



Normativa Legal y Responsabilidad Ambiental: La Ley 26/2007 de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental

Master en Ingeniería y Gestión
Medio Ambiental

Curso 2015-2016

PROFESOR/A
Carolina Flórez de Quiñones



Esta publicación está bajo licencia Creative Commons Reconocimiento, No comercial, Compartirigual, (by-nc-sa). Usted puede usar, copiar y difundir este documento o parte del mismo siempre y cuando se mencione su origen, no se use de forma comercial y no se modifique su licencia. Más información: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

Índice

I. BREVE REFERENCIA A LOS DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD

II. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DERIVADA DE LA LEY 26/2007 DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL.

II. I. ANTECEDENTES DE LA LEY

II. II. ¿QUÉ REGULA LA LEY?

II.II.1) El concepto de daño medioambiental o la amenaza de daño:

II.II.2) Exclusiones de la ley

II.II. 3) Ámbito subjetivo de la ley: los operadores

III. ACTIVIDADES SUJETAS A LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DE LA LEY

IV. CAUSAS DE EXONERACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE ASUMIR LOS COSTES

V. ÁMBITO TEMPORAL DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

VI. EL PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LA RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y LAS MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTARSE

VI.I. Inicio del procedimiento

VI.II. La Resolución

VI.III. Tipos de medidas

VII. A QUÉ OBLIGA LA LEY DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL?

VIII. GARANTÍAS FINANCIERAS

VIII.I. ¿Qué pasos deben dar las empresas del anexo III para el establecimiento de la garantía financiera?

VIII.II. Escalas para constituir la garantía financiera

VIII.III. Exenciones para constituir la garantía financiera

VIII.IV. Plazo para establecer garantía financiera

IX. CONCURRENCIA DE RESPONSABILIDADES

X. INFRACCIONES Y SANCIONES

XI. LOS ANEXOS DE LA LEY

XII. EL DESARROLLO DE LA LEY

XIII. BIBLIOGRAFÍA

XIV. GLOSARIO

I. BREVE REFERENCIA A LOS DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD

Es difícil pensar en una actividad empresarial que, en su desarrollo, de una manera u otra, no genere un impacto sobre el medio ambiente. Sin embargo, también es cierto que muchos daños ambientales tienen su origen en lo que podríamos llamar actividades lícitas o ajustadas a derecho. Es decir, que el daño se produce en virtud de una tolerabilidad social hacia esa actividad, que ha sido permitida en pro del desarrollo económico (contaminación producida por industrias que funcionan bajo el amparo de una licencia de actividad, impacto ambiental de infraestructuras, etc.).

Cuando esto no es así, sino que el daño ambiental viene producido por el incumplimiento de la legislación vigente, se genera la responsabilidad del infractor, lo que conlleva la imposición de una sanción civil, administrativa o penal.

La responsabilidad ambiental constituye un mecanismo de carácter represivo, pero también preventivo. La función que cumplen las medidas represivas consiste, por un lado, en amenazar para disuadir a los que intencionada o negligentemente están próximos a la infracción, función conocida como "prevención general" y, por otra parte, en la "prevención especial" consistente en que ese sujeto no vuelva a infringir de nuevo la norma¹. Es decir, que ya en los supuestos de infracción, aparece la responsabilidad correspondiente a la naturaleza de la norma infringida (civil, penal, administrativa) que reprima al sujeto infractor.

El artículo 45 de nuestra Carta Magna hace referencia expresa a los tres tipos de responsabilidades, administrativa, penal y civil, que pueden derivarse de un daño o deterioro del medio ambiente.

¹ RODRIGUEZ RAMOS L. Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente" D.A. Nº 190.

1. *"Todos tienen derecho a disfrutar de 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."*

Así, cuando el daño al medio ambiente tiene lugar, se derivan del mismo o pueden derivarse diferentes tipos de responsabilidad:

- Una responsabilidad civil, exigible de acuerdo con normas jurídicas-privadas ante la Jurisdicción civil y que se origina en su práctica totalidad en los supuestos de daños causados en el patrimonio de los particulares por otros particulares.

- Una responsabilidad administrativa, exigible de acuerdo con las normas de derecho administrativo y que se concreta en diferentes posibilidades de responsabilidad, como veremos más adelante.

-- Una responsabilidad penal, que proviene de la realización de una conducta delictiva tipificada en el código penal y conocida como delito ecológico.

La responsabilidad civil ambiental es aquella que se deriva del daño o perjuicio causado por una conducta que lesiona o pone en riesgo el ambiente, sin embargo, se concreta en el Daño Ambiental sufrido por una persona determinada, en su propia persona o propiedad, como consecuencia de la contaminación de un elemento ambiental.

La responsabilidad administrativa ambiental es aquella que se deriva de la infracción de la norma ambiental administrativa, sus normas complementarias y su reglamentación. Se concreta en la aplicación de una sanción administrativa por la acción u omisión infractora y de ella nace la obligación de reparar la agresión ocasionada, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes².

La responsabilidad penal ambiental es aquella que se deriva de una conducta tipificada como delito, y se concreta en la aplicación de una pena por la acción u omisión dolosa o culposa del autor de una u otra, es estrictamente personal, de interpretación restringida, de irretroactividad vedada, de voluntariedad presunta (una vez demostrada la relación de causalidad entre el ejecutor o inductor y el resultado), y es de orden público.

En el presente tema nos ocuparemos de la responsabilidad administrativa por daños al medio ambiente regulada por la Ley 26/2007 de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental.

II. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DERIVADA DE LA LEY 26/2007 DE 23 DE OCTUBRE DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL.

II. 1. ANTECEDENTES DE LA LEY

Los graves accidentes industriales causantes de grandes daños a las personas, a los bienes y al entorno en las últimas décadas han sido el motor impulsor de la elaboración de Acuerdos o Convenios internacionales que han tratado de impedir que estas situaciones se repitan o, al menos, que se disminuyan los daños asociados.

² Díaz de Oro A. La responsabilidad Administrativa Ambiental

En el derecho europeo, los graves episodios de contaminación que se viven en Europa y que exigen nuevos sistemas de responsabilidad más eficaces, dieron lugar a los siguientes hitos legislativos:

- **1984.** Directiva 84/361 relativa a la vigilancia y al control dentro de la Comunidad de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos.
- **1993.** Convenio de Lugano 1993 sobre responsabilidad por daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente.
- **1993.** Libro Verde de la Comisión sobre la compensación de daños ambientales 1993.
- **1997.** Working Paper de la comisión sobre responsabilidad ambiental.
- **2000.** Libro Blanco de la Comisión sobre responsabilidad ambiental.

A partir de los anteriores textos se redactó una Propuesta de Directiva presentada por la Comisión en febrero de 2002 y que, como bien apunta ESTEVE PARDO³, fue objeto de una compleja y dilatada tramitación que dio lugar finalmente a la **Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.**

La dificultad de hallar el consenso en el articulado de esta norma, destinada a tener un gran impacto en la gestión de riesgos de las empresas, dio lugar a un texto muy debatido y sometido a diferentes avances y retrocesos e incluso estancamientos en su tramitación. En este sentido, hay que destacar la presión de los agentes económicos afectados, especialmente del sector de seguros, y que, en definitiva, tuvo como resultado una norma que deja un amplio margen de desarrollo a los Estados miembros.

³ ESTEVE PARDO J. Ley de responsabilidad medioambiental, comentario sistemático. Ed. Marcial Pons 2008.

No olvidemos que las Directivas⁴ son normas de mínimos que obligan solo en cuanto al resultado. En este sentido, la Directiva sobre responsabilidad medioambiental se aprueba como una norma bastante abierta que deja en manos de los EEMM aspectos tan trascendentes como el ámbito de la norma, la exigencia de garantías financieras o las causas de exoneración o graduación de la responsabilidad.

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental traspone a nuestro ordenamiento esta Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental. Esta Ley ha sido recientemente modificada por la **Ley 11/2014 de 3 de julio**.

En relación con la Directiva, la Ley española:

- Delimita aún más las responsabilidades de los operadores causantes de daños.
- Añade a los recursos naturales cubiertos por la Directiva, las especies y hábitat protegidos declarados como tales por las Comunidades Autónomas y el Estado.
- Amplía la definición de suelo contaminado incluyendo aquellos que producen daños a la salud humana y al medio ambiente.
- Imprime un carácter obligatorio a las garantías financieras que establecía la Directiva.

⁴ Las Directivas son normas comunitarias cuyos destinatarios son los Estados miembros, a los que obligan sólo en cuanto al resultado que deba conseguirse (es lo que se ha denominado norma de mínimos). Las autoridades nacionales eligen la forma y los medios para alcanzar dicho resultado, pero han de hacerlo en un determinado plazo. Los Estados incorporan o transponen las Directivas a sus propios ordenamientos jurídicos según sus respectivos procedimientos nacionales. Este tipo de acto ha sido y es el más utilizado para adoptar normas comunitarias en materia de medio ambiente, ya que permite que los Estados cumplan los objetivos de la Directiva en función de las necesidades y circunstancias de cada uno de ellos.

Esta Ley, que ha sido desarrollada por el Real decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, abre un nuevo escenario técnico y económico en cuanto a prevención y reparación de los daños ambientales causados por la inmensa mayoría de actividades industriales.

II. II. ¿QUÉ REGULA LA LEY?

La responsabilidad medio ambiental es el deber que tienen las empresas de asumir las consecuencias de los daños medioambientales causados a las especies, hábitats, aguas, costa y suelo.

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».

Obliga a los operadores dentro de su ámbito de aplicación, a poner en marcha las medidas de prevención, evitación y preparación de los daños medioambientales que puedan provocar, para devolver los recursos dañados al estado en el que se encontraban.

Se trata de una responsabilidad:

1. **Administrativa**, puesto que como más adelante veremos, está inserta en un procedimiento administrativo.
2. **Objetiva**, es decir, que surge al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia, para una serie de actividades incluidas en su Anexo III (con excepciones que veremos más adelante).
3. **Ilimitada**, ya que el responsable adquiere la obligación de devolver los recursos naturales dañados a su estado original. Esto supone que debe recuperarse el valor medioambiental del recurso dañado y que la recuperación ha de ser total.

4. Además, se aplica al margen de que existan **otros tipos de responsabilidad concurrentes (civil o penal)**.

El ámbito de protección de la ley viene definido por la combinación de cuatro elementos:

- El concepto de daño medioambiental o amenaza de daño** (recurso natural protegido + daño significativo o amenaza de daño).
- El tipo de actividad económica o profesional** (se distingue entre actividades incluidas en el anexo III de la Ley o no incluidas).
- La naturaleza objetiva o subjetiva de la responsabilidad** en la que pueda incurrir el operador.
- El marco temporal** en el que tiene lugar el daño medioambiental o la amenaza de daño.

Vamos analizar cada uno de estos aspectos:

II.II.1) El concepto de daño medioambiental o la amenaza de daño:

Estamos ante un régimen de responsabilidad que se activa por la producción de un daño ambiental o de una amenaza inminente de daño medioambiental. Es fundamental, por tanto, saber qué se entiende, a los efectos de la interpretación de la Ley, por daño medioambiental y por amenaza inminente de daño.

a) A qué daños se aplica:

En este sentido, el artículo 2.1 de la ley caracteriza y enumera los daños medioambientales, de la siguiente manera:

- a) Los daños a las especies silvestres y a los hábitats
- b) Los daños a las aguas, superficiales y subterráneas
- c) Los años a la ribera del mar y a las rías

d) Los daños al suelo

Esta enumeración se concreta mediante la remisión a la normativa europea, estatal y autonómica.

Así, para clarificar lo que se consideran especies silvestres y hábitats se establece una remisión al artículo 2.3 de la Directiva 2004/35/CE, que a su vez remite a las especies y hábitats que se enumeran en otras Directivas.

Otros términos se definen y caracterizan por remisión a las normas de Derecho español. Así las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas por remisión al texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio, o la Riviera del mar y las rías, según se definen en el art. 3.1 de la Ley 22/1988 de Costas.

Para definir **el suelo**, sin embargo, no se acude a una remisión normativa, sino que **se da una definición técnica** *“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”*.

Art. 2. Definiciones

A efectos de la presente ley se entenderá por:

. «Daño medioambiental»:

*a) Los daños a las **especies silvestres y a los hábitat**, es decir, cualquier daño que produzca **efectos adversos significativos** en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de esos hábitat o especies. El carácter significativo de esos 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 a los hábitat no incluirán los efectos adversos previamente identificados, derivados de un acto del operador expresamente autorizado al amparo de lo establecido en las siguientes normas:

1.º El artículo 6.3 y 4 o el artículo 13 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres⁵.

2.º 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 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

*b) **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 agua 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.

⁵ Este Real Decreto incorpora a nuestro Ordenamiento parte de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres. Tiene como objeto contribuir a garantizar la biodiversidad en el territorio en que se aplica la Directiva 92/43/CEE, mediante la adopción de medidas para la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio español. Los apartados 3 y 4 del art. 6 de este Real Decreto establecen la obligatoriedad de realizar una evaluación de cualquier plan o proyecto que pueda afectar a estos lugares A la vista de las conclusiones de dicha evaluación de las repercusiones en el lugar, las Comunidades Autónomas podrán aprobar el plan o proyecto tras asegurarse de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión. Si las conclusiones son negativas pero el proyecto ha de realizarse por razones de interés público, se adoptarán medidas compensatorias.

No tendrán la consideración de daños a las aguas los efectos adversos a los que le sea de aplicación el artículo 4.7⁶ de 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.

*c) **Los daños a la ribera del mar y de las rías**, entendidos como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos sobre su integridad física y adecuada conservación, así como también aquéllos otros que impliquen dificultad o imposibilidad de conseguir o mantener un adecuado nivel de calidad de aquélla.*

*d) **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 o para el medio ambiente debidos al depósito,*

⁶ De acuerdo con este artículo 4.7, no se considerará que los Estados miembros han infringido la presente Directiva cuando:

- el hecho de no lograr un buen estado de las aguas subterráneas, un buen estado ecológico o, en su caso, un buen potencial ecológico, o de no evitar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o subterránea se deba a nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o a alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea, o

- el hecho de no evitar el deterioro desde el excelente estado al buen estado de una masa de agua subterránea se deba a nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible,

y se cumplan las condiciones siguientes:

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

b) 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;

c) que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y 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; y

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

vertido o introducción directos o indirectos de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o en el subsuelo.

Por otro lado, el artículo 2.2 de la Ley define el **«Daño»** como “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”.

Es decir que, según lo anterior, no todo daño sobre estos recursos naturales amparados por la Ley constituye daño ambiental y por tanto genera responsabilidad, sino que este daño ha de ser adverso, significativo y afectar a la cantidad o calidad del recurso, además de no encontrarse incurso en algunas de las excepciones que recoge la Ley.

b) Las amenazas inminentes de daños

La Ley, de forma muy innovadora, establece que el régimen de responsabilidad no sólo se activará cuando se materialice el daño, sino también cuando tenga lugar un amenaza inminente de daño.

El apartado 13 del artículo 2 de la Ley define la «Amenaza inminente de daños» como **una probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales en un futuro próximo.**

Se trata esta de una definición que hay que conectar con la de «Riesgo», que el apartado 3 del artículo 2 define como la función de la probabilidad de ocurrencia de un suceso y de la cuantía del daño que puede provocar.

La amenaza inminente se configura así, señala ESTEVE PARDO, como un riesgo (la probabilidad del daño) pero **un riesgo de entidad y verosímil**, en la medida en que se trata de una probabilidad suficiente.

II.II.2) Conductas o actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley

Actividades Enumeradas en el Anexo III de la Ley: El art. 3 de la Ley establece que esta 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 enumeradas en el anexo III de la Ley, aunque no exista dolo, culpa o negligencia.**

Además, la Ley presume (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.

Actividades no enumeradas en el Anexo de la Ley: En estos casos, la Ley solo se aplicará cuando:

- Medie dolo, culpa o negligencia, serán exigibles las medidas de prevención, de evitación y de reparación.
 - Cuando no medie dolo, culpa o negligencia, serán exigibles las medidas de prevención y de evitación.

En el caso de obras públicas de interés general, competencia de la Administración General del Estado, esta ley se aplicará:

- a) A los daños causados a las especies y a los hábitats protegidos, a las aguas, al suelo y a la ribera del mar y de las rías, 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.
- b) A los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por

actividades profesionales 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.

La normativa autonómica en la materia podrá determinar la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior a las obras públicas de especial relevancia e interés equivalentes a las de interés general del Estado, cuya titularidad y competencia corresponda a las comunidades autónomas.

II.II.3) Exclusiones del ámbito de aplicación de la ley

Quedan fuera del ámbito de aplicación de la ley por exclusión explícita del artículo 5 y, por tanto, no generan responsabilidad, los siguientes daños:

- Los causadas a las personas
- Los daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a responsabilidad medioambiental.

De forma implícita, también quedan fuera del ámbito de aplicación de la ley:

- Los daños al aire o atmósfera
- Los daños a las especies no incluidos en el art. 2.3 a) de la Directiva o no protegidas por legislación
- Los daños a los hábitats no incluidos en art. 2.3.b) Directiva o no protegidas por legislación

Como vemos, además de otros daños, quedan fuera del ámbito de aplicación de la ley lo que se denominan daños tradicionales, es decir, aquellos daños causados al patrimonio de los particulares, pese a que también constituyan un daño

medioambiental (p.e. una contaminación a las aguas que haya afectado a una piscifactoría).

Para la reparación de tales daños de contenido patrimonial, los perjudicados ejercitar las acciones de responsabilidad civil que en cada caso resulten de aplicación.

También quedan FUERA DE LA APLICACIÓN DE LA LEY los daños o amenazas inminentes de daños cuando:

- *Estén causados por una contaminación de carácter difuso, y no sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos.*
- *Cuando hayan sido ocasionados por alguna de las siguientes causas:*
 - o *Un acto derivado de un conflicto armado, de hostilidades, de guerra civil o de una insurrección.*
 - o *Un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible.*
 - o *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.*
- *Cuando tengan su origen en:*
 - o *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.*
 - o *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.

II.II. 3) **Ámbito subjetivo de la ley: los operadores**

Esta Ley regula la responsabilidad de los operadores, como así indica el artículo 1. El término operador queda definido por el artículo 2.10:

10. «Operador»: **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.

Como se desprende de la propia definición, la Ley establece por un lado, qué se entiende por operador en general, y por otro, a quién considerará la ley operador en caso de que ocurra un daño o una amenaza inminente de daño y, en este último caso, qué pasa cuando son varios los sujetos intervinientes.

Según lo anterior:

1. Operador puede ser una persona física o jurídica, pública o privada.
2. Para que sea considerado como tal, es necesario que el operador desempeñe una actividad económica o profesional. Quedan fuera del ámbito de aplicación de la ley aquellos daños ilícitos ocasionados por actividades con fines de ocio y esparcimiento (caza, pesca, investigación, etc.)

3. El operador debe controlar, en virtud de cualquier título, la actividad, o tener un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico. Para determinar quién es el operador, deberemos por tanto remitirnos a lo que establezcan las licencias, autorizaciones, comunicaciones, documentos, registros administrativos, etc. y a lo que allí se especifique sobre los responsables y directores de las actividades autorizadas o comunicadas.

Si, aplicando los anteriores criterios, resultara que existe una pluralidad de operadores, la Ley opta por el sistema de responsabilidad mancomunada⁷, a no ser que una ley especial disponga otra cosa.

Esto tiene una importante consecuencia, que no es otra que no podrá exigirse responsabilidad a los distintos operadores identificados hasta que no se haya concretado su cuota de participación y por tanto, de responsabilidad. Dicha determinación podría conllevar un proceso declarativo (es decir un proceso judicial que culmine en una Sentencia declarando quienes son culpables) que dilatará la reparación del daño causado.

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.

⁷ En el caso de las denominadas obligaciones mancomunadas ninguno de los deudores está obligado a pagar la totalidad de la deuda sino una parte proporcional al número de ellos. En el supuesto de las obligaciones solidarias ocurre exactamente lo contrario. Cada deudor deberá aportar la deuda por completo, en su conjunto. No obstante, el pago se realizara de una sola vez y cada uno de ellos podrá efectuar el pago completo al acreedor, sin perjuicio del derecho de repetición que asiste a cada uno de las restantes personas.

En los casos de **muerte o extinción de las personas responsables** según esta ley, sus deberes y, en particular, sus obligaciones pecuniarias subsiguientes, se transmitirán y se exigirán conforme a lo dispuesto para las obligaciones tributarias.

III. ACTIVIDADES SUJETAS A LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DE LA LEY

La Ley afecta a dos tipos de actividades, estableciendo un régimen de responsabilidad diferente para cada uno de estos grupos:

1. **Actividades recogidas en su Anexo III.** Se trata de actividades con riesgo para la salud humana (p.e actividades: instalaciones sometidas al régimen de prevención y control integrados de la contaminación, gestión de residuos, vertidos de sustancias peligrosas en aguas superficiales y subterráneas, o producción almacenamiento o utilización de sustancias peligrosas).
2. Cualquier otra actividad **siempre que se cumplan determinadas circunstancias.**

Hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas pueden ampliar este listado.

Actividades del Anexo III:

Se establece para estas un régimen de **RESPONSABILIDAD OBJETIVA**, según el cual, el operador será responsable del daño causado aunque no exista dolo, culpa o negligencia en su comportamiento.

De hecho se presume, 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. Es decir, hay una presunción de nexo causal que el operador deberá destruir mediante prueba.

Actividades no contempladas en el Anexo III:

Para estas se establecen dos sistemas de responsabilidad:

- **RESPONSABILIDAD SUBJETIVA:** Para exigir a estas actividades la adopción de medidas de reparación, es necesario que en la producción del daño haya mediado dolo, culpa o negligencia. Es decir que si, aunque se produjo un daño, se actuó con toda la diligencia debida, no tendrán que sufragar los coste de la reparación del daño
- **RESPONSABILIDAD OBJETIVA:** Siempre les serán exigibles medidas de prevención y evitación del daño, aunque no haya mediado dolo, culpa o negligencia.

La introducción de la responsabilidad objetiva para determinados supuestos, facilitará a las autoridades competentes la posibilidad de exigir a los operadores la reparación del daño ambiental, al no ser necesario probar la culpabilidad de su conducta. Exigencia ésta que constituía uno de los principales obstáculos a los que se enfrentaban tradicionalmente los demandantes para exigir judicialmente a la parte demandada la reparación de los daños ambientales.

Artículo 3. *Ámbito de aplicación.*

“1. Esta ley 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 enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia.

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.

2. 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, en los siguientes términos:

a) Cuando medie dolo, culpa o negligencia, serán exigibles las medidas de prevención, de evitación y de reparación.

b) Cuando no medie dolo, culpa o negligencia, serán exigibles las medidas de prevención y de evitación.

(...)”

IV. CAUSAS DE EXONERACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE ASUMIR LOS COSTES

Aunque exista responsabilidad según establece la Ley, existen una serie de causas que permiten exonerar al operador de la obligación de sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación de los daños.

Causas de exoneración:

1. Cuando demuestre que los daños medioambientales o la amenaza inminente de tales daños se produjeron exclusivamente por cualquiera de las siguientes causas:

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.

Se exceptúan los supuestos en los que la orden o la instrucción se hayan dictado para hacer frente a una emisión o a un incidente previamente generado por la propia actividad del operador.

La aprobación de proyectos por las Administraciones públicas, cuando así lo exija la normativa aplicable, no tendrá la consideración de orden o instrucción. En particular, los proyectos aprobados por la administración contratante no podrán considerarse como orden o instrucción obligatoria respecto de daños medioambientales no previstos expresamente en la declaración de impacto ambiental o instrumento equivalente.

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, el operador no vendrá obligado a sufragar el coste de las medidas que se adopten.

2. Cuando demuestre que no ha incurrido en culpa, dolo o negligencia y que concurre alguna de las siguientes circunstancias:

a) 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.

Para que esta causa de exoneración se aplique será necesario que el operador se haya ajustado estrictamente en el desarrollo de la actividad a las determinaciones o condiciones establecidas al efecto en la referida autorización y a la normativa que le sea aplicable en el momento de producirse la emisión o el hecho causante del daño medioambiental.

b) Que el operador pruebe 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.

3. Cuando concurren las circunstancias previstas en los apartados 1 y 2, el operador estará obligado, en todo caso, a adoptar y a ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales, pero podrá recuperar los costes de estas medidas.

Hay que destacar que será el operador quién deberá probar la existencia de estas causas de exoneración.

¿Cómo recuperar los costes?

Si de acuerdo con lo anterior, el operador no está obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación o de reparación de daños medioambientales, podrá recuperar lo gastado:

1. Frente a terceros, ejerciendo la correspondiente acción de repetición⁸.
2. Frente a la Administración, reclamando la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas a cuyo servicio se encuentre la autoridad pública que impartió la orden o la instrucción (Igualmente, la autoridad competente podrá exigir al tercero que sufrague los costes de las medidas que se hayan adoptado).

⁸ Es la acción mediante la cual, una vez ha sido satisfecho el pago, se reclama (repite), el importe satisfecho contra el responsable.

Art. 1.158 Código Civil. "Puede hacer el pago cualquier persona, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación, ya lo conozca y lo apruebe, ya lo ignore el deudor. El que pague por cuenta de otro podrá reclamar del deudor lo que hubiese pagado, a no haberlo hecho contra su expresa voluntad. En este caso solo podrá repetir del deudor aquello en que le hubiera sido útil el pago".

V. ÁMBITO TEMPORAL DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La responsabilidad regulada en la Ley no será de aplicación a los daños medioambientales:

1. **Si han transcurrido más de treinta años** desde que tuvo lugar la emisión, el suceso o el incidente que los causó.

El cómputo del plazo se iniciará el día en el que haya terminado por completo o se haya producido por última vez la emisión, el suceso o el incidente causante del daño.

2. **Si la emisión, suceso o incidente que causó el daño se produjo antes de 30 abril 2007**
3. Si la emisión, suceso o incidente causante del daño se produjo después del 30 de abril 2007, pero estos se derivan de una actividad específica realizada y concluida antes de dicha fecha

Como señala ESTEVE PARDO, el criterio que adopta la ley para situar los daños en el tiempo, es el de la producción del daño y no el de su conocimiento. Aquí hay que tener en cuenta que en lo que se refiere a los daños ambientales, es posible e incluso frecuente que medie un tiempo más o menos largo entre que la actividad se desarrolla, se produce el daño efectivamente y se tiene conocimiento de sus efectos (tres momentos). Esto es aún más claro si pensamos en daños causados por contaminación difusa.

VI. EL PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LA RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y LAS MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTARSE

La Ley configura un régimen de responsabilidad administrativa, es decir, que está inserta en un procedimiento típicamente administrativo que debe concluir con una resolución expresa y motivada sobre dos extremos:

1. Existe o no responsabilidad.
2. Las medidas que deben adoptarse.

VI.I. Inicio del procedimiento

El procedimiento se puede iniciar:

1. De oficio por la propia Administración.
2. A instancia de parte. En este último caso, puede iniciarse :
 - a. Por el propio operador causante del daño o la amenaza de daño
 - b. Por uno o varios interesados que no son los operadores.

Por interesado en el procedimiento debemos entender:

- Lo que establece el artículo 31 de la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**.
 - o Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos
 - o Los que tengan derechos que puedan ser afectados por la decisión que en el mismo se adopte
 - o Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, pueden resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución administrativa
- Lo que establece el artículo 42 de la Ley de Responsabilidad Medioambiental.

- **Las asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro** que tengan entre sus fines la protección del medio ambiente en general o alguno de sus elementos en particular.

Deben estar constituidas legalmente al menos 2 años antes del ejercicio de la acción y ejerzan activamente y desarrollar su actividad en ámbito territorial afectado por el daño ambiental o la amenaza de daño

- **Los titulares de terrenos** donde tengan que realizarse las medidas de reparación
- **Los que disponga la legislación de cada una de las Comunidades Autónomas en su territorio.**

En el supuesto de inicio del procedimiento por un interesado distinto del operador, la iniciación del procedimiento deberá solicitarse mediante escrito, en el que **se especificará en todo caso los daños o amenazas de daños medioambientales**, y además, cuando fuera posible, los siguientes aspectos:

- a) La acción u omisión del presunto responsable.
- b) La identificación del presunto responsable.
- c) La fecha en la que se produjo la acción u omisión.
- d) El lugar donde se ha producido el daño o la amenaza de daño.
- e) **La relación de causalidad entre la acción o la omisión del presunto responsable y el daño o la amenaza de daño.**

El órgano competente se pronunciará sobre la admisión de la solicitud de inicio del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental y lo comunicará al solicitante en el plazo de 10 días hábiles a contar desde la recepción de la solicitud. En los procedimientos que se inicien a solicitud de interesado distinto del operador, si

el órgano competente comprobara que la solicitud de inicio no incluye los elementos señalados en el apartado anterior requerirá al solicitante para que, en un plazo de diez días hábiles, acompañe los documentos preceptivos.

Sin perjuicio de lo anterior, el órgano competente podrá inadmitir la solicitud, mediante resolución motivada, en los casos de aquellas solicitudes que carezcan manifiestamente de fundamento o se hubieran desestimado en cuanto al fondo por resolución firme anterior otras solicitudes sustancialmente idénticas. Frente a dicha resolución de inadmisión podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso.

VI.II. La Resolución

Como ya se ha apuntado, la Resolución debe pronunciarse sobre dos extremos:

1. La existencia o no de un responsable y, en su caso, en qué medida. El que no se declare responsable a operador alguno, no obsta para que se establezcan las medidas de prevención y evitación en caso de amenaza inminente de daño o de reparación en caso de daño. Estas medidas siempre deberán adoptarse.
2. Medidas a adoptar. Como mínimo la resolución deberá incluir a este respecto:
 - a) Descripción de la amenaza o daño medioambiental que se ha de eliminar.
 - b) Evaluación de la amenaza o del daño medioambiental.
 - c) Cuando corresponda, definición de las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños que se deban adoptar, acompañadas, en su caso, de las instrucciones oportunas sobre su correcta ejecución.
 - d) Cuando corresponda, definición de las medidas de reparación que se deban adoptar, acompañadas, en su caso, de las instrucciones oportunas sobre su correcta ejecución. Dicha definición se realizará con arreglo a lo

previsto en el anexo II o en los criterios adicionales que con el mismo objetivo establezcan las comunidades autónomas, y teniendo en cuenta la propuesta formulada por el operador.

- e) Identificación del sujeto que debe aplicar las medidas.
- f) Plazo conferido para su ejecución.
- g) Cuantía y obligación de pago de las medidas que, en su caso, hubiere adoptado y ejecutado la autoridad competente.
- h) Identificación de las actuaciones que, en su caso, deba realizar la Administración pública.

VI.III. Tipos de medidas

Las medidas a adoptar pueden ser de dos tipos:

1. De ejecución directa o inmediata:

Estas pueden ser tomadas por la Administración (sin esperar al inicio de procedimiento) en situaciones de emergencia, o por el operador, en cumplimiento de su obligación de adoptar sin demora y sin necesidad de advertencia de requerimiento o de acto administrativo previo las medidas preventivas o reparadoras apropiadas.

- 2. **De ejecución como resultado de una resolución que las determine.** Estas pueden ser provisionales (se adoptan durante el procedimiento para evitar daños inminentes o el agravamiento de los daños) o de ejecución del acto de resolución del procedimiento.

En cualquiera de los dos casos, las medidas pueden ser de prevención cuando se detecte una amenaza inminente de daño y de evitación (de más daño) y reparación cuando el daño se haya producido.

Las medidas reparadoras pueden ser de distintos tipos:

- 1. **Primarias:** Tienen como objetivo devolver el recurso natural dañado a su estado originario o básico

2. **Complementarias:** Cuando no es posible la reparación primaria, se deben adoptar medidas reparadoras en lugar distinto, con el propósito de recrear servicios o recursos equivalentes a los dañados
3. **Compensatorias:** Acompañan a cualquiera de las anteriores. Tienen como objetivo compensar las pérdidas provisionales de recursos o servicios naturales hasta que aquéllas produzcan sus efectos. No es una compensación económica.

En el caso de los operadores de actividades que no están incluidas en el Anexo III, estos tienen la obligación de adoptar las medidas de prevención en cualquier caso, pero sólo cuando medie dolo, culpa o negligencia está obligado a adoptar las medidas reparadoras.

VII. A QUÉ OBLIGA LA LEY DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL?

Empresas incluidas en el Anexo III:

- **Antes de que ocurra un daño medioambiental deberán:**
 - Comunicar la posible amenaza (art 9.2).
 - Adoptar medidas preventivas apropiadas (art 17.1), y sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía (art. 9.1).
- **Después de que ocurra un daño medioambiental deberán:**
 - Comunicar los daños (art 9.2).
 - Evitar nuevos daños (art 17.2), y sufragar los costes de evitación, cualquiera que sea su cuantía (art. 9.1).
 - Reparar los daños (art 19.1) con responsabilidad ilimitada (art. 9.1).
 - Al margen de la existencia o no de daños deberán: Disponer de una garantía financiera en forma de seguro, aval, o reserva técnica (art. 24).

Empresas NO incluidas en el Anexo III:

- Antes de que ocurra un daño medioambiental deberán:
 - Comunicar la posible amenaza (art 9.2).
 - Adoptar medidas preventivas apropiadas (art 17.1), y sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía (art. 9.1).
- Después de que ocurra un daño medioambiental deberán:
 - Comunicar los daños (art 9.2).
 - Evitar nuevos daños (art 17.2) y sufragar los costes de evitación, cualquiera que sea su cuantía (art. 9.1).
 - Reparar los daños solo si se ha incurrido en dolo, culpa o negligencia (art 19.2 LRA) con responsabilidad ilimitada (art. 9.1 LRA).

VIII. GARANTÍAS FINANCIERAS

La constitución de las garantías financieras es requisito imprescindible para el ejercicio de las actividades profesionales relacionadas en el anexo III de la ley. Se establecen hasta tres modalidades de garantías financieras, las cuales podrán constituirse alternativa o complementariamente entre sí. Tales modalidades son las siguientes:

- La suscripción de una póliza de seguros con una entidad aseguradora autorizada para operar en España.
- La obtención de un aval, concedido por alguna entidad financiera autorizada a operar en España.
- La constitución de una reserva técnica mediante la dotación de un fondo "ad hoc" para responder de los eventuales daños medioambientales de la

actividad con una materialización en inversiones financieras respaldadas por el sector público.

VIII.I. ¿Qué pasos deben dar las empresas del anexo III para el establecimiento de la garantía financiera?

1. Elaboración del análisis de riesgos medio ambientales (ERMA), realizado por el propio operador o un tercero contratado, referenciado a la norma EN 150008 "Análisis y Evaluación del Riesgo Ambiental", de marzo del 2008, que viene a cubrir la necesidad de una metodología para el desarrollo de una actividad de estudio, bajo unas directrices únicas con el fin de garantizar el éxito de dicho proceso.
2. Someter el análisis de riesgos a un procedimiento de Verificación (Verificador Ambiental).
3. Cuantificación del daño ambiental generado en cada escenario.
4. Valoración económica de la recuperación de los daños ambientales.
5. Determinación de la cuantía de la garantía financiera.
6. Presentación a la administración de la propuesta de garantía financiera,
7. Resolución de la Consejería de Medio Ambiente, a partir de la propuesta del operador, que determinará la cantidad que se debe garantizar.

VIII.II. Escalas de daño para constituir la garantía financiera

Para concretar la cantidad sobre la que constituir la garantía financiera, se tiene en cuenta la posibilidad de cada actividad de producir un daño:

- Leve: 300.000 euros a 1.000.000 euros.
- Moderado: 1.000.001 euros a 2.000.000 euros.
- Menos grave: 2.000.001 euros a 5.000.000 euros.
- Grave: 5.000.001 euros a 10.000.000 euros.
- Muy grave: 10.000.001 euros a 20.000.000 euros.

VIII.III. Exenciones para constituir la garantía financiera

Quedan exentos de constituir la garantía financiera obligatoria aquellos OPERADORES DEL ANEXO III que:

- Realicen actividades susceptibles de ocasionar un daño cuya reparación se evalúe por una cantidad inferior a 300.000 euros.
- Aquellos que cuyo daño sea leve o moderado y acrediten estar adheridos a un sistema CEE de gestión o de auditoría EMAS o bien estén certificados por la ISO 14001.
- La utilización con fines agropecuarios y forestales de los productos fitosanitarios y biocidas.

VIII.IV. Plazo para establecer garantía financiera

El 29 de junio de 2011 se publicó en el BOE la Orden ARM/1783/2011 de 22 de junio, por la que se establece el orden de prioridad y el calendario para la aprobación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria, prevista en la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental.

El establecer una garantía financiera voluntaria asegura a la empresa que dispondrá de recursos económicos suficientes para hacer frente a los costes derivados de la adopción de las medidas de prevención, de evitación y de reparación de los daños medioambientales.

IX. CONCURRENCIA DE RESPONSABILIDADES

Es perfectamente posible que un mismo hecho cause un daño ambiental y no ambiental, por ejemplo, sobre la salud o el patrimonio de las personas (p.e. un vertido contamina las aguas perjudicando también a una piscifactoría). En estos casos, podrá ejercitarse las acciones características de **la responsabilidad civil**. Es importante, en cualquier caso, tener en cuenta que si por aplicación de las medidas reparadoras obligatorias según la ley de responsabilidad ambiental quedara también reparado el daño sobre el patrimonio del particular, este daño no deberá indemnizarse nuevamente.

También es compatible la responsabilidad regulada en la Ley con las sanciones administrativas o, en su caso, penales, que correspondan (y estas, a su vez, con la responsabilidad civil mencionada en el párrafo anterior).

En los supuestos de concurrencia de responsabilidad medioambiental con procedimientos penales o sancionadores, la ley dispone que se aplicarán las siguientes reglas:

- a) Se aplicará, en todo caso, a la reparación de los daños medioambientales causados por los operadores de actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos.
- b) Se aplicará, en todo caso, a la adopción de medidas de prevención y de evitación de nuevos daños, por parte de todos los operadores de actividades económicas o profesionales, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos.
- c) La adopción de las medidas de reparación de daños medioambientales causados por actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III será exigible únicamente cuando en el procedimiento administrativo o penal correspondiente se haya determinado el dolo, la culpa o la negligencia.

Se adoptarán, en todo caso, las medidas compensatorias que fueran necesarias para evitar la doble recuperación de costes.

X. INFRACCIONES Y SANCIONES

Las infracciones tipificadas en la Ley darán lugar a la imposición de todas o algunas de las siguientes sanciones:

En el caso de infracción muy grave:

- Multa de 50.001 € hasta 2.000.000 de €.
- Extinción de la autorización o suspensión de ésta por un período mínimo de un año y máximo de diez años.

En el caso de infracciones graves:

- Multa de 10.001 € hasta 50.000 €.
- Suspensión de la autorización por un período máximo de un año.

XI. LOS ANEXOS DE LA LEY

Los anexos de la Ley establecen los criterios conforme a los cuales se deberá determinar si un daño a una especie silvestre o a un hábitat es o no es significativo; el marco común que habrá de seguirse a fin de elegir las medidas más adecuadas para garantizar la reparación del daño medioambiental; el listado de actividades más contaminantes; los convenios internacionales a los que hacen referencia los artículos 3.4.a) y 3.4.b), respectivamente; y la información y los datos a los que se deben intercambiarse las Administraciones competentes.

XII. EL DESARROLLO DE LA LEY

Por último, el Real Decreto 2090 /2008, de 22 de diciembre, aprobó el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental. Dicho Reglamento se centra en desarrollar los contenidos del capítulo IV de la Ley, en particular al método para la evaluación de los escenarios de riesgos y de los costes de reparación asociados a cada uno de ellos a los que se refiere el artículo 24, y a sus anexos I, II y VI.

Asimismo señalar que el Ministerio de Medio Ambiente ha elaborado una herramienta informática denominada MODELO DE OFERTA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL (MORA) para la monetización de daños acorde con los

requerimientos de la normativa de responsabilidad medioambiental. Esto es, los daños ocasionados a los recursos naturales se evalúan con métodos económicos de oferta, a través de su correspondiente coste de reposición, bajo un enfoque de equivalencia del tipo recurso-recurso-enfoque preferente, conforme a la normativa de responsabilidad medioambiental.

<http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/responsabilidad-mediambiental/modelo-de-oferta-de-responsabilidad-ambiental/>

XIII. BIBLIOGRAFÍA

- Guía de la Ley 26/07 de Responsabilidad Medio Ambiental y su Desarrollo. Edita Fundación Centro Recursos Ambientales de Navarra. Pamplona 2009.
- ESTEVE PARDO J. Ley de responsabilidad medioambiental, comentario sistemático. Ed. Marcial Pons 2008.
- Díaz de Oro A. La responsabilidad Administrativa Ambiental
- RODRIGUEZ RAMOS L. Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente" D.A. Nº 190.
- LOZANO CUTANDA B. Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental, Ed. THOMSON 2008.
- RUDA GONZÁLEZ A. Tesis Doctoral: El daño ecológico puro, responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente, Facultad de Derecho de Girona, 2005.
- Guía de aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, CEPYME Aragón, Zaragoza 2009.

XIV. GLOSARIO DE TÉRMINOS

XIV. 1. Glosario de Términos

- Banco Mundial (BM, en inglés: World Bank): es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Su propósito declarado es reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo. Está integrado por 184 países miembros.
- Constitución: Ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política. Conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva.
- Decisión: Acto jurídico comunitario de carácter individual cuyo destinatario no tiene por qué ser necesariamente un Estado. Es obligatorio en todos sus elementos para sus destinatarios y tiene fuerza ejecutiva, por lo que no requieren de ningún acto de incorporación a los derechos nacionales (aunque en algunos casos, los Estados miembros a iniciativa propia deciden adoptar normativa nacional que recoge las previsiones de las Decisiones).
- Derecho: Conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva.
- Derecho ambiental: Conjunto de normas jurídicas que integrando un sistema normativo o un subsistema normativo del ordenamiento jurídico regulan las actividades humanas para proteger el medio ambiente o la naturaleza.
- Derecho Administrativo: Parte del ordenamiento jurídico, que regula la Administración Pública, su organización y sus servicios, así como sus relaciones con los ciudadanos.
- Derecho civil: El que regula las relaciones privadas de los ciudadanos entre sí.

- Derechos fundamentales: Los que, por ser inherentes a la dignidad humana y por resultar necesarios para el libre desarrollo de la personalidad, suelen ser recogidos por las constituciones modernas asignándoles un valor jurídico superior.
- Derecho internacional: El que regula las relaciones entre los Estados.
- Derecho público y Derecho privado: Tradicionalmente, el Derecho se ha dividido en las categorías de Derecho Público y de Derecho Privado. Derecho Público: Conjunto de preceptos jurídicos destinados a la tutela o defensa del ser humano y al cumplimiento de los intereses generales de la comunidad. Derecho Privado: También es un plexo de normas jurídicas, pero su objetivo consiste en regular los intereses particulares de los individuos, a través de los códigos y leyes que al efecto se dicten.
- Directiva: La Directiva es el acto jurídico que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que se pretende alcanzar, dejando, a las autoridades nacionales la elección de la forma y medio para alcanzarlo.
- Principios del derecho: Reglas jurídicas (pautas o criterios de obligado cumplimiento) que informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.
- Principio de aplicabilidad directa del derecho comunitario: La aplicabilidad directa del Derecho comunitario implica que este último confiere derechos e impone obligaciones directos tanto a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros como a los ciudadanos de la Comunidad.
- Principio de Competencia por un lado implica que las normas sólo son válidas cuando son dictadas por el órgano que posea la potestad normativa correspondiente, esto es el órgano que sea "competente" para ello. Por otro lado, la actividad legislativa debe ejercitarse por la Administración competente para ello.
- Principio de prevención: Este principio exige que se tomen las medidas para que el daño no se produzca o se produzca el menor impacto posible.

- Principio de precaución o cautela, aconsejando no tomar decisiones arriesgadas mientras no se conozcan científicamente las posibles consecuencias.
- Principio de primacía, implica que en caso de contradicción entre el derecho comunitario y el nacional, se aplica siempre la norma comunitaria de forma preferente.
- Principio de corrección en la fuente misma, supone que en el caso de producirse un daño, la corrección ha de llevarse a cabo lo más cerca posible del lugar donde este se ha producido, es decir, en la fuente o en el foco donde se ha originado. Es ahí donde han de intentar paliarse los efectos perjudiciales (imaginemos un río contaminado por efecto de los vertidos incontrolados de una industria aguas arriba).
- Principio de quien contamina paga: Se traduce en que todo aquel que cause un daño medioambiental deberá asumir los costes de su prevención o de la compensación correspondiente.
- Principio de Jerarquía establece que existen diversas categorías de normas jurídicas, cada una con un rango determinado, de manera que las de inferior rango no pueden contradecir a las de rango superior.
- Principio de subsidiariedad: Tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. En derecho comunitario supone que la acción que debe emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual *la Unión no actúa, excepto para los sectores de su competencia exclusiva, hasta que su acción es más eficaz que una acción emprendida a nivel nacional, regional o local*. Está estrechamente vinculado a los principios de proporcionalidad y de necesidad que suponen que la acción de la Unión no debe exceder lo que es necesario para lograr los objetivos del Tratado.
- Punitivo: Pertenece o relativo al castigo.

- Recomendaciones y Dictámenes: Acto jurídico comunitario que carece de fuerza jurídica vinculante y se adopta fundamentalmente para establecer orientaciones generales y opiniones.
- Reglamento: Acto jurídico comunitario de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Una vez adoptado es vigente directamente en todos los Estados miembros, de manera que no se requiere por parte de éstos ningún acto legal de "recepción" (Leyes o Decretos) para ser aplicado.
- Responsabilidad civil ambiental: aquella que se deriva del daño o perjuicio causado por una conducta que lesiona o pone en riesgo el ambiente, sin embargo, se concreta en el Daño Ambiental sufrido por una persona determinada, en su propia persona o propiedad, como consecuencia de la contaminación de un elemento ambiental.
- Responsabilidad administrativa ambiental: es aquella que se deriva de la infracción de la norma ambiental administrativa, sus normas complementarias y su reglamentación. Se concreta en la aplicación de una sanción administrativa por la acción u omisión infractora y de ella nace la obligación de reparar la agresión ocasionada, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes⁹.
- Responsabilidad penal ambiental es aquella que se deriva de una conducta tipificada como delito, y se concreta en la aplicación de una pena por la acción u omisión dolosa o culposa del autor de una u otra, es estrictamente personal, de interpretación restringida, de irretroactividad vedada, de voluntariedad presunta (una vez demostrada la relación de causalidad entre el ejecutor o inductor y el resultado), y es de orden público.

⁹ Díaz de Oro A. La responsabilidad Administrativa Ambiental

- Responsabilidad subjetiva: Para exigir a estas actividades la adopción de medidas de reparación, es necesario que en la producción del daño haya mediado dolo, culpa o negligencia. Es decir que si, aunque se produjo un daño, se actuó con toda la diligencia debida, no tendrán que sufragar los coste de la reparación del daño
- Responsabilidad objetiva: Siempre les serán exigibles medidas de prevención y evitación del daño, aunque no haya mediado dolo, culpa o negligencia.
- Sostenibilidad: La primera definición internacionalmente reconocida de desarrollo sostenible o desarrollo continuable se encuentra en el documento conocido como Informe Brundtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. Dicha definición se asumirá en el Principio 3 de la Declaración de Río (1992): "aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades".

XIV.2 ABREVIATURAS

BOE: Boletín Oficial del Estado

CE: Constitución Española

CE: Comunidad Europea

CC: Código Civil

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

TCE: Tratado de la Comunidad Europea

TJCE: Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea

Carolina Flórez de Quiñones Santiago

Abogada

www.abogados-en-alicante.es

cflorezdequinones@icali.es

Móvil. 606 43 61 15