acción de repetición contra cualesquiera personas que sean causantes o responsables, con o sin culpa, del daño medioambiental o de la amenaza inminente de daño que hayan motivado la adopción de aquellas medidas.

b) O si se trata de daños por el uso de un producto, se podrá reclamar al fabricante, importador o suministrador el importe de los costes en que haya incurrido, siempre que el operador se haya ajustado estrictamente en el ejercicio de su actividad a las condiciones establecidas para el uso del producto y a la normativa vigente en el momento de producirse la emisión o el hecho causante del daño medioambiental.

- Y el segundo procedimiento lo constituye la declaración de responsabilidad patrimonial frente a la Administración a cuyo servicio se halle la autoridad pública que dio la orden o instrucción de que debía abonarse los referidos costes. No se trata de un supuesto de responsabilidad patrimonial derivado del hecho de que la Administración pública sea la causante del daño, sino de una acción frente a la Administración que ha dictado el acto que obligó

al operador a abonar los costes de reparación sin que esta obligación fuera realmente exigible.

6. CONSECUENCIAS Y EFECTOS DE LA RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL: PREVENCIÓN, EVITACIÓN Y REPARACIÓN DE LOS DAÑOS MEDIOAMBIENTALES

6.1. Introducción

Hasta la entrada en vigor de la LRM la reparación de los daños medioambientales se efectuaba mediante la aplicación de las normas sectoriales que imponían sanciones en relación a conductas que llevaban aparejada la obligación de reparar el daño causado, como ejemplo el artículo 323 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, en el que se establecía que con independencia de las sanciones que se impusieran, los infractores podían ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, y a reponer las cosas a su estado anterior. Y para garantizar el cumplimiento de dichas medidas se preveía o bien su exigibilidad por la vía de apremio o bien mediante ejecución subsidiaria, previo apercibimiento al infractor y el establecimiento de un plazo de ejecución voluntaria.

La referencia a la ejecución subsidiaria se entendía realizada al artículo 95 de la Ley 30/1992, según el cual “la Administración pública, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrá proceder previo apercibimiento a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales”.

A título de ejemplo, podemos señalar la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2004, que conoció de la impugnación de la resolución que imponía determinadas sanciones por la rotura de la presa de Aznalcóllar, hecho que produjo graves daños ecológicos, en la que se reconoció la prevalencia de la recuperación ecológica sobre la necesidad de conceder al interesado la posibilidad de reparación disponiendo:

“Es un dato incontrovertido que la rotura de la balsa de la empresa recurrente produjo un vertido de lodos contaminantes en el cauce del río Guadiamar y terrenos adyacentes de una enorme magnitud y de una extraordinaria peligrosidad, con graves afecciones a la flora y fauna del sistema hídrico de dicho río y con un serio riesgo de que pudieran verse afectadas las aguas subterráneas. No sólo la naturaleza catastrófica del siniestro requirió la inmediata respuesta de la Administración para iniciar los trabajos de reparación de los suelos afectados, sino que la misma entidad de dichas tareas exigió la intervención de medios personales y materiales en número e importancia tales que ni su aportación ni su coordinación podía esperarse con éxito de la sociedad causante de los vertidos.

La invocación del artículo 95 de la Ley 30/92 es errónea porque la Administración no ha actuado en ejecución subsidiaria de la sociedad recurrente sino a título propio en una actuación reparadora cuyo coste, según el artículo 110.1 de la Ley de Aguas, debe ser satisfecho por el causante de los vertidos”.

Otro ejemplo de que antes de la LRM la reparación de los daños medioambientales estaba atribuida a la responsabilidad subsidiaria derivada de la imposición de sanciones administrativas, lo encontramos en el artículo 95 de la Ley de Costas que dispone: “sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la restitución de la cosa y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños y perjuicios causados, en el plazo en que cada caso fije la resolución correspondiente”.

La jurisprudencia ha plasmado también la obligación de reparar por quien ha causado el daño medioambiental, y así en materia de ruido se obliga al demandado a eliminar el foco ruidógeno o las causas que producen el ruido nocivo mediante obras o actividades que sean necesarias.

Por su parte, la STS de 23 de septiembre de 1988 regula el deber de recuperación de las aguas contaminadas y su restitución al estado de pureza natural, aunque no se hubiera acreditado que dichas aguas fueran potables y estuvieran destinadas al consumo humano o animal antes del daño medioambiental. Y la Sentencia de la Audiencia Provincial de La Coruña de 2 de mayo de 2000, condena al acusado a asumir trabajos de recuperación del acuífero contaminado de acuerdo con la metodología y técnicas que figuran en el proyecto elaborado por la empresa y bajo la supervisión de la administración autonómica competente o subsidiariamente que indemnice a dicha administración por las labores de descontaminación y rehabilitación que ejecute.

La LRM procede a regular cada una de las obligaciones de las partes intervinientes en el proceso medioambiental, siendo la finalidad de la Ley conseguir la reparación general del daño medioambiental que se hubiera ocasionado con la actividad del operador. Y esa recuperación del medio ambiente se efectuará en tres fases: primero la determinación del daño medioambiental (los recursos afectados, daños producidos, cuantificación, extensión e intensidad del daño producido y evaluación de la significatividad del daño). Segunda sobre la forma de reparación medioambiental recogiendo las diversas clases de medidas que se pueden adoptar. Y por último, el proceso de reparación medioambiental deberá terminar con la redacción del Proyecto de Reparación que tendrá el contenido establecido en el artículo 25 del Reglamento aprobado por Real Decreto 2090/2008.

Cabe señalar cómo en la determinación de las medidas de reparación del daño medioambiental del Anexo II de la LRM se diferencia la reparación de las aguas, especies silvestres, hábitats, ribera del mar, rías y por otro lado, se refiere a la reparación del suelo.

En cambio en la Directiva 2004/35/CE se contemplaban las medidas de prevención y reparación, pero no se hacía alusión alguna a las medidas de evitación. Así el artículo 2.10 y 11 mencionan que es medida preventiva toda medida adoptada en respuesta a un suceso, acto u omisión que haya supuesto una amenaza inminente de daño medioambiental, con objeto de

impedir o reducir al máximo dicho daño; y considera medida reparadora, toda acción o conjunto de acciones, incluidas las medidas paliativas o provisionales, que tengan por objeto reparar, rehabilitar, reemplazar los recursos naturales y servicios dañados, o facilitar una alternativa equivalente a los mismos.

La LRM en su artículo 2, apartados 14, 15 y 16, recoge los tres tipos de medidas que se pueden adoptar y las define del siguiente modo:

- *«Medida preventiva» o «medida de prevención»: Aquélla adoptada como respuesta a un suceso, a un acto o a una omisión que haya supuesto una amenaza inminente de daño medioambiental, con objeto de impedir su producción o reducir al máximo dicho daño.*

- *«Medida de evitación de nuevos daños»: aquella que, ya producido un daño medioambiental, tenga por finalidad limitar o impedir mayores daños medioambientales, controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño, o haciendo frente a ellos de cualquier otra manera.*

- *«Medida reparadora» o «medida de reparación»: Toda acción o conjunto de acciones, incluidas las de carácter provisional, que tenga por objeto reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicios de recursos naturales dañados, o facilitar una alternativa equivalente a ellos según lo previsto en el anexo II.*

6.2. Prevención y evitación de daños medioambientales: obligaciones del titular de la actividad económica o profesional

El eje principal del contenido de la LRM es la prevención, evitación y reparación de los daños medioambientales. El Capítulo III se centra en la regulación de las obligaciones que generan para el operador el deber de adoptar dichas medidas, así como las potestades de la Administración para garantizar la correcta adopción de aquellas.

La LRM exige de igual forma tanto a los operadores incluidos en el Anexo III como a los que no están incluidos en él, la obligación de adoptar medidas de prevención y evitación de daños medioambientales, aunque no haya mediado dolo, culpa y negligencia. La Ley extiende el sistema de responsabilidad objetiva respecto a las medidas preventivas y de evitación, para cualquier tipo de operador, a diferencia de la Directiva 2004/35/CE que sólo obliga a los operadores no incluidos en el Anexo III a la adopción de dichas medidas cuando exista dolo, culpa o negligencia.

Por un lado la Ley establece la obligación de adopción por parte de cualquier operador de medidas de prevención y evitación del daño medioambiental, dado que si no podría incurrir en negligencia o culpa; y por otro lado, la Ley también extiende a cualquier operador la obligación de adopción de las medidas de prevención y evitación en los supuestos de amenazas inminentes

de daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos, como hace la Directiva para los operadores cuya actividad no está incluida en el Anexo III.

Respecto a las medidas de reparación, según se trate de uno u otro el objeto de protección, el concepto y alcance de tal protección son distintos. Así en los casos de daños a las especies silvestres y hábitats, a las aguas, a la ribera del mar y a las rías, la acción de reparación va dirigida a devolver el estado en que esos recursos se encontraban en el momento de sufrir el daño, es decir, volverlos a su “estado básico” y recuperar los servicios y funciones que dichos recursos prestaban a otros recursos naturales, debiendo la reparación prever la eliminación de toda amenaza que pudiera producir efectos desfavorables para la salud humana.

Si se trata de daños al suelo, las medidas de reparación irán dirigidas a la eliminación, contención, reducción de sustancias y organismos, microorganismos nocivos, de tal manera que el suelo afectado deje de ser una amenaza por los posibles efectos adversos a la salud o para el medio ambiente.

Si bien las obligaciones del operador se recogen en los artículos 17, 19 y 20 de la LRM, hemos de destacar que en el artículo 9, bajo la rúbrica “responsabilidad de los operadores”, se efectúa una genérica mención a las obligaciones de éste. En principio hemos de señalar como tres las obligaciones del operador:

- Adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales, y sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía, cuando resulten responsables de los mismos.

- Comunicar de forma inmediata a la autoridad competente la existencia de daños medioambientales o la amenaza inminente de dichos daños que hayan ocasionado o que puedan ocasionar.

- Colaborar en la definición de las medidas reparadoras y en la ejecución de las adoptadas por la autoridad competente.

El artículo 17 regula las obligaciones del operador en materia de prevención y de evitación:

- En el caso de que exista una amenaza inminente de daño medioambiental, deberá adoptar sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o acto administrativo previo las medidas preventivas apropiadas.

Así pues la obligación del operador se caracteriza por su inmediatez, ante la amenaza inminente de daños medioambientales, y las medidas se adoptaran sin necesidad de intervención administrativa previa, es decir sin esperar a un requerimiento ni resolución administrativa o a las medidas cautelares que se pudieran adoptar en un procedimiento administrativo.

Estos tipos de medidas tanto preventivas como de evitación de nuevos daños son exigibles también a los operadores no incluidos en el anexo III, cualquiera que sea la naturaleza de su responsabilidad.

- Si los daños ya se han producido, el operador tiene el deber de adoptar las medidas apropiadas de evitación de nuevos daños, con independencia de que esté o no sujeto a la obligación de adoptar medidas de reparación por aplicación de lo dispuesto en la Ley.

- Los operadores deberán poner en conocimiento inmediato de la autoridad competente todos los aspectos relativos a los daños medioambientales o a la amenaza de tales daños, según lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Ley, así como las medidas de prevención y evitación adoptadas.

La LRM prevé la obligación de información con carácter inmediato a la autoridad competente de la situación y evolución del daño y de la amenaza inminente del mismo, así como de las medidas que se adopten¹¹⁰.

- En caso de que no desaparezca la amenaza del daño, a pesar de haberse adoptado las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños, el operador lo pondrá en conocimiento

¹¹⁰ Las obligaciones a que hacemos referencia están recogidas en el artículo 5.2 de la Directiva, que establece que el operador comunicará lo antes posible todos los aspectos pertinentes de la situación a la

inmediato de la autoridad competente.

La determinación de las medidas de prevención y de evitación se rige por los criterios del punto 1.3 del Anexo II de la Ley¹¹¹ y por los que puedan establecer las Comunidades

autoridad competente cuando no desaparezca la amenaza inminente de que se produzca un daño medioambiental.

¹¹¹ Los criterios para la determinación de las medidas previstos en el punto 1.3 del Anexo II de la LRM son los siguientes:

“1.3. Elección de las medidas reparadoras.

1.3.1. Las medidas reparadoras razonables deberían valorarse utilizando las mejores tecnologías disponibles, atendiendo a todos los criterios siguientes:

El efecto de cada medida en la salud y la seguridad públicas.

La probabilidad de éxito de cada medida.

El grado en que cada medida servirá para prevenir futuros daños y evitar daños colaterales como consecuencia de su aplicación.

El grado en que cada medida beneficiará a cada componente del recurso natural o servicio medioambiental.

El grado en que cada medida tendrá en cuenta los correspondientes intereses sociales, económicos y culturales y otros factores pertinentes específicos de la localidad.

El período de tiempo necesario para que sea efectiva la reparación del daño medioambiental.

El grado en que cada una de las medidas logra reparar el lugar que ha sufrido el daño medioambiental.

La vinculación geográfica con el lugar dañado.

El coste que supone aplicar la medida.

1.3.2. Al evaluar las distintas medidas reparadoras identificadas, podrán elegirse medidas reparadoras primarias que no restituyan por completo a su estado básico las aguas o las especies silvestres y los hábitats que hayan sufrido el daño, o que lo hagan más lentamente. Se podrá adoptar esta decisión únicamente si los recursos naturales o los

Autónomas al respecto. Estos criterios previstos para la adopción de medidas reparadoras son también igualmente aplicables a las medidas preventivas y de evitación; así podemos mencionar, entre otras, la probabilidad de éxito, los efectos sobre la salud de las personas y la seguridad pública, etc.

También se prevé en el citado precepto la obligación de informar con carácter inmediato a la autoridad competente de la situación y evolución del daño o amenaza de daño medioambiental, así como las medidas que se adopten¹¹².

servicios medioambientales dañados se compensan mediante un incremento de las acciones complementarias o compensatorias que proporcione un nivel similar de recursos o servicios. Esas medidas reparadoras adicionales se determinarán de conformidad con las normas establecidas en el punto 1.2.2.

1.3.3. No obstante, las normas establecidas en el punto 1.3.2, y de conformidad con el artículo 21, la autoridad competente podrá decidir que no han de adoptarse más medidas reparadoras si:

1º. Las medidas reparadoras ya adoptadas garantizan que ya ha dejado de existir una amenaza significativa de que se produzcan efectos desfavorables para la salud humana, el agua o las especies silvestres y los hábitats; y...

2º. El coste de las medidas reparadoras que deberían adoptarse para alcanzar el estado básico o un nivel similar es desproporcionado en comparación con los beneficios medioambientales que se vayan a obtener, en cuyo caso será necesario ampararse en una memoria económica justificativa que tendrá el carácter público.

¹¹² La Directiva 2004/35/CE en su artículo 5.2, también regula estas medidas estableciendo que el operador comunicará lo antes posible todos los aspectos pertinentes de la situación a la autoridad competente, cuando no desaparezca la amenaza inminente de que se produzca el daño medioambiental pese a las medidas prevenidas adoptadas.

En el artículo 17.bis de la LRM se prevé que las autoridades competentes adoptarán medidas para impulsar la realización voluntaria de análisis de riesgos medioambientales entre los operadores de cualquier actividad susceptible de ocasionar daños medioambientales, con la finalidad de lograr una adecuada gestión del riesgo medioambiental de la actividad.

Continuando con las obligaciones, hemos de destacar la existencia de *potestades de la Administración* en materia de prevención y de evitación de daños, previstas en la LRM en su artículo 18, diferenciando las relativas a la prevención y evitación de las relativas a la reparación reguladas en el artículo 21. En ambos supuestos se trata de potestades de carácter discrecional, pues no se impone a la Administración la obligación de poner en práctica dichas estas medidas, sino que faculta a la autoridad administrativa para que adopte en cada caso las más apropiadas para conseguir el fin perseguido.

El artículo 18 de la LRM determina las facultades de la Administración pública competente. Estamos ante un apoderamiento de la Administración en los supuestos de amenazas de daños respecto de las medidas preventivas y en el caso de amenaza de producción de nuevos daños respecto de las medidas de evitación.

Estas facultades de las que dota la Ley a la Administración son de carácter facultativo y las ejerce la Administración voluntariamente en caso de inactividad de los operadores o de una actuación deficiente por parte de éstos.

Pese al carácter facultativo de la actuación de la Administración, la Ley prevé un procedimiento que puede ser iniciado bien por cualquier interesado o por entidades que velan por la protección del medio ambiente. En tales casos la Administración deberá dictar una resolución motivada en virtud de la cual se determine la existencia o no de responsabilidad. Para el supuesto de que el operador responsable incumpla sus obligaciones prevé la ejecución forzosa.

El artículo 18 de la LRM dispone que las potestades administrativas puedan ser adoptadas en cualquier momento, no existiendo plazo temporal para la Administración siempre que haya una amenaza de daños o de producción de nuevos daños, teniendo en cuenta el límite de treinta años previsto en el artículo 4 de la Ley.

En todo caso no se puede olvidar que en materia medioambiental se trata de conciliar y combinar la protección del medio ambiente con otros intereses económicos, obligando en ocasiones a la adopción de decisiones que permiten preferir unos proyectos sobre otros. En ese sentido, hemos de hacer mención a un supuesto en el que no es aplicable la potestad administrativa, como es el de las obras públicas de interés general, donde la autoridad competente no podrá exigir la adopción de las medidas de los artículos 18 y 21 cuando se ha seguido el procedimiento adecuado para la evaluación del impacto ambiental y se han cumplido con las prescripciones establecidas para la declaración

de impacto ambiental. Se trata de obras públicas de interés general que afectan a espacios de la Red Natura 2000 en las que se ha tramitado la declaración de impacto ambiental que salvaguarda al medio ambiente y garantiza la reparación del medio ambiente que se pueda ver dañado por la obra en cuestión.

Al respecto destacar el apartado 3 del artículo 6 de la LRM, que pone de manifiesto que si por aplicación de otras leyes se hubiera conseguido la prevención, la evitación y la reparación de daños medioambientales a costa del responsable, no será necesario tramitar las actuaciones previstas en esta Ley.

Los artículos 18 de la LRM y 5 de la Directiva 2004/35, en relación con la prevención y evitación, establecen que la autoridad competente, cuando considere que existe amenaza de daños o de producción de nuevos daños, podrá adoptar en cualquier momento y mediante resolución motivada dictada de conformidad con lo establecido en el Capítulo VI, cualquiera de las siguientes decisiones:

a) Exigir al operador que facilite información sobre toda amenaza inminente de producción de daño medioambiental cuando existan indicios de que va a producirse.

b) Exigir al operador que adopte inmediatamente las medidas encaminadas a prevenir y a evitar tales daños y requerir su cumplimiento.

c) Dar al operador instrucciones de obligado cumplimiento sobre las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños que deba adoptar o, en su caso, dejar sin efecto.

d) Ejecutar a costa del sujeto responsable las medidas de prevención o de evitación cuando concurren las circunstancias previstas en los artículos 23 y 47.

Mientras que el artículo 23.1 determina que la ejecución no podrá ser a costa del operador cuando no haya sido identificado, el segundo supuesto del artículo 47 prevé la ejecución forzosa en caso de incumplimiento del operador de las medidas previstas en la resolución administrativa

Las potestades de las Administración vinculadas a las obligaciones del operador de reparación, se prevén en el artículo 21 de la LRM y son similares a las establecidas para las medidas de prevención y de evitación.

El ejercicio de estas potestades es facultativo, si bien nuestro ordenamiento jurídico y concretamente la Constitución condicionan dicho carácter en el procedimiento para exigir la responsabilidad medioambiental que se pueda iniciar de oficio.

Estas potestades pueden ser ejercitadas “en cualquier momento”, y al relacionar esto con lo dispuesto en la Disposición Adicional sexta, según la cual los efectos de la LRM se retrotraen al 30 de abril de 2007, ello permite afirmar que cualquier

Administración competente puede exigir del operador la adopción de medidas de reparación por daños ambientales acaecidos entre el 30 de abril de 2007 y el 25 de octubre de dicho año que es la fecha en que la Ley entró en vigor.

Las facultades que se otorgan a la Administración son:

a) La potestad de exigir al operador que facilite información adicional relativa a los daños producidos.

b) La potestad de adoptar, exigir al operador que adopte o dar instrucciones al operador respecto de todas las medidas de carácter urgente posibles para, de forma inmediata, controlar, contener, eliminar o hacer frente de otra manera a los contaminantes de que se trate y a cualesquiera otros factores perjudiciales para limitar o impedir mayores daños medioambientales y efectos adversos para la salud humana o mayores daños en los servicios.

c) Exigir al operador que adopte las medidas reparadoras necesarias de acuerdo con lo previsto en el Anexo II. Es decir, medidas urgentes de control, de eliminación y contención de aquellos factores que sean dañinos para la salud humana o el medio ambiente. Incluyendo la posibilidad de exigir al operador que cambie las medidas que haya adoptado previamente o que modifique su ejecución.

Es relevante destacar que estas medidas pueden tener

como objeto limitar o impedir el daño medioambiental, cosa que es más propia de las medidas de evitación de nuevos daños. Al respecto cabe señalar que la redacción del artículo es semejante al artículo 2.b) de la Directiva y que ésta no contempla como categoría independiente las medidas reparadoras, como ya hemos apuntado en este estudio.

d) La potestad de dar al operador instrucciones de obligado cumplimiento sobre las medidas reparadoras que deba adoptar o, en su caso, dejarlas sin efecto.

e) La potestad de ejecutar a costa del sujeto responsable las medidas reparadoras cuando concurren las circunstancias previstas en los artículos 23 y 47.

6.3. Reparación de daños ambientales: obligaciones del operador económico o profesional y medidas de la Administración pública

6.3.1. Aproximación

Esta materia está regulada en la sección 2ª del Capítulo III de la LRM, donde se contemplan tanto las obligaciones del operador como las potestades de la Administración y la adopción de medidas de reparación.

Comenzando por el artículo 19, en el mismo se prevé que corresponden al operador tanto la obligación de información a la

autoridad competente, como la adopción de medidas de reparación. Si bien dicho artículo plantea un tratamiento diferenciado a aquellos supuestos en que el operador responsable realice cualquiera de las actividades económicas o profesionales incluidas en el Anexo III y a los casos en que el operador no está incluido en el citado Anexo.

En ese sentido, hemos de diferenciar los siguientes supuestos:

- Si se trata de operadores que realizan cualquiera de las actividades económicas o profesionales incluidas en el Anexo III, y aunque en el ejercicio de su actividad no hayan incurrido en dolo, culpa o negligencia, están obligados a ponerlo en conocimiento inmediato de la autoridad competente y a adoptar las medidas de reparación que procedan de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

- Si se trata de un operador de una actividad económica o profesional no incluida en el Anexo III que cause daños medioambientales y que no haya incurrido en dolo, culpa o negligencia, le será exigible la obligación de información, así como la adopción de medidas de evitación de nuevos daños.

- Si se acredita que ha actuado con dolo, culpa o negligencia, deberá adoptar las medidas reparadoras, dado que estamos ante una responsabilidad subjetiva.

- Si la actividad del operador no está incluida en el Anexo III y éste desarrolla la actividad sin que medie dolo, culpa o negligencia, pero incumple las obligaciones relativas a las medidas de prevención y de evitación de daños, estará obligado a poner en marcha medidas de reparación. Dado que la responsabilidad originariamente objetiva deviene en subjetiva y es compatible con la sanción que corresponda en caso de incumplimiento de la medida.

Las medidas concretas de reparación conforme al artículo 6.1 de la Directiva podemos concretarlas en: a) la obligación del operador de comunicar a la autoridad administrativa y de adoptar todas las medidas posibles para de forma inmediata controlar, contener, eliminar o hacer frente a los contaminantes de que se trate y a cualesquiera otros factores perjudiciales, con el fin de impedir mayores daños medioambientales y efectos adversos para la salud humana o mayores daños a los servicios; y b) las medidas reparadoras necesarias.

El artículo 20 de la LRM regula las medidas de reparación como obligación ex lege impuesta al operador sin necesidad de que sea requerido por la Administración para su adopción cuando se ha ocasionado un daño medioambiental.

Podemos clasificar estas medidas en: medidas provisionales y medidas que la Administración pública competente determine como consecuencia del procedimiento previsto en el Capítulo VI de la Ley.

Para la adopción de las medidas de reparación provisionales no es necesaria la emisión por parte de la Administración pública de una resolución administrativa previa sobre las mismas, si bien la Administración puede exigir al operador la adopción con carácter urgente de medidas, de conformidad con el artículo 21.b de la LRM o de que dicte instrucciones al operador sobre las medidas provisionales que deben ser adoptadas. Estas medidas deben ser acordes con los criterios establecidos en el Anexo II y los que fijen en su caso las Comunidades Autónomas.

Con respecto a las medidas de reparación adoptadas como consecuencia de la resolución del procedimiento previsto en el Capítulo VI, la Ley prevé la obligación del operador de someter a la aprobación de la Administración pública competente una propuesta de medidas reparadoras de los daños producidos, conforme a los criterios del Anexo II así como a los de la normativa autonómica.

El párrafo segundo del artículo 20 establece que la autoridad competente habilitará al operador para que éste pueda optar entre distintas medidas adecuadas o diferentes formas de ejecución.

Las medidas provisionales de reparación son:

- Medidas necesarias para de forma inmediata reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicio de esos recursos naturales dañados, de acuerdo con los criterios previstos

en el Anexo II, sin perjuicio de los criterios adicionales que con el mismo objetivo establezcan las Comunidades Autónomas.

- Deber de informar a la autoridad competente de las medidas adoptadas.

Las medidas definitivas consisten en someter a la aprobación de la autoridad competente una propuesta de medidas reparadoras de los daños medioambientales causados, elaborada conforme a lo previsto en el Anexo II. La Administración dictará una resolución en la que se contengan las medidas concretas y la prioridad de las medidas, teniendo en cuenta los siguientes criterios para su determinación:

a) serán preferentes las medidas destinadas a la eliminación de riesgos para la salud humana.

b) se tendrán en cuenta como criterios fundamentales, la naturaleza, el alcance y la gravedad de cada daño medioambiental, así como las posibilidades de recuperación.

Por último destacar que el apartado tercero del artículo 20 permite que la resolución administrativa fije las prioridades en la adopción de las medidas de reparación, si los daños medioambientales hacen imposible su adopción simultánea al encontrarnos en el caso de varios daños medioambientales.

6.3.2. Determinación del estado básico

El artículo 2.19 de la LRM en relación con el artículo 19 del Reglamento definen el estado básico como: *“Aquél en que, de no haberse producido el daño medioambiental, se habrían hallado los recursos naturales y los servicios de recursos naturales en el momento en que sufrieron el daño, considerado a partir de la mejor información disponible”*.

En el Anexo I, apartado IV del Reglamento se describe dicho estado básico al referirse a que: *la determinación del estado básico constituirá el nivel de referencia al que se debe llegar mediante la puesta en práctica de las correspondientes medidas de reparación. El estado básico se determinará a partir de datos de tipo histórico, de referencia, de control o de cambios experimentados por el receptor a consecuencia del daño. Los datos podrán emplearse solos o combinados.*

El estado básico vendrá determinado por los cambios experimentados a consecuencia de la actuación del agente causante del daño, y mediante la identificación de los recursos naturales y los servicios dañados, utilizando para ello las *fuentes de información* reguladas en el apartado IV del Anexo I¹¹³.

¹¹³ Dicho apartado IV del Anexo I del Reglamento determina como son fuentes de información:

a) Información recabada sobre el lugar afectado en un período de tiempo anterior a la ocurrencia del daño. Comprendiendo descripciones ecológicas y geológicas, listas de especies o información cartográfica y fotográfica.

b) Información que contenga patrones históricos o tendencias en cuanto a la estructura y funciones del conjunto de los recursos naturales afectados.

c) Información procedente de otras áreas que no están ni se verán afectadas por el daño, similares y preferentemente adyacentes al lugar afectado, con respecto a las condiciones fisicoquímicas y a los parámetros ecológicos que son objeto de estudio.

El estado básico debe determinarse en el momento de la producción del daño medioambiental y sin tomar en consideración la posible evolución del recurso natural o *estado dinámico*¹¹⁴.

La determinación del estado básico requiere la concurrencia de condiciones que permitan conocer y predecir la evolución del estado medioambiental, de conformidad con el artículo 19 del Reglamento, las cuales son:

- La existencia de información histórica fehaciente que demuestre la tendencia de la evolución de los recursos naturales o de los servicios afectados.
- La existencia de un cambio de uso del suelo que suponga la pérdida a corto plazo de los recursos o servicios afectados y que esté previsto en un instrumento de planeamiento ya aprobado o en tramitación, cuando hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable, o de no ser ésta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.

Para la determinación del estado básico se ha de tener en cuenta el *estado de conservación*, definido de la siguiente manera en el apartado 6 del artículo 2 de la LRM:

“a) Con respecto a un hábitat, la suma de influencias que actúan sobre él y sobre sus especies típicas que puedan afectar a largo plazo a su distribución natural, a su estructura y a sus funciones, así como a la supervivencia a largo plazo de sus

d) Información relacionada con el lugar afectado procedente de otros proyectos de reparación sobre los mismos recursos naturales o los servicios de recursos naturales que se han visto afectados.

¹¹⁴ El artículo 2.c) del Reglamento define el estado dinámico como aquel que prevé la evolución de los recursos naturales y los servicios que éstos prestan desde que se produce el daño hasta que surte efectos la reparación.

especies típicas en el área de distribución natural de ese hábitat en el territorio español.

El estado de conservación de un hábitat se considerará «favorable» cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

1ª. Que su área de distribución natural y las zonas que abarque esa extensión sean estables o estén en crecimiento.

2ª. Que concurren la estructura específica y las funciones necesarias para su mantenimiento a largo plazo y sea probable que éstas vayan a seguir concurriendo en un futuro previsible.

3ª. Que el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable, tal como se define en la letra b).

b) Con respecto a una especie, la suma de influencias que actúan sobre ella que puedan afectar a su distribución a largo plazo y a la abundancia de sus poblaciones en el área de distribución natural de esa especie en el territorio español.

El estado de conservación de una especie se considerará «favorable» cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

1ª. Que los datos de dinámica de población para la especie de que se trate indiquen que se está manteniendo a largo plazo como componente viable de sus hábitats.

2ª. Que el área de distribución natural de esa especie no se esté reduciendo ni sea probable que vaya a reducirse en un futuro previsible.

3ª. Que exista un hábitat suficientemente amplio como para mantener a sus poblaciones a largo plazo y sea probable que vaya a seguir existiendo”.

6.3.3. Determinación del daño medioambiental

El procedimiento para la determinación del daño medioambiental está regulado en el Capítulo II del Reglamento bajo la rúbrica “Determinación del Daño Medioambiental”. En dicho procedimiento se diferencia como fases fundamentales entre la recogida de información, la identificación y definición del agente causante del daño, la identificación de los recursos y servicios naturales afectados, la cuantificación del daño y en último lugar la determinación de la significatividad del daño.

En cuanto a la *recogida de información* constituye una de las primeras obligaciones impuestas a los operadores para la determinación de la magnitud del daño ocasionado, prevista en el artículo 6 del Reglamento.

Y así se tiene en cuenta la cartografía y geología del terreno, el foco de contaminación y el agente causante del daño, los umbrales de toxicidad de las sustancias que han afectado a los recursos naturales, el uso del territorio, los objetivos y las posibles técnicas de reparación primaria y otros indicadores que el operador tenga o que solicite la Administración.

El operador debe recoger la información en un primer momento cuando se produzca el daño y se estén adoptando medidas de evitación de nuevos daños. Y cuando exista amenaza inminente de daño, la información será recogida cuando se estén adoptando medidas preventivas.

El siguiente paso en la determinación del daño es *la identificación y caracterización del agente causante del daño y de los recursos afectados* que según los artículos 8 y 9 del Reglamento son:

- Agente químico: Liberación de una sustancia en una concentración superior al umbral de toxicidad de dicha sustancia en determinado medio receptor. Se identifica la cantidad de sustancia derramada, sus propiedades toxicológicas y ecotoxicológicas, y otras propiedades fisicoquímicas que pudieran condicionar su peligrosidad, transporte y persistencia.
- Agente físico: referido al exceso o defecto de una sustancia que no tiene asociado un nivel de toxicidad, como el agua, los residuos inertes, la tierra, la temperatura. Es preciso determinar la cantidad, calidad o densidad del agente implicado en el daño.
- Agente biológico: cuando el daño es causado por los organismos modificados genéticamente, las especies exóticas invasoras y los microorganismos patógenos. Se toma en consideración el organismo causante del daño, su definición taxonómica o su nomenclatura específica, así como los parámetros.

Si se trata de un organismo modificado genéticamente se estudiará la modificación genética del organismo y como se ha llevado a cabo, así como su nomenclatura específica, capacidad de supervivencia, forma de diseminación, dominancia y evolución genética al interactuar con otros organismos vivos.

Si se trata de especies exóticas invasoras se considerará la especie introducida, la cantidad y capacidad de la amenaza a la diversidad biológica autóctona por interferencia en la dinámica de las poblaciones, y la capacidad para contaminar química o genéticamente, competir, depredar o transmitir enfermedades a las especies autóctonas.

Si se trata de microorganismos patógenos se analizará su

especie, su peligrosidad, su estabilidad genética y su capacidad de interacción con otras especies de fauna y flora autóctonas.

El artículo 10 del Reglamento prevé la identificación de los recursos y servicios afectados directa como indirectamente y para ello es necesario la realización de un análisis de los medios de difusión por medio de los cuales se libera el agente causante del daño, como de sus potenciales receptores. La forma de identificación deberá realizarse conforme a documentos de referencia acreditados o emitidos por organismos oficiales.

El análisis deberá incluir por un lado la identificación de los recursos más vulnerables o sensibles a la modificación de su entorno o que afecten a la estabilidad del ecosistema. Y por otro lado la identificación del nivel de provisión de servicios que proporcionan los recursos naturales afectados evitando la duplicidad en la identificación de los servicios ambientales que pueden afectar a varios receptores.

Por lo que respecta a la *cuantificación del daño*, consistente en la determinación del grado de exposición de los receptores afectados al agente causante del daño y la medición de los efectos que éstos producen sobre aquellos, se realizará de la siguiente forma:

a) La extensión del daño, prevista en el artículo 12 del Reglamento, se determina midiendo la cantidad de recurso afectado teniendo en cuenta las propiedades del agente causante del daño, las características del medio receptor y cualquier cambio que pueden experimentar los medios de difusión y receptores por la acción del causante del daño.

La extensión del daño a las especies silvestres se realizará teniendo en cuenta su exposición directa al agente causante del daño, ya sea por inhalación o por ingestión como su exposición

indirecta a través de la cadena trófica, la atmósfera, el hábitat, el suelo, las aguas y la ribera del mar y de las rías, etc.

Si el causante del daño es de tipo químico, el operador determinará la concentración que puede alcanzar dicha sustancia en el medio receptor.

Si el causante del daño es un organismo modificado genéticamente, la determinación de la extensión del daño se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley 9/2003 y en el Real Decreto 178/2004 que aprueba el Reglamento General para su desarrollo, mediante el análisis caso por caso acreditado por un organismo oficialmente reconocido, teniendo en cuenta la exposición directa como la indirecta al agente causante del daño, la transferencia de material genético o los cambios en el uso o en la gestión y los efectos acumulados a largo plazo.

En relación con la *intensidad* del daño prevista en el artículo 2. e) del Reglamento, se diferencia, en primer lugar, entre el nivel agudo que representa efectos adversos claros y a corto plazo sobre el receptor, con consecuencias evidentes sobre los ecosistemas y sus hábitats y especies. Estos efectos suponen una afección sobre el 50 % de la población expuesta al agente causante del daño. En segundo lugar, el nivel crónico o nivel de intensidad que indica posibles efectos adversos a largo plazo para un porcentaje de la población expuesta al agente del daño comprendido entre el 10 y el 50 %. Y por último, el nivel potencial o nivel de intensidad que corresponde a efectos que superan el umbral ecotoxicológico y afectan al menos al 1 % de la población expuesta al daño, pero no alcanzan los efectos de los niveles crónicos o agudos.

El artículo 13 del Reglamento determina que la intensidad se estimará mediante el establecimiento del grado de severidad de los efectos ocasionados por el agente causante del daño a los

recursos naturales o servicios afectados. Para establecer los efectos sobre el conjunto de recursos naturales y los servicios que éstos prestan, se remite a los criterios que se contemplan en el Anexo I de la Ley 26/2007 en relación con la determinación del carácter significativo de determinado daño.

También hemos de tener en consideración la *escala temporal*, que es la caracterización de la duración de los efectos adversos que experimentan los receptores hasta que se recupera el estado básico y de la reversibilidad.

Así el artículo 14 del Reglamento establece que para determinar la escala temporal del daño se estimará la duración, la frecuencia y la reversibilidad de los efectos que el agente causante del daño ocasiona sobre el medio receptor.

Para la determinación de la significatividad del daño hemos de tener en cuenta los criterios de los artículos 15, 16 y 17 del Reglamento. Los parámetros que hay que tener en cuenta son: el estado de conservación del recurso afectado, el estado ecológico, químico, cuantitativo del recurso afectado, la integridad física del recurso afectado, el nivel de calidad del recurso afectado, los riesgos para la salud humana o para el medio ambiente asociado al recurso afectado.

Según el artículo 16 en relación con el recurso natural afectado son significativos: por un lado los daños ocasionados a las especies silvestres y los hábitats cuando se produzcan cambios con efectos adversos que afecten al mantenimiento de un estado favorable de conservación o a la posibilidad de que ésta sea alcanzado.

Los daños a las aguas serán significativos si la masa de agua receptora experimenta un efecto desfavorable de su estado ecológico, químico o cuantitativo, en caso de aguas subterráneas o

superficiales o en el caso de aguas artificiales y muy modificadas que en ambos casos traiga consigo un cambio en la clasificación de dicho estado en el momento de producirse la afectación, de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento de Planificación Hidrológica (RD 907/2007).

Los daños causados al suelo serán significativos si el receptor experimenta un cambio adverso que genere riesgos para la salud humana o para el medio ambiente, de forma que pueda ser calificado como suelo contaminado en los términos establecidos en el RD 9/2005 que determina la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

Los daños causados a las riberas del mar y de las rías son significativos cuando lo sean los daños experimentados a las aguas, por el suelo o por las especies silvestres y los hábitats.

El artículo 17 del Reglamento diferencia dos supuestos para la determinación de la significatividad del daño. Así distingue en el caso de que el agente causante del daño sea de tipo químico, la determinación de la significatividad se realizará mediante una operación aritmética calculando el cociente de riesgo entre la concentración que alcanza la sustancia en el receptor y el umbral de toxicidad para un nivel concreto de intensidad. Se considerará significativo cuando el cociente de riesgo sea superior a uno.

Hemos de tener en cuenta las siguientes precisiones, a tal efecto:

- se podrá establecer por la autoridad competente un nivel significativo menor que uno en el caso de daño sea acumulable.
- Será acumulable el daño tanto por la sensibilidad del medio receptor como por la existencia de dos o más focos de

contaminación que pueden mermar a corto, medio y largo plazo la capacidad de recuperación del medio receptor.

Si el agente causante del daño es un organismo modificado genéticamente, se determinará la significatividad mediante un análisis caso por caso acreditado por un organismo reconocido oficialmente.

Por último señalar que el artículo 18 del Reglamento establece un criterio residual no midiendo la significatividad por los daños al agua y al suelo, sino que utiliza un concepto jurídico indeterminado como los efectos que dichos daños ocasionan a las especies silvestres que allí habitan y que puedan sufrir un daño calificado como significativo.

6.3.4. Reparación medioambiental de los daños a las aguas, especies silvestres, hábitats y ribera del mar y rías

Una de las finalidades del proceso de reparación es aquella que va dirigida a la restitución del medio ambiente a su estado básico: para ello es necesario determinar las concretas medidas de reparación a adoptar.

El Tribunal de Justicia de Luxemburgo en su Sentencia de 2 de marzo de 2010 (asunto T-16/04), reconoce la posibilidad de imponer conductas que afecten incluso al derecho de propiedad, si bien el derecho de propiedad y el libre ejercicio de una actividad económica forman parte de los principios generales del derecho comunitario, estos principios no aparecen, sin embargo, como prerrogativas absolutas, sino que deben tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al derecho de propiedad y al libre ejercicio de una actividad económica siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, habida

cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados.

La LRM considera la *reparación primaria* como toda medida correctora que aproxime y restituya los recursos naturales o servicios de recursos naturales dañados a su estado básico en el lugar en que se produjo el daño.

Para la identificación del daño se tendrán en cuenta todas las acciones necesarias para volver a la situación anterior al hecho que originó la responsabilidad medioambiental.

Las medidas concretas de reparación primaria están reguladas en el artículo 21 del Reglamento, entre las que hemos de destacar aquellas que van dirigidas a eliminar, retirar o neutralizar el agente causante del daño, evitar la acción de especies exóticas invasoras, reponer o regenerar el recurso afectado con el fin de acelerar su recuperación al estado básico, cualquier acción dirigida específicamente a reponer los servicios de los recursos naturales afectados y la recuperación natural.

Para la selección de la medida de reparación primaria más idónea, el artículo 21.2 del Reglamento señala los factores a tener en cuenta: a) las consideraciones ecológicas necesarias para la conservación de los recursos naturales y los servicios de los recursos naturales que han sido afectados; b) el grado de intervención asociado a cada técnica de reparación. Dicho grado de intervención podrá ser total, parcial o basarse en la recuperación natural. Su determinación se hará atendiendo a aspectos referentes a la sensibilidad del medio, el horizonte temporal de recuperación y el coste de la medida de reparación; c) estimación previa de la pérdida provisional de recursos o servicios asociada a cada alternativa de reparación; d) evaluación de la viabilidad técnica de la reparación; e) estimación previa de los

costes de cada alternativa de reparación.

La *reparación complementaria* entra a valorarse cuando deviene en ineficaz la restitución del medio ambiente con las medidas de la reparación primaria. Así el artículo 22.1 del Reglamento establece como supuestos en que se procederá a la reparación complementaria cuando no sea posible la devolución de los recursos naturales y servicios al estado básico; también cuando resulte que o bien el período de efectividad o bien el coste sean desproporcionados, quedando acreditado esa desproporción mediante una memoria económica de carácter público.

Constituye «reparación complementaria» toda medida correctora adoptada en relación con los recursos naturales o los servicios de recursos naturales para compensar el hecho de que la reparación primaria no haya dado lugar a la plena restitución de los recursos naturales o servicios de recursos dañados.

El fin de la reparación complementaria es proporcionar un nivel de recursos naturales o de servicios de recursos naturales similar al que se habría proporcionado si el lugar dañado se hubiera restituido a su estado básico. Y en la medida que sea posible el lugar alternativo deberá estar vinculado geográficamente al lugar dañado, teniendo en cuenta los intereses de la población afectada.

La LRM considera *reparación compensatoria* toda acción dirigida a compensar las pérdidas provisionales de los recursos naturales o de los servicios de los recursos naturales que se produzcan desde la fecha en que se produjo el daño hasta que la reparación primaria surta efecto.

Las *pérdidas provisionales* son definidas en la LRM como las pérdidas derivadas del hecho de que los recursos naturales o los servicios de esos recursos naturales no puedan desempeñar

sus funciones ecológicas o prestar servicios a otros recursos naturales o al público hasta que hayan surtido efecto las medidas primarias o complementarias.

La finalidad de las mismas es compensar la pérdida provisional del recurso natural y servicios de recursos naturales durante la recuperación, mediante la adopción de mejoras adicionales a las especies silvestres o a los hábitats o a las aguas o al lugar dañado.

El artículo 22.2 del Reglamento se refiere a la reparación compensatoria cuando sea necesario compensar la pérdida provisional de recursos naturales o servicios de recursos naturales durante la recuperación.

Cuando las medidas de reparación primaria no puedan aplicarse en un determinado período de tiempo, la compensación trata de cubrir el período hasta que transcurra su aplicación y se computará en las pérdidas provisionales a efectos de calcular la correspondiente medida compensatoria.

La reparación compensatoria no consistirá nunca en una compensación financiera al público, pues su fin es compensar la pérdida provisional de recursos naturales y servicios de recursos naturales durante la recuperación.

La identificación de las medidas complementarias y compensatorias que pueden implementarse se determina en los apartados 1.2.2 y 1.3 del Anexo de la LRM¹¹⁵.

¹¹⁵ Dicho artículo dispone:

Identificación de medidas reparadoras complementarias y compensatorias.

1.2.2. Al determinar la magnitud de las medidas reparadoras complementarias o compensatorias se considerará en primer lugar la utilización de criterios de equivalencia recurso-recurso o servicio-servicio.

De acuerdo con estos criterios, se considerarán en primer lugar acciones que proporcionen recursos naturales o servicios de recursos naturales del mismo tipo, calidad y cantidad que los dañados. De no ser esto posible, se proporcionarán recursos naturales o servicios de recursos naturales alternativos. Por ejemplo, una disminución de la calidad podría compensarse con un aumento del número de medidas reparadoras.

1.2.3. Si no es posible utilizar criterios preferentes de equivalencia recurso-recurso o servicio-servicio, se aplicarán técnicas de valoración alternativas. La autoridad competente podrá prescribir el método para determinar la magnitud de las medidas reparadoras complementarias y compensatorias necesarias. Si es posible valorar los recursos naturales o servicios de recursos naturales perdidos pero no es posible valorar los recursos o servicios de reposición en un plazo o con unos costes razonables, la autoridad competente podrá optar por medidas reparadoras cuyo coste sea equivalente al valor monetario aproximado de los recursos naturales o servicios de recursos naturales perdidos.

Las medidas reparadoras complementarias y compensatorias habrán de concebirse de tal modo que prevean que los recursos naturales y servicios de recursos naturales adicionales obedezcan a las preferencias en el tiempo y a la cronología de las medidas reparadoras. Por ejemplo, cuanto más tiempo se tarde en alcanzar el estado básico, mayores serán las medidas de reparación compensatoria que se lleven a cabo (en igualdad de otras condiciones).

1.3. Elección de las medidas reparadoras.

1.3.1. Las medidas reparadoras razonables deberían valorarse utilizando las mejores tecnologías disponibles, atendiendo a todos los criterios siguientes:

El efecto de cada medida en la salud y la seguridad públicas.

La probabilidad de éxito de cada medida.

El grado en que cada medida servirá para prevenir futuros daños y evitar daños colaterales como consecuencia de su aplicación.

El grado en que cada medida beneficiará a cada componente del recurso natural o servicio medioambiental.

El grado en que cada medida tendrá en cuenta los correspondientes intereses sociales, económicos y culturales y otros factores pertinentes

El artículo 23 del Reglamento determina las reglas para la selección de las medidas compensatorias, para lo cual se tendrá en cuenta la pérdida de los recursos naturales y de los servicios que éstos prestan ocurridos desde el momento en que se pusieran en marcha las medidas de reparación primaria hasta el momento en que los recursos o servicios alcanzaran el estado básico.

Entre las reglas para seleccionar las medidas compensatorias hemos de señalar: a) se deberá proceder a la creación adicional de nuevos recursos naturales o servicios de recursos naturales que no existían antes de producirse el daño medioambiental y que sean equivalentes a los dañados; b) las medidas complementarias y compensatorias no pueden consistir en la recuperación natural; c) sí pueden consistir en la extensión de la reparación primaria a recursos y servicios adicionales y equivalentes a los previstos en ella; d) tanto la reparación complementaria como la compensatoria pueden consistir en una sola actuación o en una combinación de varias actuaciones; e) se debe seleccionar en cada caso el criterio de equivalencia que deba aplicarse para estimar la pérdida de recursos o servicios experimentada en el lugar del daño y los que deban obtenerse por medio del proyecto de reparación.

La elección de las medidas reparadoras complementarias y compensatorias consistirán en la creación adicional de nuevos recursos naturales o servicios de recursos naturales que no existían antes de producirse el daño medioambiental y que sean

específicos de la localidad.

El período de tiempo necesario para que sea efectiva la reparación del daño medioambiental.

El grado en que cada una de las medidas logra reparar el lugar que ha sufrido el daño medioambiental.

La vinculación geográfica con el lugar dañado.

El coste que supone aplicar la medida.

equivalentes a los dañados, sin que dichas medidas puedan consistir en la reparación natural.

Con carácter excepcional la LRM prevé que se adopten medidas reparadoras que no restituyan completamente el estado básico, lo que conllevará que se adopten medidas complementarias y compensatorias que permitan alcanzar un nivel similar al estado básico. Por tanto, no se adoptarán medidas complementarias ni compensatorias cuando las medidas reparadoras ya adoptadas garantizan que ya ha dejado de existir una amenaza significativa de que se produzcan efectos desfavorables para la salud humana, el agua, las especies silvestres y los hábitats. Y cuando el coste de las medidas reparadoras que deberían adoptarse para alcanzar el estado básico es desproporcionado en comparación con los beneficios medioambientales que se vayan a obtener, debiendo ampararse en una memoria económica justificativa que tendrá carácter público.

6.3.5. Reparación medioambiental de los daños al suelo

Para la reparación del daño medioambiental al suelo se adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se eliminen, controlen, contengan o reduzcan las sustancias, preparados, organismos o microorganismos nocivos de que se trate, de forma que el suelo contaminado deje de suponer una amenaza significativa de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente.

Como criterios de la reparación del suelo debemos señalar que se tendrán en cuenta el uso actual y futuro del suelo en el momento del daño; también se tendrán en cuenta las expectativas de desarrollo del terreno en cuestión y se estudiará la posibilidad de optar por una recuperación natural, sin ninguna intervención del ser humano en el proceso de recuperación.

En relación con el lugar de reparación, cabe señalar que las medidas de reparación complementarias y compensatorias deben realizarse en el lugar del daño. Así el artículo 24 del Reglamento establece los criterios para la determinación del lugar del daño:

-Deberá realizarse en el lugar dañado o lo más cerca posible de los recursos naturales y los servicios de los recursos naturales afectados.

- Si no es posible o adecuado, la autoridad competente acordará que la reparación se lleve a cabo en un lugar alternativo vinculado geográficamente al receptor afectado, siendo necesario que exista una conexión ecológica, territorial o paisajista.

Para que la reparación se lleve a efecto en un lugar distinto al dañado es necesario que los beneficios redunden en la mejora de los servicios que proporcionan los recursos naturales en el lugar dañado, teniendo en cuenta conforme al artículo 24 del Reglamento, la intensidad, la extensión y la dimensión temporal del daño medioambiental y la capacidad de recuperación de los receptores. También se tendrá en consideración los servicios que el estado básico prestaba para que se garantice su reparación mediante la aplicación de las medidas de reparación complementaria o compensatoria en la nueva ubicación. Y el último aspecto a tener en cuenta será el interés de la población afectada, el de aquella afectada por el daño y los intereses de la población que se vería beneficiada por la reparación.

6.4. Incumplimiento de la obligación de prevención y evitación o de reparación del daño medioambiental

El artículo 22 de la LRM recoge el mandato dirigido a las Administraciones públicas para garantizar el cumplimiento por

parte del operador de todas las obligaciones previstas en la Ley. Prevé, a tal efecto, que la Administración tome las siguientes iniciativas:

- Aplicar el procedimiento sancionador previsto en el Capítulo V de la LRM, que considera como conducta sancionable el no adoptar medidas preventivas o de reparación, calificándola de infracción muy grave o grave según se llegue a producir el daño que se pretende evitar.

Hay que destacar que la LRM no es una ley sancionadora y que las medidas que contempla no son derivadas de un régimen sancionador, pudiendo concurrir en su aplicación con una sanción, si se incurre por parte del operador en infracción administrativa, sin que por ello se vulnere el principio *non bis in idem*, ya que la propia Ley prevé la compatibilidad de la responsabilidad regulada en la misma con las penas y sanciones que se puedan imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquella.

- La autoridad competente puede dictar una resolución motivada, previa la tramitación del procedimiento previsto en el Capítulo VI, requiriendo al operador el cumplimiento de dichas medidas.

- Y cabe la actuación directa por parte de la Administración en los supuestos del artículo 23. Es decir, que la Administración actúe directamente acordando y ejecutando las medidas que sean precisas en los siguientes supuestos:

a) Cuando no se haya podido identificar al operador responsable y no quepa esperar a ello sin peligro de que se produzcan daños medioambientales. Desde que resulta identificado el operador se inicia el trámite de la recuperación de los costes, siempre que la Administración lo inicie dentro del plazo de cinco años a contar desde la fecha en que se ha identificado al operador o al tercero responsable.

b) Que haya diversos operadores responsables y no sea posible una distribución eficaz en el tiempo y en el espacio que garantice la correcta ejecución de las medidas.

c) Que se requieran estudios, conocimientos o medios técnicos que así lo aconsejen.

d) Que sean necesarias actuaciones en bienes de las Administraciones públicas o en los de propiedad privada de terceros que hagan difícil o inconveniente su realización por el operador responsable.

e) Que la gravedad y la trascendencia del daño así lo exijan.

Y en caso de emergencia es posible que la autoridad actúe sin la previa tramitación del procedimiento habitual. Pero desaparecidas las causas de emergencia, se debe tramitar el procedimiento y dictar la resolución fijando el importe de los costes de las medidas ejecutadas y el obligado a satisfacerlos, lo cual será susceptible de ejecución forzosa.

La autoridad recuperará del operador que causó el daño o de quien produjo la amenaza inminente de daño, los costes de la adopción de las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación. Pero si los gastos necesarios para recuperar los costes son superiores al importe recuperable, puede prescindir del procedimiento.

6.5. Intervención de la Administración en la ejecución de medidas de prevención, ejecución y reparación

El artículo 23 de la LRM¹¹⁶ desarrolla la facultad de la Administración pública competente para adoptar por sí misma las medidas preventivas y reparadoras necesarias.

¹¹⁶ Dicho artículo 23 en su apartado primero dispone:

Por requerirlo la más eficaz protección de los recursos naturales, y de los servicios que éstos prestan, la autoridad competente podrá acordar y ejecutar por sí misma las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación previstas en esta Ley, atendiendo, entre otras, a las siguientes circunstancias:

a) Que no se haya podido identificar al operador responsable y no quepa esperar a ello sin peligro de que se produzcan daños medioambientales.

b) Que haya diversos operadores responsables y no sea posible una distribución eficaz en el tiempo y en el espacio que garantice la correcta ejecución de las medidas.

c) Que se requieran estudios, conocimientos o medios técnicos que así lo aconsejen.

d) Que sean necesarias actuaciones en bienes de las Administraciones públicas o en los de propiedad privada de terceros que hagan difícil o inconveniente su realización por el operador responsable.

e) Que la gravedad y la trascendencia del daño así lo exijan.

La Administración podrá optar por *la actuación directa* cuando lo requiera la más eficaz protección de los recursos naturales y de los servicios que éstos prestan. Pero este carácter está condicionado por el deber de los poderes públicos previsto en el artículo 45.2 de la CE, de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de defender y restaurar el medio ambiente. Se diferencia de la ejecución subsidiaria derivada del incumplimiento del sujeto responsable previsto en el artículo 47 de la Ley.

Las circunstancias que dan lugar a la actuación directa de la Administración se regulan en el artículo 23.1, relación que no tiene carácter taxativo permitiendo a la Administración la posibilidad de actuar directamente si la protección de los recursos naturales y de los servicios lo aconseja.

Entre las circunstancias previstas por la Ley están las que suponen imposibilidad material de aplicación de las medidas, así como las relativas a la falta de identificación del operador responsable y a la existencia de una pluralidad de operadores.

También están aquellas medidas que exijan medios o procedimientos que por su complejidad requieran la intervención directa de la Administración, que sea preciso actuar sobre bienes de terceros o bienes públicos, lo que hace necesario la actuación directa.

La ley prevé en caso de emergencia que la Administración, sin necesidad de llevar a cabo el procedimiento previsto en el

Capítulo VI, pueda actuar directamente. Si bien una vez desaparecida la situación de emergencia, la Administración tramitará el procedimiento previsto en la Ley garantizando la participación de los interesados y el derecho de audiencia. La resolución que se adopte en el procedimiento determinará la cuantía de los costes y los obligados a pagarlos.

Por último la Ley determina la recuperación de los costes ocasionados por la intervención de la Administración, ya sea del operador responsable como del tercero que haya causado el daño o la amenaza inminente del daño, si bien permite que la recuperación de costes no sea acordada por la Administración en los siguientes supuestos:

- Si los gastos necesarios de reparación son superiores al importe susceptible de ser recuperado. Debiendo acreditarse tal circunstancia en una memoria económica.

- Tampoco se acordará por la Administración la recuperación de los costes cuando concurren las causas de inexigibilidad de la obligación de sufragar los costes del artículo 14. Y respecto de los costes que sean inexigibles.

- Cuando no se haya podido identificar al operador responsable del daño.

7. GARANTIAS FINANCIERAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

7.1. Garantía financiera obligatoria

El Capítulo IV de la Ley 26/2007 y el Capítulo III del Reglamento de la Ley, aprobado por RD 2090/2008, regulan esta materia conteniendo las obligaciones que se imponen a los operadores para garantizar que harán frente a la reparación medioambiental que recaiga sobre ellos¹¹⁷.

En el preámbulo de la LRM se fija la necesidad de contar con garantías financieras¹¹⁸ para asegurar que el operador disponga de recursos económicos suficientes para hacer frente a los costes derivados de la adopción de medidas de prevención, evitación y reparación de los daños medioambientales.

Esta materia ha sido objeto de desarrollo por el Reglamento,

¹¹⁷ Sobre esta materia, vid. en particular VILLAREJO GALENDE, H. “Garantías financieras para hacer frente a la responsabilidad medioambiental (arts. 24 a 34 LRM)”, *Noticias de la Unión Europea*, nº. 305, 2010 (Ejemplar dedicado a la responsabilidad medioambiental), pp. 53-61.

¹¹⁸ Vid. entre otros, RÍOS, P. y SALGUEIRO, A. “La responsabilidad medioambiental y las garantías financieras: el régimen portugués y el ejemplo español como referencia para otros mercados”, *Gerencia de Riesgos y Seguros*, nº. 112, 2012, pp. 22-37 y nº. 113, pp. 22-30; MORILLAS JARILLO, M.J. “Garantías financieras por responsabilidad medioambiental”, *Derecho de los Negocios*, nº. 252, 2011, pp. 81-82; DE MIGUEL PERALES, C. y MORA PERIS, P. “La garantía financiera en el Reglamento de responsabilidad ambiental”, *Cemento Hormigón*, nº. 932, 2009, pp. 68-75.

teniendo en cuenta a su vez el contenido de los informes a que se refiere el artículo 14.2 de la Directiva 2004/35, que dispone que antes del 30 de abril de 2010 la Comisión tenía que presentar un informe sobre la eficacia de la Directiva en el cual se tomarían en consideración los siguientes aspectos: un enfoque progresivo en relación con la garantía financiera, un límite máximo de garantía y la exclusión de actividades de bajo riesgo.

En el artículo 24 de la LRM se establece la *obligatoriedad de constitución de la garantía*: “Los operadores de las actividades incluidas en el Anexo III, sin perjuicio de las exenciones previstas en el artículo 28, deberán disponer de una garantía financiera que les permita hacer frente a la responsabilidad medioambiental inherente a la actividad que pretendan desarrollar”.

Por lo que afecta a los sujetos garantizados, cabe destacar que en la LRM es el operador quien se configura como tomador del seguro y asegurado principal, sin perjuicio de que la póliza de seguro extiende tal consideración a la administración social, así como a directivos y a empleados al servicio de la empresa sometidos a una relación laboral.

El concepto por el que se asegura es el nacimiento de la obligación de reparar los daños ambientales causados en el ejercicio de alguna de las actividades del Anexo III con el carácter de garantía financiera obligatoria.

La Disposición final cuarta de la Ley 26/2007 recoge los plazos para el desarrollo normativo de la obligación de garantizar, y

establece que a la vista del informe de la Comisión y tomando en consideración la capacidad económica de los mercados financieros para disponer de una oferta de garantías generalizada a precios razonables, deberán aprobarse a partir del 30 de abril de 2010 las Órdenes Ministeriales que regulen la constitución de la garantía financiera obligatoria para cada una de las actividades del Anexo III. Dichas órdenes procederán del Ministerio de Medio Ambiente, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y previa consulta de Comunidades Autónomas y sectores afectados.

Los *obligados a constituir la garantía* según el artículo 27 de la LRM son el operador de la actividad económica o profesional, pudiendo asimismo figurar como sujetos garantizados adicionales los subcontratistas, los profesionales que colaboren con dicho operador en la realización de la actividad autorizada y la persona o entidad titular de las instalaciones en las que se realice la actividad.

Como *excepción* derivada de la aplicación de la Disposición Adicional séptima de la Ley no será aplicable a la Administración General del Estado, ni a los organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla. Tampoco será de aplicación a las entidades locales, ni a los organismos autónomos ni a las entidades de derecho público dependientes de las mismas.

Las Comunidades Autónomas determinarán la aplicabilidad del artículo 24 a su administración y a sus organismos públicos

dependientes.

Como *destino y finalidad de la garantía*, el principio general aplicable es el de la exclusividad, de forma que las garantías previstas en la LRM no pueden tener otra finalidad que la prevista en la norma, aunque el operador incurra en otra clase de responsabilidades.

El artículo 25 de la LRM establece que la garantía *estará destinada específica y exclusivamente* a cubrir las responsabilidades medioambientales del operador que se deriven de su actividad económica o profesional. Y que será ajena e independiente de la cobertura de cualquier otra responsabilidad, ya sea penal, civil, administrativa o de otros hechos cualesquiera y, en consecuencia, no quedará reducida o agotada por gastos, reclamaciones o exigencias no relacionadas con dichas responsabilidades medioambientales, ni podrá aplicarse a ningún fin distinto del que ha justificado su constitución. Asimismo, la cuantía garantizada será independiente de la que pueda respaldar actividades que sean objeto de autorizaciones diferentes, otorgadas tanto por la autoridad medioambiental como por otras. Tampoco podrán ser objeto de pignoración o hipoteca, total o parcial.

Los *costes cubiertos por la garantía* están previstos en el artículo 29 de la LRM. Así el contenido de la garantía que se preste a través de las modalidades contempladas en el artículo 26 deberá contemplar la cobertura de los costes derivados de las

obligaciones del operador reguladas en el artículo 17, así como de los derivados de las obligaciones del operador reguladas en los artículos 19 y 20.

Mediante la garantía se trata de asegurar que el operador haga frente a sus obligaciones, si bien dicho artículo establece una limitación: en la medida en que dichos daños afecten a las aguas, a las especies silvestres y a sus hábitats o a las riberas del mar y de las rías, los gastos garantizados se limitan a los encuadrados dentro del concepto de "reparación primaria" definido en el apartado 1.a) del Anexo II.

Así pues, junto a las medidas de reparación primaria, el proyecto de reparación incluirá otras medidas, pero el coste de estas otras medidas no se incluirá en la garantía.

Las *modalidades* por las que se puede prestar la garantía vienen previstas en el artículo 26. Podrán ser alternativas o complementarias entre sí, tanto en su cuantía, como en los hechos garantizados:

a) Una póliza de seguro que se ajuste a la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, suscrita con una entidad aseguradora autorizada para operar en España¹¹⁹. En este caso,

¹¹⁹ Vid. en extenso ZUBIRI DE SALINAS, M. *El seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005. También ZUBIRI DE SALINAS, M. "La cobertura de la responsabilidad por los daños medioambientales mediante el seguro", en PIGRAU SOLE, A. (Coord.), *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid,

corresponderán al Consorcio de Compensación de Seguros las funciones a que se refiere el artículo 33.

Si bien la Ley no dice nada al respecto, parece ser que el sistema más acogido es el de que los operadores medioambientales aseguren sus riesgos por esta vía.

b) La obtención de un aval, concedido por alguna entidad financiera autorizada a operar en España.

La Disposición Adicional tercera del Reglamento regula el supuesto de que existan operadores que por normativa anterior a la LRM estén obligados a prestar fianzas o contratar seguros de responsabilidad que cubran daños a personas, a las cosas y a la restauración de los recursos naturales. Y se establece que estos operadores pueden optar por:

- sustituir dichas fianzas y seguros por otros mediante los que se cubran también las responsabilidades que se deriven de la LRM, o...

- completar aquellos seguros con otros que tengan la finalidad prevista en la Ley 26/2007, aunque para fijar las cuantías que se deban asegurar se estará a los criterios determinados en el Reglamento.

En el caso de que se suscriba una póliza de seguro,

2006, pp. 60-61. HEBRERO ÁLVAREZ, J.I. *El aseguramiento de la responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 2002.

corresponde al Consorcio de Compensación de Seguros asumir las funciones del Fondo de Compensación de daños medioambientales al que se refiere el artículo 33 de la Ley.

En cuanto a la obtención de un aval concedido por alguna entidad financiera autorizada a operar en España, como entidades que pueden conceder el aval podemos destacar los bancos, las cajas de ahorro, cooperativas de crédito, sociedades de garantía recíproca o establecimientos financieros de crédito.

Respecto al depósito del aval, el artículo 41 del Reglamento dispone que si se constituye a favor de la Administración General del Estado, se depositará en la Caja General de Depósitos o en alguna de sus sucursales, encuadradas en las Delegaciones de Economía y Hacienda, y se ajustará a los requisitos previstos en el Reglamento. En cambio, si el aval se constituye a favor de la Comunidad Autónoma, se depositará en el órgano que ésta disponga y se ajustará a los requisitos previstos en su normativa reguladora.

El artículo 42 del Reglamento dispone que la garantía se deberá constituir en el plazo máximo de cinco años desde que la garantía financiera sea exigible y hasta esa fecha deberá cubrirse la responsabilidad medioambiental con una póliza de seguro o aval.

c) La constitución de una reserva técnica mediante la dotación de un fondo «ad hoc» con materialización en inversiones

financieras respaldadas por el sector público.

La reserva se hará constar en la contabilidad de la empresa en la cuenta denominada “reserva técnica de responsabilidad medioambiental” y dicha reserva deberá garantizar el valor de la cuantía de la garantía en términos nominales.

La garantía financiera que se suscriba podrá contemplar las condiciones limitativas o delimitativas del daño previstas en la Ley u otras que reglamentariamente se determinen.

7.2. Cuantía de la garantía

Los apartados 2 y 3 del artículo 24 de la LRM determinan los criterios para establecer el importe que debe ser garantizado. La Ley dispone que la cantidad que, como mínimo, deberá quedar garantizada y que no limitará en sentido alguno las responsabilidades establecidas en la ley, será determinada por el operador según la intensidad y extensión del daño que la actividad del operador pueda causar, de conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente.

Los operadores deberán comunicar a la autoridad competente la constitución de la garantía financiera a la que vengán obligados de acuerdo con el apartado primero de este artículo. La fijación de la cuantía de esta garantía partirá del análisis de riesgos medioambientales de la actividad, o de las tablas de baremos, que se realizarán de acuerdo a la metodología

que reglamentariamente se establezca por el Gobierno. La autoridad competente establecerá los correspondientes sistemas de control que le permitan comprobar el cumplimiento de estas obligaciones.

Como límites cuantitativos el artículo 30 prevé:

a) La cobertura de la garantía financiera obligatoria nunca será superior a 20.000.000 de euros. En cualquier caso, la constitución de esta garantía por la cobertura máxima no exime a los operadores de comunicar la constitución de dicha garantía financiera a la autoridad competente conforme al procedimiento previsto en el artículo 24.3.

b) La cuantía que se determine se aplicará como límite por evento y anualidad. Y se considera un único evento las reclamaciones de daños medioambientales que se deriven de una misma emisión, suceso o incidente aun cuando se produzcan en momentos distintos, cualquiera que sea el número de afectados, siendo el límite la cuantía del evento y anualidad del seguro establecida en la garantía.

c) Quedará a cargo del operador una cantidad que no supere el 0,5 por ciento de la cuantía a garantizar que en cada caso se fije.

d) Los costes relacionados con las obligaciones de prevención y evitación serán sublimizados el diez por ciento de la

cuantía que en cada caso se fije.

El artículo 39 de la LRM regula los plazos de constitución de la garantía. La garantía deberá quedar constituida de modo que, desde la fecha de efectividad de su exigencia, que se fijará reglamentariamente, queden cubiertos por ella todos los eventos causantes de daño medioambiental que se inicien después de dicha fecha.

El operador deberá mantener la garantía en vigor durante todo el periodo de actividad y hasta su cese efectivo. La autoridad competente establecerá los correspondientes sistemas de control que permitan constatar la vigencia de tales garantías, a cuyo efecto las entidades aseguradoras, las entidades financieras y los propios operadores deberán proporcionar a la autoridad competente la información necesaria.

El agotamiento de las garantías o su reducción en más de un 50 por 100 determinará la obligación del operador de reponerlas en un plazo de seis meses desde la fecha en la que se conozca o sea estimado con un grado de certidumbre razonable el importe de la obligación garantizada.

En cuanto a las limitaciones temporales, señala el artículo 31 que puede limitarse el ámbito temporal de la garantía de modo que queden incluidas las responsabilidades en las que el comienzo de la emisión causante de la contaminación o de la situación de riesgo inminente de contaminación se haya producido dentro del

período de la garantía. También se indica que la primera manifestación constatable se debe haber producido dentro del periodo de la garantía o en el plazo de tres años a contar desde la terminación de la misma, y que la reclamación del operador por la contaminación haya tenido lugar dentro del período de garantía o en el plazo de tres años desde la terminación de la misma.

El artículo 32 considera, como hecho generador, que la contaminación se produzca de forma accidental y aleatoria y que no se haya producido por ninguna de las siguientes causas:

a) De forma intencionada.

b) Como consecuencia normal y prevista de la posesión de edificios, instalaciones o equipos al servicio de la actividad autorizada.

c) Como consecuencia de un hecho previsto y consentido por el operador, ocurrido dentro del recinto en el que se lleva a cabo dicha actividad o en el ámbito geográfico para el que la actividad ha sido autorizada.

d) Por incumplimiento conocido por el asegurado, o que no podía ser ignorado por el mismo, de la normativa obligatoria aplicable a la actividad asegurada, tanto en materia medioambiental, como en cualquier otra materia.

e) Por mala utilización consciente o falta o defecto de

mantenimiento, reparación o reposición de las instalaciones o mecanismos y sus componentes.

f) Por abandono o falta prolongada de uso de instalaciones, sin tomar las medidas adecuadas para evitar el deterioro de sus condiciones de protección o seguridad.

g) Como consecuencia de alborotos populares, motines, huelgas, disturbios internos, sabotaje y actos de terrorismo o de bandas armadas.

Con respecto a las *exenciones de constitución de la garantía obligatoria*, las mismas se contemplan en el artículo 28 de la LRM donde se establecen cuatro supuestos en particular:

a) Los operadores de aquellas actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad inferior a 300.000 euros.

b) Los operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad comprendida entre 300.000 y 2.000.000 de euros que acrediten mediante la presentación de certificados expedidos por organismos independientes, que están adheridos con carácter permanente y continuado, bien al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), bien al sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001 vigente.

c) La utilización de los productos fitosanitarios y biocidas a

los que se refiere el apartado 8.c) y d) del Anexo III, con fines agropecuarios y forestales, quedando por tanto exentos de efectuar la comunicación prevista en el artículo 24.3.

d) Los operadores de las actividades que se establezcan reglamentariamente atendiendo a su escaso potencial de generar daños medioambientales y bajo nivel de accidentalidad, quedando igualmente exentos de efectuar la comunicación prevista en el artículo 24.3.

La fijación de los importes que dan lugar a exención de la obligación de constituir la garantía financiera obligatoria serán objeto de revisión, por disponerlo la Disposición Adicional undécima y duodécima de la LRM.

El Ministerio de Medio Ambiente elevará al Consejo Asesor de Medio Ambiente, con una periodicidad bienal, un informe en el que se evalúe la ejecución de la presente Ley y la necesidad, en su caso, de poner en marcha las medidas legislativas o administrativas que fueran necesarias para mejorar la eficacia del régimen de responsabilidad medioambiental; en particular se revisará la eficacia de la excepción establecida en el apartado b) del artículo 28.

Para la elaboración del referido informe, el Ministerio consultará preceptivamente a las Comunidades Autónomas y recabará de éstas la información que precise.

Los umbrales establecidos en el artículo 28 de la LRM para

determinar los operadores que quedan exentos de la obligación de constituir garantías financieras, serán estudiados y revisados por el Gobierno a la luz de la experiencia derivada de la aplicación del método al que se refiere el artículo 24 para la fijación de la cobertura de las referidas garantías. Antes de 31 de diciembre de 2015 el Gobierno presentará un informe proponiendo el mantenimiento o, en su caso, la modificación, al alza o a la baja, de los citados umbrales.

7.3. El Pool español de riesgos medioambientales

Se trata de una agrupación de interés económico constituida en 1994 para la suscripción conjunta de los riesgos medioambientales y que acoge tanto a compañías aseguradoras como a reaseguradoras. Las compañías aseguradoras son a la vez aportantes de operaciones y aceptantes del reaseguro de las mismas, y las compañías reaseguradoras sólo podrán actuar como partícipes del reaseguro.

El Pool surge porque el aseguramiento medioambiental tiene interés para todos los implicados, sobre todo para los operadores que desarrollan las actividades del Anexo III de la LRM, incluso frente a reclamaciones de particulares en el caso de que se produzca una contaminación no esperada.

Entre los objetivos del Pool se señalan los de elaborar productos para asegurar los riesgos derivados de la contaminación, la puesta en común de capacidades de asunción

de riesgos para la utilización conjunta del correaseguro, reunificar la información e innovar coberturas técnicas de evaluación de riesgos.

El Pool cuenta con el producto denominado “seguros de responsabilidad civil y medioambiental por contaminación”, para el que se realiza una evaluación del riesgo ambiental.

El objetivo principal de la evaluación es identificar los peligros de generar o sufrir un accidente que cause contaminación y evaluar los riesgos consecuentes y las medidas que se implanten para evitar que acontezca y minimizar sus consecuencias.

8. FONDOS PRIVADOS Y PÚBLICOS PARA GARANTIZAR LAS RESPONSABILIDADES MEDIOAMBIENTALES

8.1. El fondo de compensación de daños medioambientales

El Fondo de Compensación de Daños Medioambientales se crea para garantizar las responsabilidades del operador mediante la suscripción de una póliza de seguros.

El Fondo se constituye con las aportaciones de los operadores que contratan el seguro, con el fin de garantizar su responsabilidad medioambiental. La cuantía de la contribución se fijará mediante tarifas que son aprobadas por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

La finalidad del Fondo es prolongar la cobertura para responsabilidades aseguradas en la póliza original y por aquellos daños que, siendo ocasionados por actividades autorizadas durante el periodo de vigencia del seguro, se manifiestan o reclaman después del transcurso de los plazos de manifestación o reclamación admitidos en la póliza y se reclaman en el transcurso de un número de años igual a aquel durante el cual estuvo vigente la póliza de seguro, contados desde que ésta fecha terminó y con el límite de 30 años.

También el Fondo cuenta con un sistema de responsabilidad

de garantías de insolvencia, con la finalidad de ser utilizada para que el Consorcio atienda las obligaciones de aquellos operadores que hubieran suscrito pólizas de seguro con entidades aseguradoras que hayan sido declaradas en concurso o disueltas o bien se hallen en situación de insolvencia patrimonial.

El Consorcio asume la administración y gestión de un Fondo de Compensación de daños medioambientales en una doble dimensión, y se financiará por parte de aquellas actividades para las que se ha contratado un seguro a las que se les aplicará un recargo destinado a financiar este mecanismo:

- Responsabilidad póstuma consistente en la prolongación de la cobertura del seguro en los mismo términos que para los daños causados durante la vigencia de la póliza que se reclamen después de extinguidos los efectos de la cobertura por tantos años como el seguro hubiera estado en vigor, con el límite máximo de treinta años.
- Fondo de Garantía de Insolvencia: asunción de la cobertura de daños ambientales, en los mismos términos antes señalados, cuando el asegurador haya sido declarado en concurso o sujeto a un procedimiento de liquidación.

8.2. El fondo estatal de reparación de daños medioambientales

La LRM en su artículo 34 prevé la creación del Fondo

Estatal de Reparación de Daños Medioambientales (FERDM) destinado a sufragar los costes derivados de medidas de prevención, de evitación o de reparación de los bienes de dominio público de titularidad estatal cuando sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 7.3, en conexión con los artículos 14.2 y 15.2 todos ellos de la LRM.

Dicho Fondo será gestionado por el Ministerio de Medio Ambiente y se dotará mediante recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado.

Constituye un fondo de naturaleza pública y alternativo, dado que resulta operativo cuando no procede la aplicación del régimen general de responsabilidad ambiental. Es restringido en cuanto a su ámbito de aplicación, puesto que sólo se extiende a los daños infligidos al dominio público de titularidad estatal y sólo en determinadas condiciones.

Las Comunidades Autónomas podrán participar en la financiación y gestión del FERDM, a través de cualquiera de los instrumentos de colaboración previstos en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En tales supuestos, el ámbito de cobertura de dicho FERDM podrá ampliarse a otros daños medioambientales, en los términos que prevean los referidos instrumentos de colaboración.

Es un Fondo alternativo, creado para cuando deviene en ineficaz la reparación de los daños por la vía civil, o cuando el seguro no consigue la reparación del daño, bien por no existir seguro, bien por no identificarse el responsable o bien porque resulta insolvente.

El FERDM viene establecido en la LRM sin que el Reglamento de desarrollo proceda a contener regulación alguna del mismo.

Como características del mismo cabe señalar las siguientes:

a) Se trata de un Fondo de naturaleza pública, porque viene gestionado por el Ministerio de Medio ambiente y se financia mediante por los Presupuestos Generales del Estado.

b) Es un Fondo que funciona de forma alternativa y sólo cuando devenga en ineficaz los mecanismos de reparación previstos en el Capítulo V de la LRM.

c) Su ámbito de protección es muy limitado.

d) En cuanto a su objeto, el Fondo está destinado a sufragar los costes derivados de las medidas de prevención, evitación o de reparación en relación con los bienes de dominio público de titularidad estatal, cuando en virtud de lo dispuesto en la legislación de aguas y en la de costas, corresponda a la Administración

General del Estado velar por la protección de bienes de dominio público estatal y determinar las medidas preventivas, de evitación y de reparación de daños. En tales circunstancias será la Administración General del Estado la que deberá aplicar la LRM en su ámbito de competencias.

Por último resaltar que el objeto del Fondo es atender las medidas de prevención, de evitación y de reparación que impone la LRM en los casos de daños medioambientales que afecten a las aguas o a las costas, en los supuestos en que el operador no tiene la obligación de sufragar los costes por concurrir las circunstancias previstas en el artículo 14.2 de la LRM.

En efecto, según dicho artículo los daños se repararán con cargo al Fondo cuando el operador no esté obligado a sufragar las medidas de prevención, evitación y reparación, pero ahora bien siempre que demuestre que no ha mediado culpa, dolo o negligencia y que la emisión o el hecho que sea causa directa del daño medioambiental constituya el objeto expreso y específico de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable a las actividades enumeradas en el Anexo III.

O en otro orden de cosas, el Fondo podrá utilizarse siempre que el operador demuestre que el daño medioambiental fue causado por una actividad, una emisión, o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y

técnicos existentes en aquel momento (riesgo del desarrollo).

Finalmente, si las Comunidades Autónomas participan en la constitución del FERDM, el artículo 34 señala que el ámbito de cobertura de dicho Fondo se podrá ampliar a otros daños ambientales en los términos que prevean los instrumentos de colaboración suscritos, por lo que deberán reunir requisitos semejantes a los previstos en el artículo 14.2 de la LRM, o bien que se trate de daños en los que no hayan intervenido conductas dolosas, negligentes o se trate de actividades que en su caso que deriven de los llamados riesgos del desarrollo.

CONCLUSIONES

PRIMERA:

La concepción del medio ambiente como objeto de protección jurídica ha ido experimentando a lo largo de las últimas décadas una evolución notable, sobre todo en el campo de las disciplinas técnico-científicas ambientalistas, pero también entre la doctrina y estudiosos del Derecho, principalmente del Derecho público o administrativo.

Ya se acoja una u otra concepción más amplia o más restrictiva del medio ambiente, lo cierto es que la tutela que el Derecho y la ley han de otorgar al medio ambiente debe contemplar en todo caso la protección y salvaguarda de los principales recursos y servicios naturales que lo constituyen, en su calidad de bienes comunes de la sociedad a la que sirven no sólo de sustento vital (suelo, aire, agua, recursos primarios...), sino también en la vertiente del desarrollo económico de aquella.

No se puede planificar una normativa adecuada para la protección del medio ambiente y los recursos naturales que lo integran, sin atender a las interrelaciones, a veces someras y sutiles, que se producen entre los diferentes elementos integrantes: espacios naturales, suelos de diversa tipología, recursos hídricos, biodiversidad animal y vegetal, etc. Todos ellos concurren y discurren muchas veces por un mismo territorio e interactúan entre sí de forma natural y sincrónica. Por ello la legislación de tutela de los mismos debe actuar con perfecto

conocimiento del desarrollo evolutivo de los recursos naturales, al tiempo que debe procurar coordinar adecuadamente ese natural desarrollo y conservación con los intereses de la sociedad y su propio desarrollo, pero en cordial sintonía. No es ese otro el objetivo que el artículo 45 de la Constitución marca en esta materia: velar por la utilización racional de todos los recursos naturales a fin de proteger y mejorar la calidad de la vida así como el propio medio ambiente en sí.

SEGUNDA:

La tutela constitucional del medio ambiente y los recursos naturales se revela fundamental a los fines de protección, restauración y mejora de aquellos. La configuración del derecho al medio ambiente como un derecho-deber señala la dicotomía esencial del objeto de tutela. En cuanto bien colectivo, de todos los ciudadanos, debe servir para el disfrute y desarrollo personal de los miembros de la sociedad: ese es su derecho; pero a su vez, desde la perspectiva del deber, resulta imprescindible defenderlo de los ataques y abusos a que viene siendo sometido, si cabe con mayor saña, en los últimos tiempos, sobre todo a medida que los avances científico-tecnológicos aplicados a la actividad humana (económica...) hacen que la capacidad depredadora y destructiva del hombre sobre la naturaleza haya alcanzado cotas inimaginables apenas unas décadas atrás en el tiempo. Y es en este punto donde los esfuerzos por la concienciación ecológica de la sociedad y el impulso de la solidaridad colectiva, sin dejar por supuesto de ser útiles y deseables, no llegan a ser suficientes para

garantizar la tutela deseada del medio ambiente. Justo aquí debe aparecer con plenitud y eficacia la función tutelar de los poderes públicos, con la Administración al frente. La tutela del medio ambiente, por panto, constituye un ámbito cada vez más relevante en todos los órdenes de la vida, pública y privada, en la gestión de intereses colectivos y de intereses particulares o económicos. Por ello resulta fundamental la intervención pública a todos los niveles jurídicos —constitucional, legislación especial de desarrollo, ejecución práctica de las medidas adoptadas, vigilancia y sanción de conductas indeseables, promoción de prácticas y sistemas productivos inocuos para el medio ambiente, etc.— con la finalidad, en beneficio de todos, de lograr niveles aceptables de conservación del medio ambiente y sus recursos.

En este ámbito, la configuración, estudio, comprensión y aplicación de los principios esenciales y directrices que deberían guiar la política y actuación legislativa en materia de preservación del medio ambiente y los recursos naturales, se plantea como imprescindible. Así, principios tales como “quien contamina paga”, precaución-cautela, prevención, corrección en la fuente, etc., consagran, en primer lugar, la necesidad de tratar de evitar y paliar en la medida de lo razonablemente posible, las amenazas o daños futuros a los recursos y servicios ambientales. Nunca en un ámbito como el de la tutela del medio ambiente tuvo tanto sentido aquel proverbio tradicional en cuya virtud “es mejor prevenir que curar”, ya que en materia de recursos ambientales, ciertos eventos dañinos pueden provocar verdaderas catástrofes naturales de

imposible o muy difícil paliación, como en el caso de los incendios forestales o la contaminación extrema de ríos o cauces fluviales.

Pero también, en segundo lugar, de tales principios (y también de la propia Constitución) se desprende la necesidad de arbitrar un adecuado sistema o régimen de represión contra aquellos que, con infracción de la ley, dañen o perjudiquen el medio ambiente. Así, “el que contamine”, el responsable deberá “pagar” por ello, en forma de sanciones administrativas, incluso penales si se incurre en delito, y también mediante la obligación de reparar el daño causado.

TERCERA:

La necesidad de adoptar una visión global del fenómeno de la protección y mejora del medio ambiente, viene siendo acogida en el seno de la Unión Europea desde hace años. Tras acometer la elaboración de diversos estudios e informes preliminares, finalmente se aprobó una Directiva comunitaria, la 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental, que abunda en la tarea de armonización de los sistemas dispares en la materia presentes en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros. Con la Directiva se amplía el ámbito de acción, extendiéndose no sólo a los tradicionales daños ya efectivamente producidos, sino también a las amenazas inminentes de daños, poniendo a la vez el punto de mira en aquellos operadores y actividades económicas o profesionales potencialmente más perjudiciales para el medio ambiente, estableciendo para ellos una responsabilidad

medioambiental objetiva y directa. En suma, se prevén deberes concretos a adoptar, bien por los propios operadores o por la Administración pública a fin de evitar o paliar las amenazas de daños inminentes o en su caso reparar los daños producidos.

En cumplimiento del deber de transposición de la Directiva 2004/35/CE al ordenamiento español, fue aprobada la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental. La ley 26/2007 viene a introducir un sistema de responsabilidad complementario y al margen de los ya existentes en la legislación ambiental española, caracterizada por la presencia de leyes administrativas sectoriales (del suelo, de residuos, de aguas, de patrimonio natural, de la atmósfera...), que incluían sanciones y responsabilidad administrativa de corte clásico.

CUARTA:

La ley 26/2007 incorpora al ordenamiento jurídico español, bajo las directrices señaladas por la Directiva comunitaria, un régimen administrativo de responsabilidad medioambiental, de carácter objetivo e ilimitado, fundamentado en los principios de prevención y de quien contamina paga. Planea en el sistema con plenitud la doctrina de la responsabilidad por riesgo, en cuya virtud los operadores que, mediante el ejercicio de una actividad que les reporte un beneficio o lucro, pongan en riesgo o lesionan los recursos naturales que conforman el medio ambiente, se verán sujetos a este especial sistema de responsabilidad ambiental. La ley protege bienes, recursos y servicios ambientales de titularidad

pública o demanial, es decir, de naturaleza social y colectiva. Deja fuera de su ámbito de aplicación los daños ambientales a particulares y la reparación de los perjuicios privados. El carácter administrativo de la responsabilidad medioambiental se deriva de las facultades y potestades que se atribuyen a la autoridad pública para la ejecución de las medidas de tutela y prevención de daños y amenazas al medio ambiente. La gestión ordinaria de esta responsabilidad se encuentra descentralizada, al nivel del organismo competente de cada una de las Comunidades Autónomas, las cuales gozarán además de la potestad de elevar el nivel de exigencia en su propio territorio (respetando los mínimos establecidos en la Ley) en cuanto a medidas de prevención y reparación se refiere, incluido el régimen sancionador. La responsabilidad medioambiental es ilimitada, sobre todo por cuanto atiende al carácter indemnizatorio de la misma, en los casos en que sea necesario costear la totalidad de medidas de prevención y/o reparación aplicables. Ello implica que el causante y/o responsable de las amenazas y daños ambientales deberá asumir la totalidad del coste económico de dichas medidas, sin restricciones.

La ley 26/2007 acoge con carácter general, un sistema de responsabilidad objetiva, es decir, aquel que no entra a valorar la existencia de culpabilidad o no (dolo, culpa o negligencia) en el agente causante de la amenaza o daño al medio ambiente, sino que se aplica simple y directamente a ciertos operadores ante la mera presencia del resultado perjudicial para los recursos o servicios afectados. Esta modalidad de responsabilidad se aplica a

los operadores enumerados en el Anexo III de la Ley. En cambio, en cuanto al resto de operadores, el régimen de responsabilidad se modula o suaviza a la hora de aplicar todas o solo parte de las medidas previstas en la ley, según el caso. Y es aquí donde sí se tienen en cuenta aspectos de corte subjetivo de la conducta del agente causante. Así, en caso de mediar dolo, culpa o negligencia, se aplicará al sujeto-agente una *responsabilidad subjetiva con efectos agravados*, por cuanto el operador deberá hacer frente a todas las medidas de prevención, evitación y reparación previstas en la ley. Y en caso de no mediar dolo, culpa o negligencia, se aplicará al sujeto-agente una *responsabilidad objetiva con efectos atenuados*, debiendo sólo adoptar las medidas de prevención y de evitación.

QUINTA:

Respecto al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 26/2007, cabe concluir que la normativa española acoge un concepto amplio y extensivo del sujeto susceptible de incurrir en responsabilidad medioambiental, y por tanto a quien le resultará aplicable toda la batería de medidas, consecuencias y efectos que la ley apareja al responsable causante de la amenaza inminente o daño ambiental. Así, abarca a cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, siempre que desempeñe una actividad económica o profesional, y en tanto en cuanto controle dicha actividad o posea un poder económico sobre su funcionamiento técnico. El interés general de protección y salvaguardia de los bienes ambientales colectivos y comunes de la sociedad, exige

que la norma trate de incluir en su ámbito de aplicación a todos aquellos sujetos de derechos, ya individuos o entidades, empresas y profesionales de todo tipo, cuya actividad económica (ya lucrativa como en las sociedades mercantiles, o ya con ánimo benéfico o sin ánimo de lucro como en las asociaciones o fundaciones) pueda ocasionar los perjuicios que la legislación trata de evitar a toda costa. Más la Ley no se queda satisfecha con adoptar una generosa amplitud conceptual del potencial sujeto agente causante de daños, sino que acomete la ardua tarea de enumerar y describir pormenorizadamente en su Anexo III todo tipo de operadores, instalaciones, industrias, actividades, fábricas, etc., susceptibles de incurrir en eventual responsabilidad medioambiental y especialmente sometidas a vigilancia, precisamente por la peligrosidad o no inocuidad de su ejercicio o desarrollo, en perjuicio del medio ambiente y los recursos naturales. La Administración pública queda excluida del concepto de “operador” a los fines y efectos de la Ley 26/2007, por lo que, pese a ser la entidad encargada y encomendada de la gestión de buena parte de los bienes, recursos y servicios ambientales (ya estatales, autonómicos o de ámbito territorial inferior), no podría incurrir en responsabilidad medioambiental.

SEXTA:

Por lo que afecta al ámbito objetivo de aplicación de la Ley 26/2007, éste se concreta exclusivamente en las amenazas inminentes de daño medioambiental y en los daños medioambientales en sí mismos considerados. La novedad de la

legislación objeto de análisis la encontramos en la tutela frente a las meras amenazas de daño ambiental, lo cual va más allá de la tradicional consideración en materia de Derecho de daños donde rige el principio general de que sólo deben resarcirse los daños efectivamente producidos y demostrados (así el artículo 1902 del Código Civil, etc.). A partir de ahora, con tal de que pueda demostrarse una probabilidad suficiente de que el daño ambiental se produzca en un futuro, sería motivo bastante para incurrir en responsabilidad medioambiental. El problema se plantea desde el momento en que las condiciones legales que se imponen para que surja dicha responsabilidad (amenaza “inminente” de daño, “riesgo”, probabilidad “suficiente” de su causación...), en tanto conceptos jurídicos indeterminados que la propia ley ni concreta ni valora ni cuantifica, complican la aplicabilidad práctica del sistema, otorgando a los operadores (que deben adoptar medidas preventivas) como a la Administración un amplio campo de discrecionalidad nunca deseable cuando lo que está en juego es la existencia y pervivencia de recursos naturales frágiles y vitales para la sociedad.

Respecto a la definición de “daño medioambiental”, conlleva prestar atención, por un lado, a los recursos o servicios susceptibles de ser dañados o perjudicados, y por otro lado, a los elementos calificadores del daño en sí mismo considerado, esto es, a su alcance y valoración. En cuanto a los recursos, daño ambiental sólo es, a los efectos de la ley, el que se ocasiona a las especies silvestres y a los hábitats, a las aguas, a la ribera del mar y de las rías, así como al suelo. Pero además, para calificar el

daño como medioambiental, deberá verificarse un cambio adverso y mensurable en dichos recursos naturales o bien un perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directa como indirectamente. El cambio adverso, a su vez, debe ser significativo, es decir, de cierta consideración y magnitud, teniendo en cuenta el estado básico previo que presentaba el recurso ambiental antes del impacto, y el estado que presenta tras la producción del daño efectivo. Este paradigma reclama la toma en consideración de parámetros diversos acerca del estado de conservación y deterioro producido en cada uno de los espacios, recursos o servicios ambientales dañados, pues la capacidad de “tolerancia y resistencia” frente a ataques externos puede ser muy diferente según el tipo de elemento o recurso de que se trate. De tal forma, no puede configurarse un sistema homogéneo de determinación del nivel de contaminación o deterioro precisos para considerar aplicable la ley, sino que habrá de actuarse caso a caso.

SÉPTIMA:

La relación de causalidad o nexo existente entre la acción del agente causante y el daño efectivamente producido (o su amenaza inminente), debe existir y quedar plenamente acreditada. Pero aquí la solución legal apuesta por la distinción, nuevamente, entre diversos operadores económicos. Así los incluidos en el Anexo III de la Ley 26/2007 “sufrirán” una suerte de presunción legal de existencia de la relación de causalidad, por el mero hecho de que tal actividad, por su intrínseca naturaleza o por la forma en que se ha desarrollado, resulte directamente apropiada para

causar el daño imputado, sin entrar en mayores consideraciones. Ciertamente es que la presunción admite prueba en contrario. En todo caso, resulta bastante ajustada esta solución con el carácter puramente objetivo de la responsabilidad (“sin valorar la culpabilidad”) que se atribuye a la responsabilidad de estos operadores “cualificados” por la potencial peligrosidad de su actividad o instalaciones. En cambio, nada dice expresamente la ley sobre los criterios para apreciar la existencia de la relación de causalidad cuando se trate de operadores excluidos o ausentes del citado Anexo III. En tales supuestos, donde sí se tienen en cuenta y se valoran criterios subjetivistas de la responsabilidad (dolo, culpa o negligencia), se concluye que habrá entonces de probarse la relación de causalidad por los medios ordinariamente admitidos en Derecho. Solución similar a la que la ley (esta vez sí expresamente) plantea para los casos de contaminación difusa, en tanto que supone la concurrencia de diversas actividades con efectos negativos para el medio ambiente, que acaban por producir un daño o deterioro perceptible (contaminación del mar o de ríos...). En tales casos, para que pueda imputarse la responsabilidad medioambiental, deberá ser posible y factible (prueba cierta y bastante que haga fe en cualquier procedimiento) establecer un vínculo causal entre los daños (o amenazas inminentes) y las actividades de operadores concretos y determinados a quienes imputar el resultado dañino.

Los operadores a quienes se atribuya la responsabilidad medioambiental, una vez determinada su autoría y la relación de causalidad, deberán atenerse al cumplimiento de determinadas

obligaciones impuestas por la ley para hacer efectivos los principios de prevención, restauración y resarcimiento de daños ambientales. Por un lado, asumen deberes de comunicación, de modo que inmediatamente deberán poner en conocimiento de la autoridad competente la existencia de daños medioambientales o amenazas inminentes de dichos daños. Una comunicación eficaz y veloz de las circunstancias que rodean al daño o amenaza latente, facilitarán la toma de decisiones por parte de la Administración y la más efectiva actuación en pro de evitar mayores perjuicios al elemento ambiental amenazado. Este deber de información constituye a su vez parte importante de un sistema de control administrativo de la actividad de los operadores implicados y su incidencia en la protección del medio ambiente. En segundo término, deberán adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales y sufragar la totalidad de los costes que aquellas importen. Finalmente, como deber de colaboración con la Administración, deberán participar en la definición de las medidas reparadoras y en la ejecución de las adoptadas por la autoridad competente. En buena lógica, la colaboración y activa participación del operador implicado en el daño ambiental resulta esencial para configurar medidas de prevención (sustitución o mejora de sistemas productivos contaminantes...) o de reparación (descontaminación *in situ*, repoblación forestal o vegetal...) adaptadas a las necesidades de la recuperación ambiental del recurso deteriorado.

OCTAVA:

La relevancia de los bienes y recursos públicos ambientales objeto de tutela por la Ley 26/2007, implica la necesidad de exigir el máximo nivel de efectividad posible al sistema de responsabilidad medioambiental instaurado, de tal modo que no pueda verse burlada, limitada o exonerada tal responsabilidad sino en los supuestos estricta y expresamente establecidos por la ley. A tal fin, si bien con carácter general, la responsabilidad será exigida de forma solidaria no sólo a los operadores económicos causantes del daño, sino a otros sujetos vinculados en cierta forma a aquellos y que participan o cooperan en la evitación del pago de las obligaciones pecuniarias y otras obligaciones del operador principal (sobre todo pecuniarias) derivadas de la aplicación de la ley. Pero no acaba aquí la extensión de la responsabilidad. Para mayor garantía y aseguramiento del cumplimiento de las misiones de la ley y de la efectividad de sus mandatos, se establece un sistema de responsabilidad subsidiaria (aplicable sólo en defecto de cumplimiento por parte del operador principal), que alcanza a los gestores, a los administradores de las personas jurídicas implicadas, así como a los sujetos o entes sucesores de la empresa responsable y en otro caso a los administradores concursales o liquidadores de las sociedades mercantiles. Y la extensión de la responsabilidad legal alcanza igualmente a la sociedad dominante dentro de un grupo de mercantiles, cuando la autoridad competente aprecie utilización abusiva de la persona jurídica o fraude de ley. Sin embargo, la determinación de la existencia de los elementos legales que autorizan la extensión de la responsabilidad, queda de nuevo al “arbitrio” de la Administración, quien deberá acreditar, sin que la ley ofrezca

criterios seguros a tal efecto, la presencia o no de uso abusivo de la persona jurídica o de fraude de ley, teniendo que acudir al estudio caso por caso, una vez más, con la inseguridad jurídica que ello trae consigo. Finalmente, en el caso de la presencia de más de un operador como causante del daño ambiental, y sólo en el supuesto de que haya podido demostrarse la cuota de participación de cada cual en el evento, la ley permite aplicar el régimen de responsabilidad mancomunada, en el sentido de que se procederá al reparto de la cuota proporcional de responsabilidad entre los operadores, a razón de la parte de intervención en la causación efectiva del daño que asuma cada uno de ellos.

NOVENA:

Llegados a la fase de ejecución de las medidas y efectos previstos por la ley para impedir, paliar, atenuar y reparar los daños y amenazas ambientales, de nuevo aflora la diferencia entre distintos operadores que venimos señalando en repetidas ocasiones.

Así, siendo la responsabilidad diferente en uno y otro caso (objetiva para operadores del Anexo III y subjetiva para el resto), también son diferentes las medidas que deberán acometer los mismos. La mayor severidad, en buena lógica, se aplica a los primeros. Los operadores del Anexo III deberán asumir la totalidad de medidas legamente previstas, es decir, las de prevención, evitación y reparación. En cambio para el resto de operadores, dependerá de si su conducta incurrió en dolo, culpa o negligencia.

Habiendo concurrido dichas circunstancias culpabilísticas, los operadores deberán aplicar las medidas de reparación del daño. En ausencia de culpabilidad, tan sólo abordarán las medidas de prevención y evitación.

Obviamente, la concreción del tipo de medidas y su alcance específico va a depender del tipo de elemento natural o recurso ambiental perjudicado sobre el que aquellas se vayan a aplicar. De forma ilustrativa, resulta lógico pensar que no se aplicarán las mismas medidas para regenerar un bosque arrasado por el fuego, que las medidas para reintroducir especies animales en el hábitat natural del que fueron expulsadas por la acción reprochable del operador imputado, o aquellas encaminadas a la descontaminación de los recursos hídricos en vías fluviales o lacustres, de los que se nutre la población para el consumo humano o para usos agropecuarios.

DÉCIMA:

En el ámbito de las medidas de prevención, básicamente asociadas a las amenazas inminentes de daños ambientales, la regla general exige la circulación, de la manera más efectiva posible, de la información disponible en una doble vía o sentido, del operador hacia la Administración y viceversa, de modo que ello permita actuar con celeridad en la paliación de amenazas y de producción de daños futuros. El ejemplo más evidente de aplicación de esta medida, atiende a la extinción de incendios forestales, cuya rápida declaración, comunicación y ataque,

influyen decisivamente en las fases de control, estabilización y extinción del incendio. Con la misma inmediatez y sin necesidad de requerimiento previo, el propio operador deberá *de motu proprio* adoptar todas las medidas preventivas que estime oportunas y apropiadas a tales efectos. La lógica indica que el operador, buen conocedor de los sistemas productivos que implementa y de los elementos naturales con los que está en contacto, es el mejor posicionado para evaluar la necesidad y oportunidad de adoptar tales medidas. Pero las medidas de prevención no solamente sirven para paliar una crisis inminente por una amenaza ambiental en ciernes, sino que también se utilizarán de cara a la futura evitación de ulteriores daños añadidos a los actualmente ya causados. Finalmente, el operador deberá efectuar una labor de seguimiento y evaluación de las medidas preventivas adoptadas, para que, en caso de que no surtieran los efectos positivos deseados o requeridos, ponerlo igualmente en conocimiento de la Administración a fin de que por ésta se tomen las decisiones pertinentes y se ejerzan las potestades que la ley le confiere, a fin de proveer a la solución de la crisis ambiental en potencia o mejorar los resultados de la restauración ambiental requerida.

Pero obviamente no sólo se deja en manos del operador la iniciativa de asumir y ejecutar las medidas de evitación y prevención de daños ambientales. La propia ley dota a la Administración de un amplio conjunto de facultades y potestades encaminadas al mismo fin. Entre ellas, destaca la petición de información al operador ante la evidencia de alguna manifestación o indicio de amenaza inminente de daño. También la exigencia

directa al operador de que aplique ciertas medidas que la propia Administración estime necesarias, a la vista de las circunstancias previamente evaluadas. Del mismo modo, para que el operador dé cumplida respuesta a tales medidas, se le podrán ordenar instrucciones directas de obligado cumplimiento. Y finalmente debe estar advertido el operador de la posibilidad de que tales medidas sean ejecutadas a su costa (vía ejecución forzosa) por la propia Administración (mediante actuación directa), por así requerirlo la más eficaz protección de los recursos naturales y de los servicios que éstos prestan, en atención a las más diversas circunstancias concurrentes en cada caso (falta de identificación del operador responsable; existencia de diversos operadores responsables sin que sea posible una distribución eficaz de la cuota de responsabilidad entre ellos; necesidad de estudios, conocimientos o medios técnicos; necesidad de llevar a cabo acciones en bienes de las Administraciones públicas o de propiedad privada de terceros; por la gravedad y trascendencia del daño; en presencia de casos de emergencia, etc.).

En el ámbito de las medidas de reparación, se prevé una fase provisional y otra definitiva a la hora de su adopción y ejecución. La fase provisional queda en manos del operador, quien a su instancia deberá proceder a reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicios de recursos naturales dañados, en base a los criterios de naturaleza técnica prescritos en el Anexo II o los que complementariamente pudieran aprobar las Comunidades Autónomas. Respecto a lo que podemos considerar fase definitiva de la reparación del daño ambiental, el

procedimiento se torna algo más complejo, por cuanto el operador deberá promover una propuesta de medidas reparadoras, para ser sometida a ulterior aprobación de la administración, siguiendo asimismo los criterios técnicos arriba indicados.

DÉCIMOPRIMERA:

El régimen garantista que instituye la Ley 26/2007, no agota sus posibilidades en la adopción (ya por el operador o bien por la Administración) de las medidas tendentes a evitar, contener o remediar los efectos nocivos para el medio ambiente causados por amenazas o daños medioambientales.

De hecho, además, la propia Administración puede ejercer la potestad de policía, propia del ejercicio de cualquier poder público con capacidad coercitiva para imponer las instrucciones, órdenes y resoluciones emanadas de la autoridad.

Por ello, la Administración competente deberá velar por el ajustado cumplimiento por parte del operador de todas las medidas, del tipo y calidad que procedan, que tenga encomendadas legalmente (prevención, evitación y reparación). La actuación de la Administración contra los incumplimientos (ya totales o parciales) del operador en tal sentido, puede ir desde la resolución motivada requiriendo e instando “oficialmente” al operador para que cumpla, hasta la puesta en juego del régimen sancionador previsto en la Ley 26/2007, a tenor de la batería de infracciones y sanciones establecidas.

DÉCIMOSEGUNDA:

El sistema de tutela de las amenazas y daños ambientales previsto en la Ley 26/2007 se cierra con la exigibilidad de determinadas garantías financieras a los operadores económicos o profesionales susceptibles de causar tales perjuicios al medio ambiente y a los recursos naturales. También en este punto vuelve a aplicarse la diferencia legal entre unos y otros tipos de operadores. Así, los incluidos en el Anexo III deberán contar obligatoriamente con una garantía financiera, en forma de seguro de responsabilidad medioambiental, aval bancario o de entidad financiera, o bien mediante la constitución de una reserva técnica a través de la dotación de un fondo «ad hoc». Deberán asimismo comunicar a la autoridad competente la constitución de la indicada garantía financiera. En cambio, para los operadores excluidos del citado Anexo III, la constitución de la garantía financiera tendrá carácter voluntario. La garantía deberá cubrir las responsabilidades medioambientales del operador que se deriven de su actividad económica o profesional (costes de ejecución de medidas de prevención, evitación y reparación), si bien la cuantía mínima que cubra la garantía financiera será determinada por el operador, según la intensidad y extensión del daño que la actividad del operador pueda causar. En todo caso, nunca será superior a 20.000.000 de euros.

En estrecha vinculación con la contratación de pólizas de seguros de responsabilidad medioambiental por parte de los operadores, se halla la constitución de un Fondo de compensación de daños medioambientales, creado y gestionado por el Consorcio de Compensación de Seguros y financiado a través de los recargos sobre la prima de dichos seguros individuales. Dicho Fondo se establece para prolongar en el tiempo las coberturas de las pólizas de seguros individuales respecto de daños que se manifiesten una vez haya vencido el plazo ordinario de reclamación incorporado en tales pólizas, con el límite de 30 años.

Finalmente, la Ley 26/2007 prevé la creación de un Fondo estatal de reparación de daños medioambientales, destinado a sufragar los costes derivados de medidas de prevención, evitación o reparación de los bienes de dominio público de titularidad estatal, principalmente cuando se trate de bienes y recursos relacionados con la legislación de aguas y la de costas, o bien cuando el operador no esté obligado a sufragar el coste imputable a las medidas reparadoras por ausencia de culpa, dolo o negligencia.

En definitiva, la Ley de responsabilidad medioambiental de 2007 constituye una legislación básica bastante perfectible y falta de desarrollos reglamentarios adecuados, sobre todo en materia de determinación de ciertos elementos esenciales de la responsabilidad medioambiental, que se ventilan mediante simples conceptos jurídicos indeterminados, los cuales, precisamente por su concreción, dotan al sistema de un grado elevado de incertidumbre y de falta de aplicabilidad práctica. Buena parte de

sus defectos actuales proceden del proceso de transposición de la Directiva comunitaria de 2004, la cual en origen adolecía de los mismos defectos que luego (si bien no todos) han sido incorporados a la ley nacional. Pese a todo ello, la Ley 26/2007 no deja de suponer un paso adelante de relevancia en el campo de la tutela pública de bienes, recursos y elementos de nuestro patrimonio natural y medioambiental. Implica la consolidación de un sistema autónomo y homogéneo de responsabilidad administrativa ambiental, que va más allá de los sistemas sectoriales hasta ahora existentes en las leyes individuales de protección de determinados elementos o componentes del medio ambiente. Pone el foco de atención de las actividades, instalaciones y operadores económicos y profesionales considerados como más peligrosos a la hora de ocasionar amenazas inminentes o daños efectivos ambientales, a los cuales exige el cumplimiento de un buen número de obligaciones de prevención y cautela, de reparación, y de garantía financiera, todas ellas encaminadas a la más adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales que lo integran.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA VAQUÉS, M. *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, Atelier, Barcelona, 2000.

ALENZA GARCÍA, J.F. “El régimen público de la responsabilidad por daños ambientales en la legislación española y en la Directiva de responsabilidad ambiental”, en *Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de la responsabilidad por daños ambientales y su incidencia en el ordenamiento español*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Cizur Menor, 2005, pp. 67-108.

ÁLVAREZ CONDE, E. *Curso de Derecho constitucional*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 1992.

ÁLVAREZ LATA, N. “La responsabilidad en materia de prevención y reparación de daños medioambientales: ámbito material y régimen de responsabilidad. Comentario a la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº. 5, 2004.

ÁLVAREZ LATA, N. “Precisando algunas reglas de la responsabilidad medioambiental: análisis del alcance de las Sentencias del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 9 de marzo de 2010 [TJCE 2010/70 y 2010/69]”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº. 24, 2011.

AMAT LLOMBART, P. “La responsabilidad medioambiental en la legislación civil y administrativa. Referencia a la responsabilidad derivada de la actividad agraria”, en *Nuevas perspectivas de la*

normativa agraria en España, Gobierno de la Rioja, Logroño, 2008, pp. 11-41.

AMAT LLOMBART, P. “La progresiva convergencia de la agricultura y del derecho agrario comunitario y español hacia parámetros de desarrollo sostenible en consonancia con la tutela medioambiental”, en *Libro homenaje a Alberto Ballarín Marcial*, Coord. por José María de la Cuesta Sáenz, Víctor Manuel Garrido de Palma, Rafael Gómez-Ferrer Sapiña y Carlos Vattier Fuenzalida, Consejo General del Notariado, Madrid, 2008, pp. 159-211.

AMAT LLOMBART, P. “The polluter pays principle, environmental liability and agriculture in spanish law”, *Agriculture and the polluter pays principle*, BIICL, Londres, 2009, pp. 203-260.

AMAT LLOMBART, P. “Agriculture and the requirements of a sustainable development”, *XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law*, Commission I, Bucarest, 21 a 24 de Septiembre de 2011, pp. 1-23.

BÁRCENA HINOJAL, I. y SCHÜTE, P. “El principio de precaución medioambiental en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Ambiental*, nº. 19, 1997, pp. 13-42.

BELANDO GARÍN, B. “Apuntes sobre los problemas medioambientales de la agricultura bajo plástico”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº. 5, 2004, pp. 273-287.

BELL, S. y MORSE, S. *Sustainability indicators. Measuring the immeasurable?*, Earthscan Publications, Londres, 1999.

BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, R. *La gran transición hacia la sostenibilidad. Principios y estrategias de economía sostenible*, Catarata, Madrid, 2005.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A. *Instituciones de Derecho ambiental*, La Ley, Madrid, 2001.

BLASCO HEDO, E. “Objeto, ámbito de aplicación y competencias administrativas (arts. 1 a 4 LRM)”, *Noticias de la Unión Europea*, nº. 305, 2010 (Ejemplar dedicado a la responsabilidad medioambiental), pp. 7-20.

BONET RULL, L. “¿Quién contamine pagará? Algunas reflexiones acerca de la próxima adopción de un régimen de responsabilidad ambiental”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, nº. 60, 2003, pp. 21-30.

CADENAS MARÍN, A. *Agricultura y desarrollo sostenible*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1995.

CARBALLO PIÑEIRO, L. “Acciones colectivas y su empleo para perseguir la responsabilidad medioambiental de las empresas”, en *Empresa responsable y crecimiento sostenible: aspectos conceptuales, societarios y financieros*, Coord. por E.F. Pérez Carrillo, A. Fernández-Albor Baltar, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 393-422.

CARO-PATÓN CARMONA, I. “Las potestades de la Administración: aspectos sustantivos y procedimentales (arts. 18, 21 a 23, 41 a 49 LRM)”, *Noticias de la Unión Europea*, nº. 305, 2010 (Ejemplar dedicado a la responsabilidad medioambiental), pp. 37-51.

CASTROVIEJO BOLÍBAR, M. “Quien contamina paga: un paso decisivo en su aplicación con la Directiva sobre responsabilidad ambiental”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, nº. 65, 2004, pp. 29-39.

COSIALLS UBACH, A.M. “Análisis jurisprudencial de las sentencias recaídas en la AP de Huesca y de Lleida acerca de la responsabilidad derivada de los daños causados por animales de cotos de caza”, *Revista Lo Canyeret. Il·lustre Col·legi d'Advocats de Lleida*, 2004.

COSIALLS UBACH, A.M. “La responsabilidad civil derivada de sustancias nucleares y radiactivas en España”, *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n. 4, 2012, pp. 1 a 45.

COSIALLS UBACH, A.M. “La protección del medio ambiente a través de los fondos de desarrollo rural. El contrato global de explotación”, en *Estudios de Derecho agrario*, Universidad de la Rioja, Logroño, 2010, pp. 75 a 90.

CRESPO IRIGOYEN, M.G. “Las obligaciones de los operadores (arts. 17, 19 y 20 LRM)”, *Noticias de la Unión Europea*, nº. 305, 2010 (Ejemplar dedicado a la responsabilidad medioambiental), pp. 29-36.

DECLERIS, M. *The law of sustainable development. General principles*, Informe elaborado para la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000.

DEL AMO GARCÍA, C. “Ley de responsabilidad medioambiental”, *Forum Calidad*, nº. 255, 2014, pp. 32-41.

DE LA VARGA PASTOR, A. “La coordinación entre la Ley 10/1998 de residuos y la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental en materia de suelos contaminados”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº. 84, 2009, pp. 233-260.

DE MIGUEL PERALES, C. *Responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Civitas, Madrid, 1997.

DE MIGUEL PERALES, C. “La Nueva ley de responsabilidad medioambiental: quedan cuestiones aún por resolver”, *Diario La Ley*, nº. 6848 y nº. 6849, 2007.

DE MIGUEL PERALES, C. “Aspectos básicos de la nueva regulación sobre responsabilidad medioambiental”, *Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro*, nº. 1, 2008, pp. 6-16.

DE MIGUEL PERALES, C. y MORA PERIS, P. “La garantía financiera en el Reglamento de responsabilidad ambiental”, *Cemento Hormigón*, nº. 932, 2009, pp. 68-75.

DÍAZ PÉREZ, S. “La directiva sobre responsabilidad medioambiental: la prevención y reparación de daños”, *Economía Industrial*, nº. 352, 2003 (Ejemplar dedicado a ecología industrial y desarrollo sostenible. Perspectivas sectorial e internacional), pp. 121-132.

DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L. “Tribunal Supremo y principios europeos”, *Noticias de la Unión Europea*, nº. 305, 2010 (Ejemplar dedicado a la responsabilidad medioambiental), pp. 79-85.

ERIAS REY, A. y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO, J.M. *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible*, Pirámide, Madrid, 2007.

ESTEVE PARDO, J. *Ley de Responsabilidad medioambiental. Comentario sistemático*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ BACO, L. y SÁENZ CUESTA, S. "El nuevo marco normativo sobre responsabilidad por daños al medio ambiente. Análisis del Reglamento de la Ley de Responsabilidad Medioambiental", *Ingeniería Química*, nº. 466, 2009, pp. 146-152.

FERNÁNDEZ DÍAZ, J. "Análisis de la Ley de responsabilidad medioambiental", *Ingeniería Química*, nº. 458, 2008, pp. 160-167.

FERNÁNDEZ GARCÍA, R. "Introducción a la nueva Directiva europea sobre responsabilidad ambiental", *Ingeniería Química: ingeniería, control de procesos, operación, mantenimiento, medio ambiente*, nº. 412, 2004, pp. 105-110.

FERNÁNDEZ GARCÍA, R. "Responsabilidad frente a los riesgos medioambientales: estado de la transposición de la Directiva 2004/35/CE", *Residuos. Revista Técnica*, nº. 89, 2006, pp. 88-92.

FERNÁNDEZ GARCÍA, R. "Sinopsis de la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental", *Residuos. Revista Técnica*, nº. 101, 2007, pp. 72-80.

FERNÁNDEZ GARCÍA, R. "Comentario sobre el documento de trabajo del futuro Reglamento de la Ley de Responsabilidad Medioambiental", *Residuos. Revista Técnica*, nº. 105, 2008, pp. 110-121.

FERNÁNDEZ GARCÍA, R. "Introducción al R.D. 2090/2008 por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley de responsabilidad medioambiental", *Residuos. Revista Técnica*, nº. 110, 2009, pp. 62-70 y nº. 111, 2009, pp. 72-83.

FERNÁNDEZ SEGADO, F. *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992.

FERRERI, A. “La Direttiva n. 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale”, *Diritto Comunitario e Degli Scambi Internazionali*, nº. 2, 2005, pp. 337-368.

GARCÍA GUTIÉRREZ, J.M. “Ley de Responsabilidad medioambiental: aspectos esenciales de la Ley 26/2007, de 23 de octubre”, *Economist & Jurist*, nº. 117, 2008, pp. 44-52.

GIRGADO PERANDONES, P. *La responsabilidad de la sociedad matriz y de los administradores en una empresa de grupo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2002.

GÓMEZ LIGÜERRE, C.I. “Pluralidad de responsables de un daño al medio ambiente: el artículo 11 de la Ley de responsabilidad medioambiental”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº. 723, 2011, pp. 31-77.

GÓMEZ LIGÜERRE, C.I. “Quien contamina paga, si alguna jurisdicción es competente para condenarlo. Conflictos de jurisdicción en el caso Boliden”, *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, nº. 2, 2012, pp. 1-29.

GOMIS CATALÁ, L. *Responsabilidad por daños al medio ambiente*, Aranzadi, Cizur Menor, 1998.

GONZÁLEZ BARRIOS, I. “RC Medioambiental. Responsabilidad por inmisiones contaminantes. Distinción entre el supuesto de hecho del art. 1903.4 y 1908.2 CC”, *Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro*, nº. 6, 2007, pp. 34-36.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L. “La responsabilidad medioambiental en la Unión Europea: la Directiva 2004/35/CE”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº. 11, 2006, pp. 1-11.

GUERRERO ZAPLANA, J. *La responsabilidad medioambiental en España*, La Ley, Madrid, 2011.

HEBRERO ÁLVAREZ, J.I. *El aseguramiento de la responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 2002.

HEBRERO ÁLVAREZ, J.I. “Algunos comentarios a la directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención de daños medioambientales”, *Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro*, nº. 9, 2004, pp. 4-19.

HORACIO NOVELLI, M. “Consideraciones acerca de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental”, *Cognitio Iuris*, Vol. 2, nº. 4, 2012, pp. 40-51.

JORDANO FRAGA, J. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995.

JORDANO FRAGA, J. “La responsabilidad por daños ambientales en el Derecho de la Unión Europea: análisis de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental”, en *Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de la Responsabilidad por Daños Ambientales y su incidencia en el ordenamiento español*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Cizur Menor, 2005, pp. 13-50.

JORDANO FRAGA, J. “La responsabilidad por daños ambientales en el Derecho de la Unión Europea: análisis de la Directiva 2004/35, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental”,

Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho Ambiental, nº. 12 y 13, 2005, pp. 1-28.

KOCH, M. "Quien contamina no siempre paga: análisis de las obligaciones y potestades de los sujetos contemplados en el Proyecto de Ley de responsabilidad medioambiental", *Ecosostenible*, nº. 30-31, 2007, pp. 4-12.

LAGUNA DE PAZ, J.C. "Responsabilidad de la Administración por daños ambientales", *Noticias de la Unión Europea*, nº. 305, 2010 (Ejemplar dedicado a la responsabilidad medioambiental), pp. 71-76.

LEIRADO TEJERINA, G. "Los "Torts" y la Directiva 2004/35: una visión comparatista de la responsabilidad por daños medioambientales", *Práctica Derecho de Daños: Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, nº. 117, 2003, pp. 100-109.

LOEWE, D. "El calentamiento global y la asignación de los costes de las políticas medioambientales", *Dilemata*, nº. 13, 2013 (Ejemplar dedicado a responsabilidades y justicia global), pp. 69-92.

LOPERENA ROTA, D. "Administración pública y restauración ambiental", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº. 634, 2004, pp. 1 a 7.

LÓPEZ MENUDO, F. "Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas", *Cuadernos de Derecho Judicial*, nº. 28, 1994, pp. 9-64.

LÓPEZ TOLEDO, P. “La nueva Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental”, *Actualidad Administrativa*, nº. 3, 2008, pp. 252-261.

LOZANO CUTANDA, B. “La responsabilidad por daños ambientales. La situación actual y el nuevo sistema de “responsabilidad de derecho público” que introduce la Directiva 2004/35/CE”, *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, nº. 26, 2005, pp. 5-34.

LOZANO CUTANDA, B. “La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de responsabilidad de derecho público que introduce la Directiva 2004/35/CE”, *Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº. 12 y 13, 2005, pp. 1-21.

LOZANO CUTANDA, B. “Responsabilidad por daños al medio ambiente”, en *Diccionario de Derecho Ambiental*, ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), Iustel, Madrid, 2006.

LOZANO CUTANDA, B. (Coord.). *Comentarios a la Ley de responsabilidad medioambiental (Ley 26/2007, de 23 de octubre)*, Civitas, Madrid, 2008.

LUQUIN BERGARACHE, R. *Mecanismos jurídicos civiles de tutela ambiental*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005.

LLORCA RAMIS, J.B. “La responsabilidad por daños al medio ambiente. La ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental: un análisis”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº. 762, 2008, pp. 1-8.

MACERA TIRAGALLO, B.F. “La problemática de la concurrencia de responsabilidades (arts. 5 y 6 LRM)”, *Noticias de la Unión Europea*, nº. 305, 2010 (Ejemplar dedicado a la responsabilidad medioambiental), pp. 21-22.

MANTECA VALDELANDE, V. “La Ley de responsabilidad medioambiental”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº. 754, 2008, pp. 11-13.

MARTÍ MARTÍ, J. “Ley de responsabilidad medioambiental «quien contamina paga» pero «quien la sufre no cobra»”, *Diario La Ley*, nº. 6830, 2007.

MARTÍN DIZ, F. “Responsabilidad por daños medioambientales: novedades legales y cuestiones procesales”, *Práctica Derecho de Daños: Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, nº. 61, 2008, pp. 5-40.

MARTÍN MATEO, R. “La calidad de vida como valor jurídico”, *Revista de Administración Pública*, nº. 117, 1988, pp. 51-70.

MARTÍN MATEO, R. *Manual de Derecho ambiental*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

MARTÍN REBOLLO, L. “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones”, *Revista de Administración Pública*, nº. 150, 1999, pp. 611-612.

MATEOS RODRÍGUEZ-ÁRIAS, A. *Derecho Penal y protección del medio ambiente*, Colex, Madrid, 1992.

MEDINA DE LEMUS, M. *Medio ambiente: protección y responsabilidad*, Dilex, Madrid, 2007.

MOLINA GIMENO, F.J. “Repercusiones de la transposición de la Directiva 2004/35/CE sobre la atenuante de reparación del daño ambiental”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº. 15, 2009, pp. 127-138.

MOLINELLI BARRANCO, L. “La Ley de responsabilidad medioambiental: puntos de vista y desarrollo previsible”, *Ingeniería Química*, nº. 483, 2010, pp. 38-46.

MORENO MOLINA, A.M. “Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal”, *Documento de Trabajo 66/2005*, Fundación Alternativa, 2005.

MORENO TRUJILLO, E. *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*, Bosch, Barcelona, 1991.

MORILLAS JARILLO, M.J. “Garantías financieras por responsabilidad medioambiental”, *Derecho de los Negocios*, nº. 252, 2011, pp. 81-82.

MULLERAT PRAT, B. “Algunas reflexiones sobre el nuevo régimen comunitario de responsabilidad ambiental”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº. 7, 2005, pp. 231-251.

MUÑIZ ESPADA, E. (Coord.). *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011.

MUÑIZ ESPADA, E. “La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº. 63, 2013, pp. 93-140.

NASARRE AZNAR, S. "Panorama actual de la responsabilidad civil medioambiental en España. Especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre", en *Derecho de aguas, protección y conservación del medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 15-48.

NEUMAYER, E. *Weak versus Strong Sustainability*, Edward Elgar Publishing Company, Cheltenham, Reino Unido, 2004.

NÚÑEZ LOZANO, C. "Responsabilidad medioambiental: carácter preventivo de la Institución y Administrativización del régimen", *Revista Tachireense de Derecho*, nº. 23, 2012, pp. 183-200.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. *Lecciones de Derecho del medio ambiente*, Lex Nova, Valladolid, 2000.

ORTEU BERROCAL, E. "Breve explicación sobre el contenido del Anteproyecto de Ley de responsabilidad medioambiental en su versión de 17 de enero de 2006", en PIGRAU SOLE, A. (Coord.), *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ministerio de Medio ambiente, Madrid, 2006.

ORTEU BERROCAL, E. y MÁRQUEZ MOLERO, R. "La transposición de la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 7, 2005, pp. 51-66.

PALAO MORENO, G. *Responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

PARDO GATO, J.R. “La indemnización civil de los daños causados a los particulares en el caso *Prestige*. Las actuaciones gubernativas”, *Aranzadi Civil*, nº. 3, 2004, pp. 2295-2308.

PARDO LEAL, M. “La futura Directiva sobre responsabilidad ambiental. De la responsabilidad civil a la responsabilidad administrativa”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, nº. 225, 2003, pp. 100-112.

PAZ ARES, C. “Uniones de empresas y grupos de sociedades”, en URÍA, R. y MENÉNDEZ, A., *Curso de Derecho mercantil*, vol. I, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2006.

PEDRAZA LAYNEZ, J. “El carácter de la responsabilidad medioambiental en la Ley 26/2007, de 23 de octubre”, *Derecho de los Negocios*, nº. 263-264, 2012, pp. 43-62.

PÉREZ LUÑO, A.E. *Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995.

PÉREZ MORENO, A. “La ley general y/o leyes sectoriales para la protección del medio ambiente”, *Derecho Ambiental*, nº. 190, 1981, pp. 441-456.

PIGRAU SOLÉ, A. (Coord.). *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2006.

PIGRAU SOLÉ, A. “La Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad ambiental”, en *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2006.

PIÑAR MAÑAS, J.L. *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002.

POVEDA GÓMEZ, P. y LOZANO CUTANDA, B. “Ley 11/2014, de 3 de julio, de modificación de la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental: análisis de sus novedades”, *Diario La Ley*, nº. 8371, 2014.

QUADDUS, M.A. y SIDDIQUE, M.A.B. *Handbook of Sustainable Development Planning*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Reino Unido, 2004.

QUESADA SÁNCHEZ, A.J. “Autorización administrativa y riesgos del desarrollo en la Ley de responsabilidad medioambiental: una transposición polémica”, *Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro*, nº. 3, 2008, pp. 6-25.

QUESADA SÁNCHEZ, A.J. “La transposición del artículo 8.4 de la Directiva 2004/35/CE en la ley española de responsabilidad medioambiental”, *Rivista Giuridica dell' Ambiente*, nº. 5, 2008, pp. 783-791.

QUESADA SÁNCHEZ, A.J. “Autorización administrativa y daño en el artículo 14.2 de la ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental ¿paso adelante o paso atrás?”, *Diario La Ley*, nº. 7078, 2008.

QUIJANO GONZÁLEZ, J. “Responsabilidad medioambiental de los administradores concursales”, *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, nº. 8, 2008, pp. 647-652.

RÁBADE BLANCO, J.M. “La valoración del riesgo desde el punto de vista de la norma UNE 150.008:2008, sobre análisis y

evaluación de riesgo ambiental, y la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental. Un análisis comparado, *Ecosostenible*, nº. 49, 2009, pp. 33-42.

RAMÓN FERNÁNDEZ, T. "Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica", en BLANQUER CRIADO, D. (Coord.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 35-50.

REQUERO IBÁÑEZ, J.L. (Dir.). "Protección administrativa del medio ambiente", *Cuadernos de Derecho Judicial*, T. XXVIII, Madrid, 1994.

REYES LOPEZ, M.J. *Derecho ambiental español*, Tirant lo Blanch, Valencia 2001.

RÍOS, P. y SALGUEIRO, A. "La responsabilidad medioambiental y las garantías financieras: el régimen portugués y el ejemplo español como referencia para otros mercados", *Gerencia de Riesgos y Seguros*, nº. 112, 2012, pp. 22-37 y nº. 113, pp. 22-30.

RODRIGUES MARQUES DE SOUZA SILVA, A. "La atribución de responsabilidades (arts. 9 a 16 LRM)", *Noticias de la Unión Europea*, nº. 305, 2010 (Ejemplar dedicado a la responsabilidad medioambiental), pp. 23-28.

RODRÍGUEZ ESCOBAR, R. "La nueva responsabilidad medioambiental derivada de la Ley 26/2007", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº. 13, 2008, pp. 291-320.

RUBIO TORRANO, E. "Prevención y reparación de daños medioambientales", *Aranzadi Civil*, Vol. I, 2004, pp. 1987-1989.

RUDA GONZÁLEZ, A. *El daño ecológico puro: la responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre de responsabilidad medioambiental*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

RUDA GONZÁLEZ, A. "Sentencia de 2 de noviembre de 2007: responsabilidad medioambiental. Prueba del nexo causal. Sujetos responsables. Contratista y subcontratista públicos. Responsabilidad de las Administraciones Públicas. Ley de responsabilidad medioambiental", *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, nº. 78, 2008, pp. 1119-1148.

RUDA GONZÁLEZ, A. "Sentencia de 11 de enero de 2012 (RJ 2012, 175). Responsabilidad civil por daños medioambientales en el caso del vertido de Aznalcóllar", *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, nº. 91, 2013, pp. 15-52.

RUIZ OJEDA, A. (Dir.). *Derecho de la contratación pública y regulada. Comentario sistemático y concordado de la legislación vigente*, Thomson-civitas, Madrid, 2004.

SÁNCHEZ FERRIS, R. *Introducción al Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1993.

SÁNCHEZ LÓPEZ, M.E. "Los sujetos de la obligación tributaria. Sujetos activos y obligados tributarios", en COLLADO YURRITA, M.A. (Dir.) y LUCHENA MOZO, G.M. (Coord.), *Derecho Tributario. Parte general*, Atelier, Barcelona, 2007.

SÁNCHEZ-FRIERA GONZÁLEZ, M.C. *La responsabilidad civil del empresario por deterioro del medio ambiente*, Bosch, Barcelona, 1994.

SÁNCHEZ MARTÍN, C. “Sala 1ª. Responsabilidad civil medioambiental. Repercusión de los gastos de descontaminación a la sociedad contaminante tras sucesivas transmisiones de los terrenos”, *Revista del Poder Judicial*, nº. 94, 2012, pp. 60-64.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Principios de Derecho administrativo*, vol. II, Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 2000.

SERRALLONGA Y SIVILLA, M.M. “Responsabilidad medioambiental: reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre de responsabilidad medioambiental”, *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, nº. 2, 2009, pp. 163-166.

SERRANO PAREDES, O. “Alternativas a los sistemas clásicos de responsabilidad civil: el Convenio del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por los daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente”, ponencia presentada en el *Seminario sobre responsabilidad ambiental*, Alicante, octubre de 1994.

SERRANO PAREDES, O. “La responsabilidad medioambiental por daños a las aguas: la directiva 2004/35/CE y su incorporación en España”, en AURA Y LARIOS DE MEDRANO, A.M. (Coord.), *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica: I Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 179-214.

SIERRA GIL DE LA CUESTA, I. “Responsabilidad civil medioambiental en el derecho comunitario”, *Estudios de Derecho Judicial*, nº. 80, 2005 (Ejemplar dedicado a la responsabilidad civil medioambiental), pp. 37-59.

SORO MATEO, B. *La responsabilidad ambiental de las administraciones públicas*, Ministerio de Medio Ambiente, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 2005.

TOMÁS CARPI, J.A. “El desarrollo local sostenible en clave estratégica”, *CIRIEC. Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº. 61, 2008, pp. 73-101.

VALENCIA MARTÍN, G. “El impacto (favorable) de la Directiva 2004/35/CE en el sistema español actual de responsabilidad por daños ambientales”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº. 7, 2005, pp. 109-183.

VAQUERO PINTO, M.J. “Responsabilidad civil por daño medioambiental”, *Revista de Derecho Privado*, nº. 3, 2006, pp. 35-62.

VERCHER NOGUERA, A., DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, G. y CASTAÑÓN DEL VALLE, M. *La responsabilidad ambiental: penal, civil y administrativa*, La Ley, Madrid, 2003.

VILALTA NICUESA, A.E. y MÉNDEZ TOMÁS, M.R. *Acción de responsabilidad extracontractual por daños al medio ambiente*, Bosch, Barcelona, 1998.

VILALTA NICUESA, A.E. “Una aproximación al marco normativo de la responsabilidad medioambiental y su incidencia en la actividad forestal”, en SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. (Coord.), *Nuevas perspectivas de la normativa agraria en España*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 2008, pp. 167-178.

VILALTA NICUESA, A.E. “La responsabilidad medioambiental”, en *Libro homenaje a Alberto Ballarín Marcial*, Coord. por José María de la Cuesta Sáenz, Víctor Manuel Garrido de Palma, Rafael Gómez-Ferrer Sapiña y Carlos Vattier Fuenzalida, Consejo General del Notariado, Madrid, 2008, pp. 683-690.

VILLAREJO GALENDE, H. “Garantías financieras para hacer frente a la responsabilidad medioambiental (arts. 24 a 34 LRM)”, *Noticias de la Unión Europea*, nº. 305, 2010 (Ejemplar dedicado a la responsabilidad medioambiental), pp. 53-61.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

YANGUAS MONTERO, G. “Luces y sombras de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental”, *ICADE: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº. 67, 2006, pp. 35-54.

YANGUAS MONTERO, G. y BLÁZQUEZ ALONSO, N. “La nueva responsabilidad medioambiental”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº. 245, 2008, pp. 101-145.

ZAMBONINO PULITO, M. “El sistema de responsabilidad ambiental: estudio de su régimen y límites”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº. 18, 2008.

ZUBIRI DE SALINAS, M. *El seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005.

ZUBIRI DE SALINAS, M. "La cobertura de la responsabilidad por los daños medioambientales mediante el seguro", en PIGRAU SOLE, A. (Coord.), *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2006, pp. 60-61.