



MÁSTER EN ASESORAMIENTO JURÍDICO EMPRESARIAL
ESPECIALIDAD EN DERECHO AMBIENTAL

TRABAJO FIN DE MÁSTER
CURSO 2020/2021

La responsabilidad del operador por el daño medioambiental

A responsabilidade do operador
polo dano medioambiental

Operator's responsibility for
environmental damage

Autora:

Natalia Llácer Baladrón

Titulación:

Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos

Dirección:

Gonzalo A. Barrio García

Cargo:

Catedrático de Escuela Universitaria
Área Derecho Administrativo

Oportunidad Febrero 2021



UNIVERSIDADE DA CORUÑA



MÁSTER EN ASESORAMIENTO JURÍDICO EMPRESARIAL
ESPECIALIDAD EN DERECHO AMBIENTAL

TRABAJO FIN DE MÁSTER
CURSO 2020/2021

La responsabilidad del operador por el daño medioambiental

A responsabilidade do operador
polo dano medioambiental

Operator's responsibility for
environmental damage

Autora:

Natalia Llácer Baladrón

Titulación:

Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos

Dirección:

Gonzalo A. Barrio García

Cargo:

Catedrático de Escuela Universitaria
Área Derecho Administrativo

Oportunidad Febrero 2021



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
I. LEY DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y DAÑO	7
1. Antecedentes y Ley de Responsabilidad Medioambiental	7
2. Aproximación al concepto de daño medioambiental	9
3. Tipos de daños medioambientales.....	10
3.1. <i>Daños a las especies silvestres y el hábitat.....</i>	<i>11</i>
3.2. <i>Daños a las aguas.....</i>	<i>13</i>
3.3. <i>Daños a la ribera del mar y de las rías</i>	<i>17</i>
3.4. <i>Daños al suelo</i>	<i>17</i>
4. Daños a particulares	18
5. Daños transfronterizos.....	21
II. RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL.....	24
1. Sujetos Responsables	24
1.1. <i>El operador</i>	<i>24</i>
a) Responsabilidad de los grupos de sociedades	26
b) Pluralidad de responsables de un mismo daño.....	28
c) Muerte o extinción de las personas responsables	29
d) Responsables solidarios y subsidiarios	29
2. Obligaciones del operador en materia de prevención y evitación.....	31
3. Elementos de la responsabilidad medioambiental	32
3.1. <i>Sistema mixto de responsabilidad: responsabilidad objetiva o subjetiva</i>	<i>32</i>
3.2. <i>Inexigibilidad de la obligación de sufragar los costes.....</i>	<i>33</i>
3.3. <i>Nexo causal.....</i>	<i>34</i>
3.4. <i>Factor temporal en el daño medioambiental.....</i>	<i>36</i>
4. Garantías financieras de la responsabilidad medioambiental	37
4.1. <i>Clasificación general.....</i>	<i>37</i>
4.2. <i>Modalidades</i>	<i>40</i>
III. RESTAURACIÓN DEL MEDIO TRAS EL DAÑO	42
1. Reparación del daño: medidas.....	42
2. Procedimiento de reparación del daño	44
3. Concurrencia entre la responsabilidad medioambiental y las sanciones administrativas y delitos penales	45
IV. ANÁLISIS DE APLICACIÓN DE LA LRM.....	48

V. CASO PRESTIGE: ¿SERÍA HOY DE OTRO MODO?	53
CONCLUSIONES.....	57
BIBLIOGRAFÍA.....	60

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
Cc	Código de Comercio
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CE	Constitución Española
DRM	Directivo 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales
DPH	Dominio Público Hidráulico
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LRM	Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental
MTD's	Mejores Técnicas Disponibles
Pág.	Página
RDLRM	Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad ambiental
STS	Sentencia Tribunal Supremo
STJUE	Sentencia del Tribunal Justicia de la Unión Europea
STSJ	Sentencia Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLA	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas
Op.cit.	Opus citi
SS	Siguientes

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de la responsabilidad medioambiental de los operadores de actividades económicas o profesionales, así como de las obligaciones derivadas de ésta. Para ello se analiza a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Se busca examinar aquellos aspectos de la Ley que han quedado sin resolver, además de complementar el contenido de ésta con la normativa que ha surgido con posterioridad.

Asimismo, se trata, desde una perspectiva teórica, de evaluar la incidencia de la LRM dentro del tejido empresarial. Así como la aplicación de esta norma desde su promulgación.

Palabras clave: responsabilidad medioambiental; daño medioambiental; operador; garantía financiera; reparación del daño.

ABSTRACT

The purpose of this academic work is to study the environmental responsibility of operators of economic or professional activities, as well as the obligations derived from it. For this, Law 26/2007, of October 23, on Environmental Responsibility is used. It seeks to emphasize those aspects of the Law that have remained unsolved, in addition to complementing its content with the regulations that have emerged subsequently.

Likewise, it is a question, from a theoretical perspective, of evaluating the incidence of LRM within the business fabric. As well as the application of this rule since its promulgation.

Keywords: environmental responsibility; environmental damage; operator; financial guarantees; damage repair.

INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes retos de los países desarrollados para mantener su economía de escala es lograr su compatibilidad con las políticas medioambientales. Con el paso de los años se ha entendido que el derecho a un medioambiente adecuado no sólo debe constituir un principio rector de la política económica y social de nuestro país, sino que es necesario para garantizar la continuidad de la vida en el planeta tal y como se configura en el artículo 45.2 CE.

Se entiende que la sociedad en su conjunto no debe de ser la encargada de reparar el daño producido sobre el medio. Surge en este período de transformación de la conciencia medioambiental el principio *quien contamina paga*, basado en una internalización del costo por parte del causante del daño. Del mismo modo que posee los beneficios generados por la actividad desarrollada, debe hacer frente a los daños que se pudieran producir a lo largo de la vida ésta.

Por este motivo se hace necesaria la creación de un sistema de responsabilidad medioambiental con entidad suficiente para proteger este bien público. Consecuencia de ello, tiene lugar el nacimiento de la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental que es objeto de análisis en el presente trabajo.

Sin embargo, la complejidad del daño medioambiental dificulta su imputación a un operador concreto; y, si a ello se añade la extensa remisión normativa que la LRM realiza a la hora de definir este concepto, se produce una disminución de los casos que se podrán tramitar por esta vía.

Asimismo, la tardía aprobación de la Orden Ministerial APM/1040/2017 y la Orden TEC/1023/ 2019 a través de las cuales se establece la obligatoriedad de constitución de garantía financiera no hace sino ralentizar la aplicación de la LRM.

En cambio, todo ello no es óbice para que paralelamente a la promulgación normativa se produzca una transformación de pensamiento en la sociedad, que se vuelve crítica contra aquellas entidades que generen daños al medioambiente. Por esta razón, las personas jurídicas pasan a considerar un activo el cumplimiento de la normativa; buscando adaptar su actividad al ordenamiento jurídico. De modo que, para lograr la prevención y evitación del daño medioambiental, actualmente se encuentra, por un lado, la reputación corporativa que la organización debe consolidar y, por otro lado, la LRM.

Este trabajo nace con objeto de analizar la LRM. En primer lugar, se trata de dar una definición más completa de los diversos daños medioambientales que se pueden causar. En segundo lugar, se estudia la responsabilidad medioambiental del operador centrándose en el concepto de éste, las obligaciones que la LRM le impone en materia de prevención y evitación, puesto que, el fin de esta norma es no llegar a tener que proceder a la reparación del daño medioambiental; y los elementos de la responsabilidad, así como la obligación de instaurar garantías financieras. En tercer lugar, se indaga acerca de la restauración del medio a través de la reparación del daño medioambiental causado. Finalmente, se realiza

un análisis de diversos casos donde se estudia la aplicación de la LRM desde su entrada en vigor hasta la actualidad.

I. LEY DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y DAÑO

1. Antecedentes y Ley de Responsabilidad Medioambiental

El nacimiento de la industrialización y los avances tecnológicos producidos en los últimos siglos conllevan, como principal causa negativa, la contaminación y deterioro del medioambiente. Como consecuencia de esto, se hace necesaria la creación de un conjunto de normas reguladoras aplicables a una materia que, hasta el momento, había pasado desapercibida para los legisladores y la sociedad: el medioambiente. De este modo, comienza a consolidarse un derecho ambiental basado en la prevención y evitación del daño, resultando más costoso para la entidad contaminante dañar el medio que aplicar las medidas preventivas necesaria para que no llegue a materializarse. Si bien es cierto, no se trata de una regulación totalmente nueva, pues, en muchos casos consiste en plasmar de forma expresa obligaciones ya existentes¹.

El derecho ambiental, de acuerdo con LOZANO CUTANDA, puede definirse como aquel conjunto de normas que tienen como objetivo la preservación del entorno humano, realizando un control de la contaminación, y garantizar un uso sostenible de los recursos naturales y sistemas de la biosfera necesarios para la vida².

En nuestro derecho, se recoge la protección al medioambiente en el artículo 45 CE, donde el deber de conservarlo se configura como correlativo del derecho a disfrutarlo. A pesar de que la Constitución de 1978 busca adaptarse al pluralismo de la moderna sociedad española donde comienzan a nacer los primeros atisbos de conciencia medioambiental, no debe olvidarse que, la inclusión de este precepto en la Constitución de 1978 se debe a la *Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Humano*³ que, a pesar de no tener carácter vinculante, sienta precedente para la regulación.

En la evolución del derecho ambiental ocupa un lugar relevante el año 1992 donde tiene lugar la Cumbre de Río que culmina con la *Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo*. En su seno se proclaman 27 Principios. Para el análisis de la materia que concierne a este estudio, son de vital relevancia dos principios. Por un lado, su Principio 13 que pregona la obligación por parte de los Estados de *desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales*. Por otro lado, su Principio 16 que acoge la internalización⁴ de los costos medioambientales por quienes hayan producido el daño.

¹ DE MIGUEL PERALES, C., *La nueva Ley de Responsabilidad Medioambiental: quedan cuestiones aún por resolver*, Diario La Ley, ISSN 1989-6913, N° 6848, 2007, pág.1.

² LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental: Algunas reflexiones desde el derecho administrativo*, Revista de Administración Pública, ISSN 0034-7639, N°200, 2016, pág. 411.

³ Denominada Declaración de Estocolmo, celebrada en junio de 1972 en Suecia, Estocolmo. Marca un antes y un después en materia medioambiental, puesto que en su seno se debatió por primera vez la problemática relacionada con éste. De entre sus principios se recoge la responsabilidad del hombre de preservar y administrar el medio; mantenerse, restaurarse y mejorarse la capacidad de la Tierra para producir recursos vitales...

⁴ Desde una perspectiva económica la internalización del coste por el contaminador se debe a dos motivos. Por un lado, la actividad económica genera un perjuicio grave a terceros o incluso a la sociedad en su conjunto. Por otro lado, ese perjuicio no se encuentra compensado a través

Se halla aquí la base del principio *quien contamina paga*⁵.

Nace, tras la Cumbre de Río, una conciencia de *responsabilidad* por el daño medioambiental causado. En un principio, la reparación del daño podía materializarse por dos vías distintas. A través de los procedimientos administrativos de reparación del daño, pero para ello debería existir una infracción administrativa previa, o por medio de la acción de responsabilidad civil, concretamente la responsabilidad extracontractual de la que se hablará en epígrafes posteriores.

No es en nuestro derecho interno hasta el año 2007, con el nacimiento de la Ley de Responsabilidad Ambiental⁶ (de ahora en adelante LRM), que se aprueba una legislación específica en la materia de responsabilidad por daño medioambiental, consecuencia de la transposición de la Directiva 2004/35/CE⁷ (de ahora en adelante DRM).

La LRM permite a través del mecanismo de solicitud de inicio de un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, a los particulares con legitimación e, incluso, a los propios operadores, informar a la autoridad competente de la aparición de una amenaza o materialización de un daño para el medioambiente. En cambio, será únicamente la autoridad competente la facultada para iniciar el trámite careciendo los interesados de legitimación para iniciarlo. Esta orientación de carácter público de la legitimación conlleva que nos hallemos ante un régimen donde la responsabilidad es de corte administrativo. La LRM incorpora al ordenamiento jurídico un régimen administrativo de responsabilidad medioambiental⁸, donde la función y objeto principal es la reparación del daño, consecuencia característica de la responsabilidad civil, alejándose de la función sancionatoria del régimen administrativo.

Pero lo cierto es que los agentes responsables no sólo deberán reparar el daño causado, sino que también se podrán encontrar sometidos a sanciones administrativas o penas que se fijan por las leyes.

La causa de que sea el Derecho Público el encargado de la determinación de la responsabilidad del agente y la reparación del daño encuentra su justificación en el hecho de que el Derecho Privado, concretamente a través de la responsabilidad civil, no encuadra dentro de sus obligaciones más que un mero

de ningún otro mecanismo. Como consecuencia de ello, se obliga al operador a sufragar todos los costes necesarios para la adopción de medidas preventivas o reparadoras.

⁵ A través de éste se busca la prevención y reparación de los daños medioambientales provocados por un operador. Estableciendo un marco para la responsabilidad medioambiental, que pasa a vertebrar toda la normativa en materia de protección del medioambiente.

⁶ España. Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE núm.255, de 24 de octubre de 2007, páginas 43229 a 43250.

⁷ Unión Europea. Directivo 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 ambientales. Diario Oficial nº L 143 de 30/04/2004 p.0056-0075.

⁸ BELTRÁN CASTELLANOS, J.M., *El régimen tradicional de la responsabilidad por daños ambientales en España*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, ISSN 1695-2588, Nº39, 2018, pág.2.

resarcimiento del daño, sin exigirse la restauración del medio afectado quedando constreñida la vía civil a sus propios límites⁹.

Los primeros textos normativos en materia de medioambiente tenían como fin minimizar el impacto del daño producido¹⁰, no se buscaba su prevención. En cambio, la legislación actual que regula la materia de responsabilidad ambiental es una legislación “proactiva”, anticipativa; el fin no es la reparación del daño causado, sino que se adopten las medidas preventivas pertinentes para que no llegue a materializarse, de modo que, cuando esto ocurre, se tratará del escenario menos deseado.

Hay autores que señalan de un *régimen responsabilidad por daños ambientales de Derecho Público*, deshaciendo la idea de que la responsabilidad nace cuando se produce el daño¹¹. En cambio, de acuerdo con GARCÍA AMEZ¹² el enfoque preventivo de la LRM no da lugar al nacimiento de una responsabilidad sin daño, aunque ello no impide que los agentes que lleven a cabo este tipo de actividades deban adoptar una serie de medidas preventivas. En todo caso, para que nazca la obligación de reparación del daño, es necesario que este se materialice.

A la aplicación de esta normativa se someterán, exclusivamente, los daños y amenazas producidas sobre el medioambiente como consecuencia de una actividad económica o profesional, tanto públicos como privados, pero en ningún caso se comprenden aquellos daños ocasionados por particulares.

2. Aproximación al concepto de daño medioambiental

Debe limitarse la definición del daño medioambiental, puesto que la responsabilidad nace cuando se genera.

La LRM en su artículo 2.2 regula el daño medioambiental de forma genérica, refiriéndose a éste como aquel *cambio adverso y mensurable de un recurso natural o el perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directa como indirectamente*. Incluyendo en su párrafo segundo los daños producidos por *los elementos transportados por el aire*. De acuerdo con PEDRAZA LAYNEZ¹³ la definición se compone de tres elementos fundamentales. Debe producir efectos adversos, ser mensurable y significativo.

Al referirse a un cambio adverso, el legislador matizó la no necesaria destrucción del medio, siendo suficiente que se produjere una modificación notoria en el mismo. Es decir, basta con el hecho de dañar el hábitat natural o la fauna silvestre sin que sea precisa su extinción para considerarse un daño.

⁹ GOMÍS CATALÁ, L., “La ley de responsabilidad medioambiental en el marco del derecho de la Unión Europea” en *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental*, LOZANO CUTANDA B. (Coordinadora), Aranzadi S.A., Cizur Menor, Navarra, 2008, pág.89.

¹⁰ El daño se produce y, será una vez que se produzca cuando se llevarán a cabo las medidas de reparación de éste. No existe un control exhaustivo de la contaminación y, por consiguiente, no es posible anticiparse al daño.

¹¹ GARCÍA AMEZ, J., *Responsabilidad por daños al medioambiente*, Aranzadi S.A., Navarra, 2015, págs. 91-92.

¹² GARCÍA AMEZ, J., *Responsabilidad... op.cit.*, pág.92.

¹³ PEDRAZA LAYNEZ, J., *La responsabilidad por daños medioambientales*, Aranzadi S.A., Navarra, 2016, pág.71.

En segundo lugar, el daño debe ser mensurable, es decir, se debe poder valorar. En este caso el problema radica en la difícil valoración económica del recurso medioambiental dañado. En cambio, la inexistencia de baremos de algunos daños medioambientales genera la incertidumbre de a cuál parámetro se acoge para realizar una adecuada valoración de este.

Finalmente, el daño debe ser significativo, lo que implica que el daño causado debe suponer un perjuicio de mayor gravedad que su reparación, debiendo tenerse en cuenta la situación o estado básico en que se encontraba el medio con anterioridad a la materialización del daño. Por ello, tanto DRM como LRM regulan una serie de criterios para llevar a cabo la medición de alguno de los daños que regulan, concretamente, el Anexo I LRM recoge los criterios para considerar significativo un daño a las especies silvestres y hábitat; en otros casos, se realiza una remisión a normativa sectorial específica.

Lege ferenda, parece necesario establecer unos umbrales de valoración del daño ambiental para dotar a la normativa de un carácter sancionador de entidad suficiente para refrenar la comisión del daño por los agentes que llevan a cabo actividades de riesgo. Siguiendo la línea preventiva de la DRM y la LRM el futuro de la política normativa ambiental deberá centrarse en desincentivar la contaminación mediante, por ejemplo, el establecimiento de distintas tasas. Esta vertiente se materializa en Europa a través del “Pacto Verde Europeo”¹⁴ presentado en diciembre del 2019.

3. Tipos de daños medioambientales

La ley regula en el artículo 2.1 los daños medioambientales. Se considera daño medioambiental a aquel que produce efectos adversos, significativos y mensurables sobre las especies silvestres y los hábitat, las aguas, la ribera del mar y de las rías¹⁵ y el suelo. Tanto de la normativa europea, como de la normativa nacional, se excluyen los daños producidos sobre el aire, principalmente por la dificultad o incluso imposibilidad de localizar al operador que lo realiza. A pesar de ello, se incluye el daño que se produzca sobre cualquiera de los restantes elementos como consecuencia de la contaminación existente en el aire. Por consiguiente, la LRM operará en aquellos casos donde el daño se produzca sobre los elementos enumerados en la definición.

Para la reparación de cualquier otro daño producido sobre el medioambiente que no se halle incluido dentro de la enumeración citada deberá acudir a la vía civil. La doctrina civilista a aquel daño excluido de la aplicación de la LRM lo denomina daño ambiental¹⁶. Debe puntualizarse que la materialización de un daño sobre los citados recursos naturales además de generar una obligación de reparación puede conllevar responsabilidad penal como consecuencia de delito

¹⁴ Medida promovida por la Comisión Europea para lograr la transición ecológica sostenible.

¹⁵ La LRM va más allá que la DRM en el daño medioambiental al incluir *ex novo* dentro de la definición los daños producidos a la ribera del mar y de las rías.

¹⁶ Se denomina daño ambiental la doctrina civilista a aquel daño producido sobre elementos del medioambiente, pero que no se pueden encuadrar dentro de la denominación recogida por la LRM. Por ejemplo, el daño producido a la atmósfera, producido por ruido o aquel producido como consecuencia de las acciones llevadas a cabo por un particular.

contra los recursos naturales y el medioambiente, regulado en el artículo 326¹⁷ del Código Penal¹⁸.

El daño medioambiental es un daño complejo, puesto que para su identificación y definición no es suficiente lo recogido por LRM, sino que es necesario acudir a distintas normas que regulan los daños concretos producidos sobre los distintos elementos del medioambiente. La dificultad se encuentra en la extensa remisión normativa que se realiza.

A partir de la definición aportada por el art.2.1 LRM citado al inicio de este apartado y, con apoyo de las distintas normativas específicas para cada tipo de daño, se procede a su análisis.

3.1. Daños a las especies silvestres y el hábitat

De acuerdo con lo dispuesto en el art.2.1.a) de la LRM se entenderá que un daño afecta a las especies silvestres y el hábitat cuando el mismo *produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o mantener el estado favorable de conservación de esos hábitat o especies*. En este precepto nos encontramos con dos elementos distintos que es necesario diferenciar: las especies silvestres y el hábitat; que, si bien se encuentran mencionados en éste, para su definición es necesario acudir a apartados posteriores del citado precepto.

La dificultad estriba en la complejidad de definir cada uno de ellos, pues la definición aportada tanto por la DRM como por la LRM se conforma a través de la remisión a legislación específica, esto entorpece su encuadramiento lo que provoca una inseguridad jurídica para el operador, quien debe alcanzar un elevado dominio normativo para lograr conocer el alcance de dichos daños.

Por un lado, las *especies silvestres* hacen referencia a las especies de flora y fauna. La definición recogida en el apartado 4 del artículo 2, confirma la dificultad expresada en el párrafo anterior, ya que realiza una remisión al art.2.3.a) de la Directiva 2004/36/CE. En este se hace referencia a los daños producidos a la biodiversidad protegida de la Red Natura 2000¹⁹, pero lo cierto es que dichos

¹⁷ Artículo 326. CP 1. Serán castigados con las penas previstas en el artículo anterior, en sus respectivos supuestos, quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, recojan, transporten, valoricen, transformen, eliminen o aprovechen residuos, o no controlen o vigilen adecuadamente tales actividades, de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, muerte o lesiones graves a personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales.

2. Quien, fuera del supuesto a que se refiere el apartado anterior, traslade una cantidad no desdeñable de residuos, tanto en el caso de uno como en el de varios traslados que aparezcan vinculados, en alguno de los supuestos a que se refiere el Derecho de la Unión Europea relativo a los traslados de residuos, será castigado con una pena de tres meses a un año de prisión, o multa de seis a dieciocho meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de tres meses a un año.

¹⁸ España. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995, páginas 33987 a 34058.

¹⁹ La Red Natura 2000 es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad. Este proyecto tiene como antecedentes la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de aves silvestres y la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

espacios no abarcan la totalidad de los territorios y zonas costeras de la Unión²⁰. Por ello, el legislador español optó por ampliar la protección a aquellas especies silvestres y hábitat que se encuentren protegidos por normas comunitarias, legislación estatal, autonómica o por Tratados Internacionales ratificados por el Estado Español. Además, pregona la especial protección de aquellas especies que se encuentren incluidas en el Catálogo Nacional o de Comunidades Autónomas de Especies Amenazadas.

En todo caso, se establece una excepción. No se entenderán incluidas dentro de la definición de especies silvestres aquellas que se encuadren dentro de las denominadas especies exóticas invasoras²¹.

En síntesis, se entiende por especies silvestres aquellas que se encuentran dentro de la Red Natura 2000, las protegidas por normas comunitarias²², tratados internacionales o derecho interno²³ y aquellas incluidas en el Catálogo Nacional o de Comunidades Autónomas de Especies Amenazadas. No incluyéndose aquellas especies que tengan la consideración de especies exóticas invasoras.

Por otro lado, los hábitat se definen en el apartado 5 del citado precepto. Reiterándose la misma remisión normativa que en el apartado anterior. Por consiguiente, se definiría como aquellas zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas que se encuentren dentro de la Red Natura 2000 o protegidas por normas comunitarias²⁴, tratados internacionales o derecho interno.

Para valorar el daño causado se atenderá a datos mensurables como *el número de individuos, densidad o extensión de su zona de presencia; la rareza de la especie o del hábitat dañado, así como su grado de amenaza; el papel de los individuos concretos o de la zona dañada en relación con la especie o la conservación de su hábitat; la capacidad de propagación y viabilidad de la especie o capacidad de regeneración del hábitat dañado*; o el hecho de que se produzcan daños probados y significativos para la salud humana²⁵.

Sin embargo, la LRM recoge una serie de casuísticas donde el daño producido a las especies y los hábitat se excluye cuando se identificaran previamente

²⁰ En España la Red Natura, de acuerdo con los datos que pone a disposición el Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico, abarca 138.000 Km², un 27,35% de la superficie terrestre del territorio, y 84.000 Km² de superficie marina.

²¹ Se entiende por especie exótica invasora aquella introducida tanto deliberada como accidentalmente fuera de su área de distribución natural y que genere una amenaza o suponga efectos adversos para los hábitat o especies autóctonas.

²² Por ejemplo: Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, Reglamento 338/97/CEE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio.

²³ Por ejemplo: Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Debiéndose añadir la relativa a cada CCAA, puesto que, el campo de la biodiversidad entraña dentro de nuestro ordenamiento gran complejidad como consecuencia de la transversalidad de las competencias ambientales. En nuestra CCAA nos encontraríamos con la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza o Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia.

²⁴ Directiva 2009/147 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

²⁵ Todo ello se encuentra regulado en el Anexo I de la LRM.

efectos adversos, consecuencia de un acto del operador que se encuentra expresamente autorizado. Por un lado, cuando el proyecto se hubiere sometido a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este o cuando el proyecto a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación se sustente en razones de imperiosa necesidad de orden público; siempre que no exista otra solución satisfactoria y sin que ello suponga una pérdida de la conservación favorable. La validez de dicha excepción se ampara en reiterada doctrina del Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por ejemplo, la STJUE de 16 de julio de 2020²⁶ interpreta que *el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE no se opone una normativa nacional que permita continuar, por razones imperiosas de interés público de primer orden, el procedimiento de autorización de un plan o proyecto cuyas repercusiones en una zona de especial conservación no puedan atenuarse y sobre el cual la autoridad pública competente ya ha emitido un dictamen negativo, a menos que exista una solución alternativa que conlleve menores inconvenientes para la integridad de la zona afectada.* Por otro lado, cuando no exista prohibición en la legislación de montes, caza o pesca e incluso cuando se considere necesario por un bien mayor, por ejemplo, la seguridad de las personas.

La salvaguarda de estas zonas protegidas ha dado lugar a múltiples sentencias donde se reconoce que la protección de las especies silvestres y el hábitat se encuentra por encima del derecho de la propiedad privada. Aunque lo cierto es que la normativa que ha ocasionado dichos litigios ha sido mayoritariamente la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de evaluación de impacto ambiental. Ejemplo de esta protección es la Sentencia del Tribunal Supremo, de 9 de octubre de 2019²⁷, por la que se declara nula de pleno derecho la autorización concedida por el Ayuntamiento de Valdemorillo para la construcción de una vivienda en suelo no urbanizable especialmente protegido por su interés forestal, de acuerdo con el planeamiento urbanístico del ayuntamiento, *por prescindir total y absolutamente del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que debe realizarse por tratarse de un terreno sometido al Espacio Red Natura.* Del mismo modo el Tribunal Constitucional en su doctrina más reciente sienta jurisprudencia tras dictaminar que los terrenos de la Red Natura deben protegerse como terreno no urbanizable de especial protección; así lo recoge en la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 13 de noviembre de 2019²⁸.

3.2. Daños a las aguas

El agua es un elemento natural vital para el desarrollo adecuado de los ecosistemas y la vida humana. Los perjuicios causados como consecuencia de la contaminación de las aguas no son únicamente ambientales, sino también sanitarios y económicos.

Por ello, es necesario prevenir, controlar y reducir el impacto negativo que se genere sobre ésta. La calidad del agua y el freno a su contaminación han sido

²⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de julio de 2020, asunto C-411/19, WWF Italia Onlus y Otros contra Presidenza del Consiglio del Ministri. TJCE 2020\179.

²⁷ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 1335/2019 de 9 de octubre de 2019. RJ 2019\5396.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 134/2019 de 13 de noviembre. RTC 2019/134.

una preocupación que ha acompañado a los Estados a lo largo de los años. En 1992 tiene lugar la promulgación del Convenio de Helsinki, relativo a la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales.

Un daño sobre este recurso generará, directa o indirectamente, un daño en los restantes recursos naturales²⁹. De modo que es necesario establecer una normativa en materia de protección del dominio público hidráulico. Para ello, la Directiva marco 2000/60/CE³⁰, sienta las bases del marco de actuación en el ámbito de la política de aguas. Dentro de nuestro ordenamiento y para el presente trabajo debe centrarse la atención, por un lado, en la LRM que hemos venido analizando y, por otro lado, en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas³¹. Pues ambas normativas se complementan a la hora de establecer la responsabilidad por daños a las aguas.

El art.2.1.b).1º LRM considera que se origina un daño a las aguas cuando se producen *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*.

Es necesario conocer qué se entiende por agua, recogándose en el apartado 7º del precepto. Se entenderá por agua todas aquellas aguas continentales, superficiales y subterráneas, costeras y de transición, definidas en el TRLA, así como los restantes elementos que conforman el dominio público hidráulico. Nos encontramos, al igual que con las especies silvestres y los hábitat, una remisión a la normativa sectorial específica que será la encargada de clarificar los conceptos recogidos en la definición. Concretamente, se encuentra regulado en los artículos 2 y 40 *bis* TRLA.

Los daños que se pueden causar sobre las aguas son diversos. Empero, el principal y más generalizado es la contaminación de las masas acuíferas que ya hemos apuntado. Este se materializa a través de la realización de vertidos que minoran la calidad del dominio público hidráulico. Sin embargo, ello no implica que cualquier vertido llevado a cabo sobre una masa de agua genere una obligación de reparación del daño, puesto que dicha acción será lícita en caso de disponer de una autorización administrativa, así se encuentra establecido el artículo 100 TRLA. A través de la autorización de vertidos se busca conservar el buen estado ecológico del agua, debiéndose utilizar por parte del operador las Mejores técnicas disponibles (de ahora en adelante MTD's).

A diferencia de los daños a las especies y los hábitat donde la LRM regula cómo deben ser evaluados, en lo relativo a la evaluación de daños sobre las aguas no

²⁹ Los vertidos contaminantes a una masa acuífera generan no solo la contaminación de ésta mermando su calidad, sino también la degradación del medio en el que se encuentra sita. Generando, por ejemplo, daños a las especies que habitan en el medio acuático

³⁰ Unión Europea. Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo 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. Diario Oficial nº L 327 de 22/12/2000 p.0001-0073.

³¹ España. Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. BOE núm. 176, de 24 de julio de 2001, páginas 26791 a 26817.

se pronuncia. Para esclarecer esta cuestión es necesario acudir de nuevo a distintas regulaciones.

En primer lugar, al artículo 16.2 del RD 2090/2008, de 22 de diciembre³² (de ahora en adelante RDLRM) donde se recoge la significatividad del daño a las aguas, estableciendo que se tratará de un daño significativo cuando la masa de agua receptora del contaminante experimente un efecto desfavorable de su estado ecológico, químico o cuantitativo, si se trata de aguas superficiales o subterráneas, o de su potencial ecológico, en el caso de aguas superficiales y muy modificadas. Debiendo conllevar en ambas situaciones un cambio en la clasificación de dicho estado en el momento en que se produce la afectación.

En segundo lugar, los criterios de valoración del daño al DPH se regulan en el artículo 326 *ter*³³ RD 849/1986, de 11 de abril³⁴ a través de una fórmula de estimación objetiva que considerará el coste del tratamiento que hubiera sido necesario para evitar la contaminación y la peligrosidad del vertido. Finalmente, habrá de atenderse, para la valoración del daño, a los estándares ambientales de calidad del agua tipificados en el RD 927/1988, de 29 de julio³⁵, regulándose a través de la norma cuándo una alteración de la calidad del agua va a ser considerada como daño y cuándo no³⁶.

Existe en materia de daño a las aguas una normativa desarrollada de valoración del daño de vital relevancia para poder calificar la infracción cometida por el operador como leve, menos grave, grave o muy grave de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 117.1 TRLA. Como fin principal se buscará devolver a su estado anterior a la masa de agua afectada, en caso de que fuera imposible llevarlo a cabo se procederá a la indemnización de daños y perjuicios ocasionados sobre la misma. En cualquier caso, puede llevar pareja la imposición de una sanción administrativa. Así, la STS de 29 de noviembre de 2017³⁷ *impuso a la entidad mercantil Voltes una sanción por importe de 300.506,06 € como responsable de una infracción muy grave consistente en la extracción de áridos con afección al nivel freático sin la preceptiva autorización de la confederación hidrográfica (...) así como se fija la indemnización por el daño causado en la suma de 156.023,73€.*

A pesar de todo, la LRM en su art.2.1.b).1º párrafo 2º recoge, a través de la remisión a normativa específica³⁸, acciones que se encuentran exceptuadas de ser consideradas como daño medioambiental a pesar de encajar dentro de éste.

³² España. Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad ambiental. BOE núm.308, de 23 de diciembre de 2008, páginas 51626 a 51646.

³³ Este artículo fue modificado a través del Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, donde se introdujeron novedades respecto de la valoración de los daños a la calidad de las aguas.

³⁴ España. Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. BOE núm.103, de 30 de abril de 1986, páginas 15500 a 15537.

³⁵ España. Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas. BOE núm. 209, de 31 de agosto de 1988, páginas 26412 a 26425.

³⁶ GARCÍA AMEZ, J., *Responsabilidad...* *op.cit.*, pág.151.

³⁷ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª), Sentencia núm. 1864/2017 de 29 de noviembre. RJ 2017\6113. FJ 1

³⁸ Artículo 39 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.

En primer lugar, será posible admitir nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o a alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea a pesar de que con ello no se logre un buen estado, potencial ecológico o se produzca un deterioro del estado de la masa de agua. En segundo lugar, cuando el deterioro de agua superficial sea consecuencia de nuevas actividades humanas encaminadas al desarrollo sostenible.

Sin embargo, para que tengan lugar las excepciones explicadas en el párrafo anterior es necesario que se cumplan una serie de requisitos regulados en el apartado 2 del artículo 39 del RD 907/2007. Estos son: que se lleven a cabo las medidas necesarias para mitigar los efectos adversos ocasionados sobre el estado de las masas de agua, que se recojan y expliquen en el plan hidrográfico los motivos que dan lugar a las modificaciones o alteraciones; que dichos motivos sean de interés público superior; y, finalmente, que los beneficios obtenidos a través de la modificación de la masa acuífera no sea posible conseguirlos de otro modo.

Asimismo, en el art.2.1.b).2º se recoge el daño a las aguas marinas. Este daño no se encontraba recogido en la redacción inicial de la Ley, situación que ya se había producido en la DRM. Su incorporación en la LRM es consecuencia de la Ley 11/2014, de 3 de julio³⁹, que da lugar a una nueva redacción del apartado del precepto citado. De modo que el daño a las aguas marinas tendrá la consideración de daño a las aguas cuando se produzcan efectos adversos significativos en su estado ecológico.

En el caso de que el daño producido al medio marino pueda ser reparado a través de la aplicación del TRLA se procederá conforme a este. Si no fuera posible, el apartado 2º establece una remisión subsidiaria a la Ley 41/2010, relativa a la Protección del Medio Marino⁴⁰.

En relación con los daños ocasionadas a las aguas resulta interesante la STS de 15 de junio de 2020⁴¹ donde se recoge que *la acción para reparar los daños causados al dominio público es distinta de la acción de carácter sancionador (...). Y, en este sentido, la obligación de reparar no viene determinada necesariamente por la existencia de una previa declaración de infractor (...). La consideración de reposición de las cosas a su estado primitivo como una obligación derivada de las actuaciones no conformes a la ley que indiquen en el estado, uso y aprovechamiento del dominio público hidráulico, resulta de la legislación sobre la responsabilidad medioambiental, Ley 26/2007 de 23 de octubre.* Es decir, aunque no se haya incoado un procedimiento sancionador en virtud de la TRLA, ello no exime al operador de la reparación del daño causado sobre el dominio hidráulico al amparo de lo dispuesto en la LRM.

³⁹ España. Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE núm.162, de 4 de julio de 2014, páginas 52139 a 52148.

⁴⁰ España. Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino. BOE núm. 317, de 30 de diciembre de 2010, páginas 108464 a 108488.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Supremo, (Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª) Sentencia núm. 767/2020 de 15 de junio. RJ 2020\2106. FJ 2

3.3. Daños a la ribera del mar y de las rías

Los daños a la ribera del mar y de las rías se encuentran definidos en el apartado c) del art.2.1 LRM. Según éste, se producirá un daño cuando, como consecuencia de la acción o inacción de un operador, se generen efectos adversos significativos sobre este elemento natural y sobre su adecuada conservación, así como cuando soporte una dificultad o imposibilidad para conseguir o mantener un adecuado nivel de calidad.

De nuevo, como se ha venido realizando en los epígrafes anteriores, debe definirse para comprender el alcance del concepto de *ribera del mar y de las rías*. Para esto, es necesario acudir a la definición que recoge la LRM, esta se encuentra en el art.2.8. Se entenderá que conforman la ribera del mar y de las rías los bienes de dominio público marítimo-terrestre regulados en el art.3.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas⁴². Se produce una remisión a la normativa sectorial específica, siendo necesario acudir a esta para comprender qué bienes se encuentran amparados por la LRM. En este caso concreto, aumenta la importancia de reconocer los bienes incluidos, ya que estos daños son regulados *ex novo* endureciendo el legislador español el régimen de responsabilidad del daño medioambiental.

Acudiendo al precepto citado de la Ley de Costas se limita la definición de ribera del mar y de las rías a aquellas zonas marítimo-terrestre y las playas o zonas de depósito de materiales sueltos. Excluyéndose de la aplicación de la LRM el mar territorial y las aguas interiores; y los recursos naturales de la zona económica y plataforma continental que se encontrarán protegidos por el régimen ordinario previsto en la Ley de Costas.

3.4. Daños al suelo

El suelo junto con las masas de agua son los elementos naturales sobre los que se producen un mayor número de daños consecuencia de la realización actividades contaminantes. Ello deriva en que la aplicación de expedientes de reparación por daños tenga por objeto fundamentalmente los daños producidos a estos elementos. Pero esta cuestión se estudiará con mayor profundidad con posterioridad.

El daño sobre este recurso se produce, según lo recogido en el art.2.1.d), como consecuencia de cualquier contaminación al mismo que implique un riesgo significativo de que se generen efectos adversos para la salud humana o para el medioambiente como consecuencia del depósito, vertido o introducción de sustancias, preparados, organismos o microorganismos, tanto directa como indirectamente, en el suelo o subsuelo. Dentro de esta definición, llama la atención a cierta rama de la doctrina civilista, la inclusión del concepto *efecto adverso para la salud humana*, pues como se estudiará *infra* esta ley únicamente protege el daño producido al medioambiente, sin encontrarse incluidos aquellos daños que se generen a la persona directamente, conocidos como daños

⁴² España. Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. BOE núm.181, de 29 de julio de 1988, páginas 23386 a 23401.

tradicionales. PEDRAZA LAYNEZ considera que su inclusión responde únicamente a la intención de aprovechar esta circunstancia como baremo para medir la importancia del daño, pero que, en ningún caso la intención del legislador ha sido introducir por esta vía los daños tradicionales⁴³.

El suelo, a diferencia de los recursos anteriormente analizados, se encuentra definido en la LRM, concretamente en su art.2.9, sin que se produzca una remisión a la normativa sectorial específica. Cabe ser definido como aquella *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*. A pesar de la excepción recogida en la última oración de la definición, ello no es óbice para considerar que dichos lugares no se encuentren protegidos por la LRM. Pues, aunque no se puedan enmarcar en la definición de este recurso, se considera que forman parte del dominio público hidráulico y, en síntesis, se tratará de un daño a las aguas amparado por esta Ley.

Sin embargo, la LRM no establece un baremo sobre aspectos como los umbrales de toxicidad para poder realizarse una valoración del daño y una correcta reparación sobre éste. Esta laguna, se solventa a través del art.4 RD LRM donde se regula la obligación por parte del actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de la creación una guía técnica de aplicación del RD 9/2005⁴⁴, que se pondrá a disposición del público, donde se fijen los criterios y estándares para la declaración de un suelo como contaminado. Toda esta normativa tiene como fin último, por un lado, facilitar a los operadores el cumplimiento de sus obligaciones y, por otro lado, servir como base para evaluar la significatividad del daño.

Finalmente, el RD 9/2005 recoge en sus anexos los criterios para la consideración de un suelo como contaminado, para la identificación de suelos que requieren la valoración de riesgos, listado de contaminantes y niveles genéricos de referencia para la protección de la salud humana en función del uso del suelo o la valoración de riesgos ambientales entre otros. A este Real Decreto se remite el art.16.3 RD LRM para la constatación de que el recurso natural sufre un efecto adverso que genere los riesgos citados.

4. Daños a particulares

Esta clase de daños se encuentran regulados en el artículo 5 LRM⁴⁵. De acuerdo con el precepto, la ley amparará todos los daños medioambientales que hayan

⁴³ PEDRAZA LAYNEZ, J., *La responsabilidad por... op.cit.*, pág.91

⁴⁴ España. Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. BOE núm. 15, de 18 de enero de 2005, páginas 1833 a 1843.

⁴⁵ Este término acuñado por la LRM deja entrever la vertiente administrativista de la Ley, puesto que, esta expresión desde un punto de vista civilista no es acertada, ya que los daños en el derecho civil se causan sobre un sujeto privado bien como consecuencia de un incumplimiento

sufrido tanto los bienes públicos como privados, sin realizar distinción por motivo de su titularidad. La clave del precepto radica entonces en la *condición de daño medioambiental*. En caso de que ostenten dicha condición, es decir, que se realicen sobre alguno de los recursos naturales explicados en los anteriores epígrafes, se podrán aplicar las medidas reparación, prevención o evitación de daños medioambientales al amparo de la LRM.

A *sensu contrario*, todos aquellos daños a particulares que no gocen de la condición de daño ambiental, no se encontrarán protegidos por esta ley. Pero debe precisarse que la LRM, en su artículo 5, no solo excluye los daños producidos sobre la persona o la propiedad privada, sino que extiende su ámbito a aquellas situaciones que conlleven una pérdida económica. Se regirán estas situaciones por la vía del derecho civil, donde se protegen los derechos privados subjetivos. Estos daños son conocidos por la doctrina como daños tradicionales⁴⁶.

La causa de que dichos daños se excluyan se debe, principalmente, a que los daños ocasionados sobre los particulares o sobre el patrimonio no resultan imprescindibles para llevar a cabo los objetivos ambientales fijados⁴⁷.

La responsabilidad civil extracontractual tiene un largo recorrido dentro de las legislaciones de los Estados Miembros, entre los que se incluye España, pero, es cierto que esta responsabilidad extracontractual no es suficiente para velar por aquellos daños medioambientales que no producen ninguna lesión al sujeto privado en particular, sino que se produce sobre el medioambiente considerado como bien público⁴⁸, con ello se busca proteger del daño medioambiental los lugares huérfanos, es decir, aquellos donde no existen intereses particulares que puedan verse afectados y que estimulen la acción ciudadana para su defensa⁴⁹. Sin embargo, autores como JORDÀ CAPITÁN abogan por la complementariedad de normativas jurídico-públicas y jurídico-privadas permitiendo a la persona intervenir de modo directo, pues no defiende la insuficiencia del derecho civil para hacer frente a la reparación de este tipo de daños, ya que, en caso de ser imposible la reparación del medio lo seguirá siendo con independencia del tipo de responsabilidad. Esta autora afirma, aunque pueda ser discutido, que la intervención única del Derecho público en materia de daño medioambiental dota exclusivamente al Estado de la facultad de actuar cuando se producen agresiones, apartándose de la ecuación la intervención privada, produciéndose

contractual o bien sobre un tercero con quien no existe un vínculo contractual, pero, en ningún caso se recoge en el Código Civil el daño al particular, siendo el equivalente en materia civil el daño a un tercero. Sin embargo, esta terminología “daños a particulares” es propia del procedimiento administrativo.

⁴⁶ Este término fue acuñado en el Libro Blanco sobre la responsabilidad ambiental de 9 de febrero de 2000, para referirse a aquellos daños causados sobre las personas y los bienes. Estos daños se regirán por el derecho de obligaciones y responsabilidad civil.

⁴⁷ ÁLVAREZ LATA, N., “Responsabilidad Civil por daños al medioambiente”, *Tratado de responsabilidad civil Vol.2*, REGLERO CAMPOS L.F. Y BUSTO LAGO J.M. (COORD.), Editorial Aranzadi, Enero de 2014, ISBN 978-84-9014-960-7, BIB 2014/150, pág.17.

⁴⁸ BELTRÁN CASTELLANOS, J.M., *El régimen... op.cit*, pág.11.

⁴⁹ LOZANO CUTANDA, B., *La Responsabilidad por daños medioambientales: 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, ISSN-e 1576-3196, Nº 12-13, 2005.

una monopolización por parte del Estado⁵⁰. La afirmación realizada por la autora se puede sustentar en la escasa aplicación a casos de la LRM, pues, como se estudiará con mayor detenimiento más adelante, apenas se han ejecutado expedientes de reparación desde su entrada en vigor.

La Ley establece que, en caso de que se trate de un daño medioambiental causado sobre un bien o persona de titularidad privada y sea de aplicación la citada normativa, de acuerdo con el párrafo 2º del artículo 5 los particulares quedarán desprovistos de reclamar indemnización ni reparación en el supuesto de que *tales daños queden reparados por la aplicación de esta ley*. A través del procedimiento establecido en esta Ley, solamente se logrará la reparación, prevención o evitación del daño, pero en ningún caso la indemnización o compensación. El expediente no permite la obtención por parte del particular del resarcimiento de daño emergente, lucro cesante, daño personal o moral, debiendo acudir para ello a la acción civil extracontractual regulada en los artículos 1902 y 1908 CC. Por ello, en el caso de que el perjudicado inicie el procedimiento⁵¹ de expediente de reparación del daño como interesado y a la vez emprenda una acción civil donde demande la reparación y la indemnización; si ambas prosperaran, únicamente deberá el operador reparar, prevenir o evitar el daño cumpliendo con una de las vías, pues en caso de que se produzca una doble reparación tendrá, de acuerdo con este segundo apartado, derecho a reclamar del perjudicado la devolución o compensación que proceda.

Existe, por tanto, compatibilidad con otras acciones de reparación de otros daños, no hay prejudicialidad. Gracias a ello, el perjudicado puede lograr una reparación y compensación integral del daño. Precisamente a esto se refiere la STS 22 de diciembre de 2008⁵² cuando *dice la protección del medioambiente, que se refiere a la protección específica de derechos subjetivos patrimoniales, ha sido objeto de una reiterada jurisprudencia civil, que contempla, sustancialmente, inmisiones en fincas o propiedades vecinas(..)La trascendencia del daño desde el punto de vista de los intereses de la comunidad sólo puede, ser tenido en cuenta desde el punto de vista del deber de los poderes públicos de **evitarlo** y exigir su **reparación**, más allá del alcance de los derechos que permiten al afectado el uso o disfrute del inmueble concreto, los cuales solamente pueden ser ejercitados en el marco de la responsabilidad contractual*.

De forma que, la LRM, estipula que no deberá repararse solamente el daño ambiental cuando repercuta sobre el individuo o su patrimonio, sino cuando perjudique al medioambiente propiamente. Se entiende el medioambiente como un ente con derecho a ser protegido. Pero lo cierto es que la jurisdicción civil, al igual que la administrativa, ha primado la reparación y devolución al estado original de los bienes con anterioridad al daño causado sobre la indemnización, salvo que resulte imposible o desproporcionado realizar la primera.

⁵⁰ JORDÀ CAPITÁN, E., *La Dicotomía daños ambientales-daños a la persona en el sistema español de responsabilidad ambiental. Su repercusión*, Revista de Derecho Privado, ISSN 0034-7922, Nº6, 2013, págs.104-105.

⁵¹ Legitimación que recoge el art.42 LRM. Si bien es cierto, de acuerdo con ÁLVAREZ LATA, se trata de un mero denunciante que no ostenta una verdadera legitimación, pues el procedimiento será iniciado por la autoridad competente y en virtud de lo que esta decida.

⁵² Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 1135/2008 de 22 de diciembre 2009. RJ 2009\162.

5. Daños transfronterizos

El daño transfronterizo⁵³ cabe definirse como aquel *daño causado en el territorio o en otros lugares bajo la jurisdicción o el control de un Estado distinto del Estado de origen, tenga o no los Estados involucrados fronteras comunes*. Ella se desprende del artículo 2.c del Proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, aprobado por la CDI en 2001⁵⁴.

En el ámbito del Derecho Internacional nace, como consecuencia de la evolución social y la conciencia medioambiental, la responsabilidad por actos no prohibidos. A través de esta figura, el causante deberá responder por los daños producidos en el territorio de otro Estado, consecuencia de una actividad que, a pesar de no encontrarse prohibida, genera un riesgo para las personas, los bienes o el medioambiente. Lo relevante es la materialización del daño, puesto que, si este no llega a producirse, no nacerá la responsabilidad. Se produce una individualización de la culpa, dejando de ser la sociedad en su conjunto quien asume los daños ocasionados como consecuencia de una actividad productiva concreta. La responsabilidad por el daño producido recae sobre el operador de la actividad, no sobre el Estado donde se realiza la misma. Este concepto se traslada a la materia medioambiental a través de la máxima *quien contamina paga* recogida en la Directiva 2004/35/CE.

A partir de este momento dentro de la responsabilidad por daños transfronterizos debemos diferenciar dos sujetos que pueden ser posibles responsables: por un lado, el operador de la actividad y, por otro lado, el Estado quien tiene una obligación de diligencia debida. Sobre el primer sujeto pesa la carga de la prueba, se presume la existencia de un nexo causal entre la actividad peligrosa que realiza y el daño causado, se produce una objetivación de la culpa. El segundo, deberá realizar aquellas acciones encaminadas a la protección de las víctimas; en caso de autorizar la realización dentro de su territorio de una actividad peligrosa, deberá contar con los medios legislativos apropiados e indemnizaciones suficientes para poder hacer frente a un potencial del daño.

En nuestro derecho interno, se introduce el daño transfronterizo en materia medioambiental a través del artículo 8 de la LRM. Este precepto recoge el deber de cooperación y comunicación entre el Estado español y los restantes Estados miembros, en caso de existir un daño o una amenaza de daño, es decir, un riesgo medioambiental, que pueda producirse en el territorio de los restantes Estados o en el propio.

Se distinguen dos supuestos distintos: por un lado, que se materialice el daño medioambiental dentro del territorio español o en el territorio de otro Estado miembro, generándose una obligación de reparar; por otro lado, que exista una potencial amenaza de que se produzca el daño, es decir, se trataría de un riesgo, donde existe una obligación de comunicación. En este segundo caso, la dificultad

⁵³ No se trata de un daño medioambiental *per se*, sino que el daño transfronterizo es un daño transversal, ya que se encuentra incluido en todos los anteriores. Sin embargo, el legislador decide mencionarlo separadamente. Este tipo se caracteriza por producirse *extra* territorio, siendo por ello necesario establecer unos deberes para con los Estados que se encuentren afectados.

⁵⁴ Doc. NU A/CN.4/L.601, de 1 de agosto de 2001.

reside en calificar la situación de *amenaza inminente* que pueda causar el daño, ya que, de acuerdo con CAMPINS ERITJA, la noción de riesgo y amenaza inminente recogida en el artículo 2.3 y 2.13 de la LRM, se encuentra insuficientemente precisada. Siendo los propios Estados quienes establecerán su criterio de manera subjetiva⁵⁵.

Este precepto es de aplicación únicamente a los daños medioambientales y a la amenaza inminente de que éstos se produzcan. Por todo ello, debe atenderse a la definición que la ley en su artículo 2.1 da de daño medioambiental ya mencionado.

Además, este artículo 8 establece las pautas de actuación en función de que el daño o riesgo se produzca en territorio de otro Estado miembro como consecuencia de una actividad que se realiza dentro del Estado español, en su apartado 2, o que el riesgo o daño se produzca en nuestro territorio como consecuencia de una actividad llevada a cabo en el territorio de otro Estado miembro, en el apartado 3.

Por un lado, en caso de que se produzca una materialización del daño medioambiental o riesgo en la circunscripción de otro Estado miembro el Ministerio de Medioambiente deberá facilitar a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados toda aquella información necesaria para adoptar las medidas oportunas, establecer mecanismos de colaboración para lograr la prevención, evitación y reparación, tomar en consideración las recomendaciones y llevar a cabo las medidas necesarias para que los operadores responsables del daño ambiental o amenaza inminente asuman los costes. Por otro lado, si la demarcación que se encuentra amenazada o perjudicada es la del territorio español, la autoridad competente de nuestro Estado podrá formular recomendaciones e iniciar los trámites para la recuperación de los costes ocasionados.

En este precepto pasaron desapercibidas aquellas cuestiones relativas a la cooperación entre las administraciones públicas dentro de nuestro Estado, consecuencia de la ordenación territorial y política a la que se encuentra sometido. Esta situación se acentuará, como comenta CAMPINS ERITJA⁵⁶ en aquellos ámbitos donde no existe una competencia exclusiva por parte de la Administración General del Estado, generando un conflicto de competencias entre las distintas Administraciones que deberá ser resuelto para poder realizar una actuación unificada ante la aparición de los daños, riesgos o amenazas medioambientales transfronterizas.

A través de la disposición adicional decimotercera de la LRM, se recoge la responsabilidad medioambiental de aquellos operadores que realicen actividades recogidas en el Anexo III, pero no formen parte de la Unión Europea.

Tanto en la LRM como en la DRM, de acuerdo con SORO MATEO⁵⁷, puede observarse que se produce una regulación insuficiente de los daños transfronterizos, ya que no se ofrece una adecuada disciplina jurídica para los

⁵⁵ CAMPINS ERITJA, M., "Daños transfronterizos (art.8)" en *Comentarios... op.cit.*, pág.220 y ss.

⁵⁶ CAMPINS ERITJA, M., "Daños transfronterizos (art.8)" en *Comentarios... op.cit.*, pág.226.

⁵⁷ SORO MATEO, B., *Consideraciones críticas sobre el ámbito de aplicación de la ley de responsabilidad ambiental*, Revista Aragonesa de Administración Pública, ISSN 1133-4797, Nº35, 2009, pág.214.

supuestos de daños ambientales transfronterizos. Quedando esta materia pendiente tanto para el legislador español, como para el europeo. Ya se ha observado en la resolución de procedimientos anteriores a esta normativa, como es el Caso Prestige, que esta deficiencia no hace sino adicionar las dificultades de imputar la responsabilidad del daño y lograr una adecuada reparación de éste.

II. RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

1. Sujetos Responsables

La responsabilidad medioambiental tiene como objetivo focalizar la responsabilidad que genera el daño en un sujeto determinado y determinable. Sin embargo, su localización constituye uno de los principales problemas de la responsabilidad medioambiental⁵⁸ como consecuencia de la singularidad de este tipo de daños.

Por los daños al medioambiente, de acuerdo con lo estipulado en el art.9 LRM, responderá el operador de aquellas actividades económicas o profesionales que se encuentren obligadas por la LRM a adoptar todas aquellas medidas que se encaminan a la evitación, prevención y reparación del daño.

La LRM, al igual que la DRM, establece una lista de carácter taxativo de actividades, recogida en su Anexo III, a través de la cual se regula un régimen de responsabilidad objetiva. Son numerosos los autores que consideran este sistema injusto. RUDA GONZÁLEZ⁵⁹ estima que la redacción de las listas conduce al establecimiento de una norma de responsabilidad de grandes empresas; asimismo la precisión de estas listas difícilmente permite la analogía, impidiendo que puedan ser responsables del daño instalaciones nuevas que no se incluyeron en un inicio o aquellas que generan un riesgo equivalente a otras que sí se encuentran contenidas⁶⁰.

Estas desventajas podrían verse solventadas a través del establecimiento del sistema de cláusula general, logrando evitar las lagunas jurídicas. En cambio, este sistema proporciona una seguridad jurídica menor ya que se encontrarán sujetas a este régimen un número indeterminado de instalaciones. Este segundo régimen no ha tenido incidencia suficiente dentro del derecho ambiental, a pesar de tratarse del régimen clásico del derecho de daños. De acuerdo con GARCÍA AMEZ, ello se explica por lograrse a través del sistema de listas una localización del sujeto que se encuentra en la mejor posición económica para costear la restauración⁶¹.

1.1. El operador

Resulta necesario abordar el concepto de operador, pues sobre éste recaerá la obligación de reparar el daño causado o de llevar a cabo las medidas de prevención y evitación necesarias para que éste no llegue a materializarse. El art. 2.6 DRM aborda la definición de operador y, dicho precepto se transpone a nuestra normativa a través del art.2.10 LRM.

De este precepto cabe resaltar dos características principales relativas a la figura del operador. En primer lugar, podrá tratarse de una persona física o jurídica, independientemente de su carácter público o privado, ello implica que la

⁵⁸ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, R., *La responsabilidad civil por daños al medioambiente*, Anuario Jurídico y Económico Escurialense, ISSN 113-3677, Nº XLV, 2012, pág.12.

⁵⁹ RUDA GONZÁLEZ, A., *El Daño Ecológico Puro: La Responsabilidad Civil por el deterioro del Medioambiente*, Aranzadi S.A, Cizur Menor, Navarra., 2008, pág. 229-230.

⁶⁰ Para paliar este inconveniente la disposición final tercera en su apartado segundo faculta al Gobierno para modificar el Anexo III. Empero, solamente podrá realizarse tal modificación en caso de que éstas se encuentren introducidas por la normativa comunitaria.

⁶¹ GARCÍA AMEZ, J., *Responsabilidad... op.cit.*, pág.163.

Administración Pública se encontrará sometida al mismo régimen de responsabilidad que cualquier otra entidad de carácter privado. Se produce, por tanto, una unificación de la responsabilidad, ya que, con anterioridad, se encontraba dividida. Por un lado, para los sujetos privados se aplicaba el Código Civil⁶², basado en un sistema de responsabilidad por culpa. Por otro lado, a los sujetos públicos era de aplicación la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁶³, basada en un sistema de responsabilidad objetiva.

En segundo lugar, los operadores deben realizar una actividad económica o profesional, controlar dicha actividad o tener un poder determinante sobre su funcionamiento técnico. Es decir, la responsabilidad del daño pertenece al explotador de una instalación, no al propietario de esta. A través de esta segunda característica puede verse reflejado el principio *quien contamina paga*, pues será responsable aquel que genera un daño mediante la actividad económica o profesional que realiza. Por tanto, el precepto es claro en su definición, únicamente se hallará sometido a la LRM la actividad económica o profesional, no el daño causado por la propia instalación. Así lo manifiesta la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 19 de julio de 2016⁶⁴ F2, al decretar que la aplicación de la LRM *exige que un operador realice una actividad económica o profesional, lo que determina la exclusión de supuestos omisivos de medidas paliativas y la mera existencia de una infraestructura no es una actividad, por lo que no existe actividad empresarial o profesional a la que pueda imputarse dicho daño. El hecho de que los daños se pudieran haber evitado o paliado mediante el despliegue de una cierta actividad, no determina que tal omisión haya consistido en una actividad sujeta a la LRM.*

Entraña cierta dificultad el hecho de imputar el daño a una persona jurídica, puesto que, tras el mismo se encuentra una persona física (la plantilla, sus administradores, directivos...). Sin embargo, se entiende que del mismo modo que la sociedad se beneficia de las actividades realizadas por las personas físicas que la conforman, ésta debe hacer frente a las obligaciones derivadas de la responsabilidad por daños que ha generado a través de sus acciones. Se infiere que la sociedad *per se* tiene un poder de dirección sobre los agentes que realizan las actividades.

El artículo 9 LRM acoge una serie de obligaciones fundamentales que deben tener en cuenta los operadores a la hora de desarrollar sus actividades económicas o profesionales con el fin de evitar la producción del daño medioambiental.

En primer lugar, se impone una obligación de *adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales*, así como *sufragar sus costes*, cualquiera que sea la cuantía, cuando resulten responsables de ellos. Como se ha venido avanzando a lo largo del trabajo, se pretende ante todo la prevención y evitación del daño, debiendo adoptar el

⁶² España. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid núm. 206, de 25 de julio de 1889, páginas 249 a 259.

⁶³ España. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015, páginas 89343 a 89410.

⁶⁴ Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 1ª) núm. 507/2016 de 19 de julio de 2016. RJCA 2017/272.

operador las medidas necesarias para que no llegue a ser precisa la reparación de estos. No obstante, para llevar a cabo las medidas de prevención y evitación, así como de reparación del daño, el operador debe sufragar los costes. Con ello se produce una internalización del costo del daño medioambiental. Empero, el artículo 14 reconoce una serie de situaciones donde el operador no estará obligado a sufragar los costes de estas medidas.

En segundo lugar, el operador se encuentra obligado a *comunicar de forma inmediata a la autoridad competente la existencia de daños medioambientales o la amenaza inminente de dichos daños*. Con ello se logra poner en situación a la Autoridad competente en relación con los daños inminentes o que ya se han producido, para que ésta pueda cuantificar la magnitud del daño y adoptar las medidas que estime necesarias para su reducción.

En tercer lugar, se compele al operador a *colaborar en la definición de las medidas reparadoras y en la ejecución de las adoptadas por la autoridad competente*.

Finalmente, este precepto recoge una obligación dirigida no al operador, sino a la Administración pública que hubiere adjudicado el contrato o autorizado la actividad que dio lugar al daño medioambiental quien deberá colaborar con la autoridad competente. En todo caso, no se atribuirá a dicha administración responsabilidad medioambiental, salvo que incurra en el supuesto regulado en el art.14.1.b) de la ley.

Sin embargo, no siempre resulta sencillo imputar el daño ambiental a un operador concreto debido tanto a las características de este tipo de daños como a la complejidad de sus efectos y manifestación. En ocasiones, se torna difícil identificar, entre los posibles responsables, a aquel a quién se debe atribuir la responsabilidad directa⁶⁵. El legislador, no ajeno a esta realidad, incluyó dichos supuestos en la Ley, que serán objeto de estudio a continuación.

a) Responsabilidad de los grupos de sociedades

El art.10 LRM regula aquel supuesto en el que el operador es una sociedad mercantil que se encuentra dentro de un grupo de sociedades⁶⁶. Remitiéndose al art.42.1 Cc⁶⁷, dispone que la responsabilidad medioambiental causada por el operador podrá extenderse a la sociedad matriz del grupo de empresas, pero para ello es necesario que la autoridad competente aprecie una utilización abusiva de la persona jurídica o la existencia de un fraude de ley.

⁶⁵ CASADO CASADO, L., "Atribución de responsabilidades (Arts.9 a 16)" en *Comentarios... op.cit.*, pág. 230.

⁶⁶ A través de este precepto se abre la posibilidad de imputar la obligación de reparar el daño el daño causado por una empresa filial en un territorio de un Estado no miembro a un operador cuya empresa matriz se encuentre dentro de un Estado Miembro. Con ello, se lograría evitar la impunidad de daños medioambientales causados en territorios que, consecuencia de su economía subdesarrollada, permitan realizar actos que generan un daño medioambiental. Se aporta un mecanismo jurídico para disminuir el denominado *colonialismo tóxico*. Asimismo, se promulga posteriormente la Directiva 2008/99/CE, relativa a la protección del medioambiente mediante el derecho penal.

⁶⁷ España. Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio. Gaceta de Madrid núm. 289, de 16 de octubre de 1885, páginas 169 a 170.

Debe matizarse cuándo se considera que existe una sociedad dominante o matriz dentro de un grupo de sociedades. La sociedad matriz debe poseer la participación accionarial mayoritaria de la sociedad filial y facultad para nombrar administradores de esta. En definitiva, ostenta de forma directa o indirecta el control sobre las sociedades filiales. En cambio, de acuerdo con reiterada doctrina de TJUE⁶⁸, no es suficiente para extender la responsabilidad de la filial a la matriz, el hecho de que esta segunda ostente el 100% de sus participaciones, pues se trata de una presunción *iuris tantum* que puede ser desvirtuada por parte de la sociedad matriz. A través de la STJUE en el asunto *IC*⁶⁹ se vinculó la responsabilidad de la matriz a la carencia de autonomía de la filial con respecto a aquélla, de forma que para poder imputar las prácticas anticompetitivas realizadas por las filiales se exigía, además de un control accionarial, que este control hubiese sido realizado por la matriz⁷⁰

Del mismo modo, para que pueda producirse una extensión de la responsabilidad medioambiental, no es suficiente el hecho de que la empresa matriz posea un poder de dirección sobre la empresa filial, sino que debe utilizarla de forma abusiva o existiendo fraude de ley. A través de esta expresión⁷¹, el legislador recoge la doctrina del levantamiento del velo utilizada por primera vez en la STS de 28 de mayo de 1984. Esta doctrina trata de *penetrar en el substratum personal de las sociedades, a las que la ley confiere personalidad jurídica propia, con el fin de evitar que al socaire de esa forma legal (...) se puedan perjudicar ya intereses privados o públicos o bien ser utilizada como camino del fraude (...), admitiéndose la posibilidad de que los jueces puedan penetrar (levantar el velo jurídico) en el interior de esas personas cuando sea preciso evitar el abuso de esa independencia (...) en daño ajeno (...) o contra el interés de los socios, es decir, un mal uso de la personalidad, en un ejercicio antisocial de su derecho*⁷².

Este precepto es criticado por algunos sectores doctrinales, así, DE MIGUEL PERALES⁷³ considera injustificada la inclusión del precepto, por un lado, por tratarse de una mera repetición de una norma que se encuentra ya recogida en el ordenamiento jurídico y, por otro lado, por la presunción realizada por el legislador en el caso concreto de la responsabilidad medioambiental de que existirá una utilización abusiva o fraudulenta de la personalidad jurídica. Según este autor la supresión del precepto no impide la aplicación del contenido.

⁶⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de enero de 2011, asunto C-90/09 P, General Química contra Comisión Europea. TJCE 2011\3. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de septiembre de 2011, asunto C-520/09, Arkema SA contra Comisión Europea. TJCE 2011\293.

⁶⁹ Sentencia del TJUE de 14 de julio de 1972, asunto 48-69, Imperial Chemical Industries Ltd. Contra Comisión de las Comunidades Europeas.

⁷⁰ CALLOL, COCA & ASOCIADOS, *La responsabilidad de la sociedad matriz por las prácticas anticompetitivas de sus filiales: la presunción iuris tantum*, Diario La Ley, ISSN 1989-6913, Nº8984, 2017, pág.1.

⁷¹ *Utilización abusiva de la persona jurídica o fraude de ley.*

⁷² Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) núm. 590/1984 de 28 de mayo de 1984. RJ 1984\2800. CDO. 4º.

⁷³ DE MIGUEL PERALES, C., *La nueva...*op.cit, pág.23.

Finalmente, la existencia de un uso abusivo o fraudulento de la persona jurídica deberá ser evaluado por la autoridad competente, sin perjuicio de que, en caso de recurso por parte de la sociedad dominante, sea apreciado por un tribunal.

b) Pluralidad de responsables de un mismo daño

Puede suceder que sean responsables de un daño medioambiental o una amenaza inminente de que este se produzca una pluralidad de operadores. La DRM deja en manos de los legisladores nacionales el régimen de responsabilidad e imputación de costes que operará en dichos supuestos.

Por tanto, podrá optar entre un sistema de responsabilidad solidaria o un sistema de responsabilidad mancomunada. La elección de uno u otro repercutirá de forma directa no solo en el responsable del daño, sino también en el medio que ha sufrido el daño. Puesto que, en el primer caso, responderán de la totalidad del daño con independencia de la solvencia del conjunto de los operadores sin perjuicio de su ulterior derecho a repetir frente al resto. En cambio, en la mancomunidad, el responsable responde únicamente de la parte del daño imputable a su actividad.

Autores como GOMÍS CATALÁ consideran que, en aras de la especificidad del daño medioambiental, debe producirse una aplicación prácticamente unánime del principio de solidaridad entre las partes responsables⁷⁴. A pesar de ello, el legislador español, tal y como deja plasmado en el art.11 LRM, opta por la mancomunidad en el supuesto de pluralidad de responsables de un mismo daño, salvo que por ley especial que resulte aplicable se disponga otra cosa distinta. Se trata de una solución excepcional, ya que en los supuestos de pluralidad de agentes responsables lo habitual es la aplicación de la responsabilidad solidaria.

Sin embargo, dicho precepto establece que, para ser de aplicación la regla de la mancomunidad, es necesario que se pruebe la participación en la causación de éste. Empero, a pesar de ser preciso probar la causación en el daño por parte de varios operadores, no se estima necesario que la actuación de estos sujetos responsables se realice de forma conjunta. Únicamente debe existir participación de todos ellos, pero en el daño o amenaza, no en la acción contaminante⁷⁵, para poder aplicar la mancomunidad.

En aquellos supuestos donde no sea posible cuantificar la aportación de cada operador al daño, no se podrá aplicar a estos la responsabilidad mancomunada. Parece, del mismo modo, que no podría establecer una responsabilidad solidaria si no se encontrase establecida en la legislación sectorial específica que resultare aplicable al caso, pues de aplicarse se estaría contraviniendo el tenor de los artículos 1137 y 1138 CC. En cambio, la propia jurisprudencia civil ha impuesto la solidaridad, aun sin existir un pacto ni una ley especial que lo regulase. Así, la STS de 2 de febrero de 2002⁷⁶ condena solidariamente a una

⁷⁴ GOMÍS CATALÁ, L., *Responsabilidad por daños al medioambiente*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 1998, pág.296.

⁷⁵ GÓMEZ LIGÜERRE, C., *Pluralidad de responsables de un daño al medioambiente. El artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Medioambiental*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, ISSN 0210-0444, Nº723, 2011, pág.47.

⁷⁶ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) núm.70/2001 de 2 febrero de 2002. RJ 2001\1003.

empresa y un particular por los daños en propiedad privada por contaminación medioambiental intensa, masiva y continuada derivada de inmisiones ilícitas.

c) Muerte o extinción de las personas responsables

Si materializado el daño medioambiental o causada la amenaza inminente se hubiese producido la muerte o extinción de la persona o personas responsables de éste, el artículo 12 LRM entiende que tanto los deberes y, en especial, las obligaciones pecuniarias inherentes a la persona responsable se transmitirán de conformidad con lo dispuesto para las obligaciones tributarias. Así pues, habrá que regirse por lo estipulado en los artículos 39 y 40 de la Ley General Tributaria⁷⁷. Sin embargo, en este precepto, a pesar de recogerse una obligación pecuniaria, se echa en falta una referencia al Código Civil, puesto que este régimen de responsabilidad tiene nacimiento en Código; concretamente, el artículo 661 CC establece la obligación de los herederos de suceder al difunto en todos sus derechos y obligaciones.

En todo caso, el artículo 12 LRM consolida el hecho de que la responsabilidad medioambiental no muere ni se extingue con la desaparición de la persona responsable, sino que ésta subsiste y deberá ser reparada, previéndose una transmisión de la responsabilidad.

De forma que, a tenor del artículo 39 LGT, serán responsables de la reparación del daño⁷⁸ los herederos, salvo que acepten la herencia a beneficio de inventario, pues, de acuerdo con lo estipulado en la STS de 21 de junio de 2012⁷⁹ *la condición de sucesor a efectos tributarios se adquiere tras la adquisición de la condición de heredero (...) no puede afirmarse que la aceptación de la herencia a beneficio de inventario o pura y simplemente sea estéril a la hora de concretar el obligado tributario. (...) Lo contrario llevaría a dejar sin efecto en el ámbito tributario la institución civil de la aceptación a beneficio de inventario y su régimen, vaciando de contenido no solamente los preceptos civiles que la regulan sino también la remisión que el precitado precepto de la LGT hace a tales normas.* Del mismo modo, se transmitirán dichas obligaciones a los legatarios, incluyéndose el supuesto en el cual se instituyan legados de parte alícuota. Sin embargo, este precepto establece que en ningún caso se transmitirán las sanciones ni aquellas obligaciones no notificadas con anterioridad al fallecimiento.

Asimismo, el artículo 40 LGT hace referencia a las obligaciones pertenecientes a personas jurídicas y de entidades sin personalidad jurídica. Estas obligaciones se transmitirán a los sucesores de los socios, partícipes o cotitulares, quedando obligados hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que les corresponda de forma solidaria.

d) Responsables solidarios y subsidiarios

Hasta el momento la obligación de reparar el daño medioambiental se ha focalizado en el operador de la actividad económica o profesional. Sin embargo,

⁷⁷ España. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. «BOE» núm. 302, de 18 de diciembre de 2003, páginas 44987 a 45065.

⁷⁸ El precepto habla de obligaciones tributaria.

⁷⁹ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª), sentencia de 21 de junio de 2012. RJ\2012\7490.

el artículo 13 LRM estipula una serie de supuestos en los que la obligación pecuniaria no recae exclusivamente en el operador, sino que alcanzará a otros sujetos que responderán de forma solidaria o subsidiaria en función del caso. Debe puntualizarse que se considerará a dichos sujetos responsables de la reparación del daño, no del daño propiamente causado que sigue perteneciendo únicamente al operador.

Por un lado, se considerarán responsables solidarios del pago de las obligaciones pecuniarias derivadas de la aplicación de la LRM aquellos sujetos que se encuentren incluidos en alguno de los supuestos regulados en el artículo 42.2 LGT:

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.

Consecuencia de ello, el pago total de la obligación podrá ser exigido a cualquiera de los sujetos responsables solidariamente, aunque no se trate del operador.

Por otro lado, los responsables subsidiarios que, a diferencia de los solidarios, responderán de todos los deberes impuestos por la LRM de forma accesoría cuando no haya sido posible lograr del principal el cumplimiento de las obligaciones. Se prestará especial atención en las obligaciones pecuniarias, y tendrán la consideración de responsables subsidiarios:

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.

De este modo, aquellos que hubieren sido considerados responsables subsidiarios, en aplicación del precepto citado *supra*, deberán responder del pago de la obligación y demás deberes cuando resultare imposible conseguir dichas actuaciones por parte principal obligado.

Cuando, de acuerdo con las hipótesis explicadas, se produzcan supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria el artículo 13 prevé que se declaren y exijan mediante procedimiento de ejecución, en los términos establecidos en la legislación tributaria y de recaudación de ingresos de derecho público. De nuevo, se produce una remisión a la LGT, debiendo acudir a los artículos 175 y 176, en función de encontrarse ante un supuesto de responsabilidad solidaria o subsidiaria respectivamente.

En consecuencia, en virtud de este precepto, los sujetos responsables tanto solidaria como subsidiariamente, se encuentran obligados a cumplir obligaciones que han sido contraídas por otro sujeto, el operador, quien es responsable del daño medioambiental causado. Este hecho, unido al artículo 36.4 de la Ley, da lugar a que un sujeto distinto del operador se encuentre obligado a responder por éste de una obligación pecuniaria que puede llevar pareja una sanción también pecuniaria tipificada en el precepto citado. De modo que, de acuerdo con un sector de la doctrina, se estaría ante una vulneración del principio de culpabilidad del art.25.1 CE en el caso de la responsabilidad subsidiaria, pues, de acuerdo con este principio es necesario la culpabilidad del infractor y, quien es responsable subsidiario no presenta tal requisito⁸⁰. Sin embargo, el TC en su auto 145/2012 de 16 de julio⁸¹ estima oportuno considerar que no se produce tal vulneración del principio en tanto la finalidad primordial de la LRM estriba en la reparación del daño y no en una finalidad punitiva, no siendo de este modo aplicable el art.25.1 CE, ya que este únicamente se aplica a sanciones administrativas. Por tanto, se consideró que el artículo 36.4 LRM no es un precepto inconstitucional.

2. Obligaciones del operador en materia de prevención y evitación

El operador cuando se encuentre ante una amenaza inminente de daño medioambiental deberá adoptar todas las medidas preventivas necesarias para que no se produzca la materialización del daño. Con ello se trata de que el operador se anticipe y genere el menor deterioro posible en el medioambiente a causa de la actividad que está desarrollando. En caso de que no fuera posible frenar el avance del daño, deberá hacerse cargo de la reparación de éste como se explicará en un epígrafe posterior. Para llevar a cabo las medidas de prevención o evitación no será necesario una advertencia, requerimiento o acto administrativo.

Sin embargo, estas medidas no solo se encuentran encaminadas a que el daño medioambiental no se produzca, sino también a que una vez que éste haya tenido lugar no vuelva a originarse nunca. Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 17 LRM, el operador tiene el deber de instaurar las medidas adecuadas de evitación de nuevos daños una vez que este

⁸⁰ GARCÍA AMEZ, J., *Responsabilidad... op.cit.*, pág.190.

⁸¹ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) Auto núm. 145/2012 de 16 de julio. RTC 2012\145 AUTO.

haya sido causado. Esto se realizará con independencia de que se encuentre o no obligado a llevar a cabo medidas de reparación.

Asimismo, el operador se encuentra obligado a comunicar a la autoridad competente todos los aspectos relativos al daño medioambiental o a la amenaza inminente de que se ocasione, para así facilitar las labores a la autoridad. Cuanto mayor sea el conocimiento sobre el daño o amenaza, mayor será la capacidad de anticipación y más adecuadas las medidas que se adopten.

Si una vez establecidas todas las medidas posibles de prevención y evitación del daño no desapareciera la amenaza de que éste se origine, el operador deberá ponerlo en conocimiento de la autoridad competente para que ésta obre según considere.

A través de esta normativa se buscan impulsar las medidas de prevención y evitación, teniendo como objetivo que, a través de los análisis de riesgos medioambientales realizados por los operadores que desempeñan actividades susceptibles de causar daños medioambientales, no sea necesario aplicar medidas de reparación sobre los recursos naturales gracias a la anticipación por parte de los operadores.

3. Elementos de la responsabilidad medioambiental

3.1. Sistema mixto de responsabilidad: responsabilidad objetiva o subjetiva

La LRM en su Preámbulo establece que la responsabilidad medioambiental es una *responsabilidad ilimitada*, pues el operador estará obligado a hacer frente a la reparación total del medio dañado, y, a su vez, es una *responsabilidad objetiva*, pues las obligaciones serán impuestas al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento. De modo que se trata de la única responsabilidad objetiva existente en nuestro ordenamiento que no tiene límite pecuniario.

Sin embargo, al acceder al articulado de la ley, concretamente en el artículo 3 se observa que esta responsabilidad objetiva se puede encontrar minorada en tanto se trate de una actividad económica o profesional no regulada en el Anexo III. Por tanto, la LRM recoge dos modelos de responsabilidad. Por un lado, la responsabilidad objetiva que operará cuando el daño sea causado por una actividad económica o profesional enumerada en el Anexo III. En este caso será indiferente la existencia de dolo, culpa o negligencia. Y, por otro lado, la responsabilidad subjetiva que se aplicará a aquellos casos en los que el daño o amenaza inminente sea causado por una actividad que no se encuentre recogida en el anexo citado con anterioridad. En este supuesto, el operador únicamente deberá llevar a cabo las medidas encaminadas a la reparación cuando medie dolo, culpa o negligencia. No obstante, siempre deberá realizar las medidas encaminadas a prevenir y evitar el daño o amenaza, aún sin mediar dolo, culpa o negligencia, ofreciendo con ello una mayor protección para el medioambiente que la que venía fijada en la DRM.

El sistema de responsabilidad objetiva parece responder con mayor fidelidad al principio *quien contamina paga*, siendo este uno de los argumentos utilizados

por un sector importante de la doctrina para lograr endurecer la responsabilidad medioambiental. Sin embargo, como apunta PEDRAZA LAYNEZ⁸² para aplicar de forma adecuada este sistema es necesario determinar las lagunas, pues de lo contrario se podría caer en un amplio campo de inseguridad jurídica. De acuerdo con ESTEVE PARDO⁸³ la LRM ha establecido este sistema mixto de responsabilidad atendiendo al diverso potencial de riesgo de las actividades que puedan producir daños.

3.2. *Inexigibilidad de la obligación de sufragar los costes*

Sobre la figura del operador recae la obligación de internalizar los costos relativos a la reparación, prevención y evitación de cualquier daño medioambiental, o amenaza de éste, generado por la actividad económica o profesional que desarrolla. Sin embargo, la LRM en su artículo 14 regula una serie de supuestos en los que el operador se encontrará liberado de la obligación de sufragar dichos costes. No obstante, el apartado tercero del precepto recoge la obligación del operador de adoptar y ejecutar las medidas para prevenir, evitar o reparar el daño medioambiental causado pero, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la ley, podrá recuperar los costes de las actuaciones llevadas a cabo ejerciendo las acciones de repetición contra terceros a que le correspondan o reclamando la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas bajo cuyo mando se encuentre sometida la autoridad pública que impartió la orden o instrucción. Se aprecia, por tanto, cómo la LRM busca hacer frente primero a la reparación y posteriormente determinar quién tiene que hacer frente a los gastos de la reparación⁸⁴.

El apartado 1 del precepto establece dos supuestos de inexigibilidad de sufragar los costes. Por un lado, cuando el daño o su amenaza inminente sea consecuencia de la *actuación de un tercero*, pero este tercero debe de ser ajeno al ámbito de la organización de la actividad que se trate e independiente de ella, a pesar de existir medidas adecuadas de seguridad. Por otro lado, cuando el daño o amenaza sea consecuencia del *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*.

El primer supuesto se trata de una causa clásica de exoneración de la responsabilidad en el derecho interno español, para poder liberarse de la obligación del pago de costes el daño deberá haber sido causado únicamente por la acción u omisión de un tercero ajeno; cuando el daño no fuera consecuencia en exclusiva de la acción de este tercero, el operador no quedará exonerado de la responsabilidad debiéndose valorar la cuota correspondiente a cada uno de los sujetos por el daño causado; se produce en este caso una concurrencia de causas que operará en favor de la víctima.

⁸² PEDRAZA LAYNEZ, J., *El carácter de la responsabilidad medioambiental en la Ley 26/2007, de 23 de octubre*, Derecho de los Negocios, ISSN 1130-5711, N°263-264, 2012, pág.46.

⁸³ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medioambiente (Cuarta edición)*, Marcial Pons, Madrid, 2017, pág.115.

⁸⁴ GUERRERO ZAPLANA, J., *La Responsabilidad Medioambiental en España*, La Ley, Madrid, 2010, pág.79.

El segundo supuesto regula la inexigibilidad de sufragar los costes derivados del daño cuando éste sea consecuencia exclusiva del cumplimiento de la orden o instrucción de la autoridad competente, debiendo tratarse de una orden o instrucción obligatoria. Sin embargo, el párrafo segundo del apartado b) recoge una regla temporal, puesto que, si la orden o la instrucción fuere dictada como consecuencia de un incidente o emisión previamente generado por la actividad del operador no será de aplicación el supuesto citado. Del mismo modo, no se encontrará obligado cuando el daño sea derivado de vicios en un proyecto elaborado por la Administración.

Tanto el primero como el segundo supuesto regulado en el apartado 1 distribuyen la carga de la prueba al operador, que deberá demostrar que el daño es consecuencia de alguno de los supuestos explicados.

El apartado 2 del artículo 14 dispone otros dos supuestos en virtud de los cuales no deberá hacerse cargo de los costes derivados de las medidas realizadas. Para que pueda producirse tal exoneración de costes el operador deberá probar que no ha incurrido en culpa, dolo o negligencia cuando la *emisión o el hecho causante ha sido objeto de una autorización administrativa* habiéndose ajustado a las condiciones previstas en ella o cuando *el daño fue causado por una actividad que, en el momento de realizarse, no era considerada como potencialmente perjudicial para el medioambiente de acuerdo con los conocimientos científicos y técnicos del momento*. De forma que debe cumplir el operador dos características no obrar con culpa, dolo o negligencia y que la situación en la que se encuentre se trate de uno de los dos supuestos tasados.

El sistema de inexigibilidad acuñado en este precepto es criticado por algunos autores. SANTOS MORÓN⁸⁵ considera que carece de entera lógica aludir a la inexistencia de “culpa o negligencia” recogidas en el apartado 2 del precepto, cuando se parte de una responsabilidad objetiva⁸⁶. Del mismo modo, opina que si conforme al estado de los conocimientos técnicos y científicos es imposible prever la causación de un daño consecuencia de la actividad desarrollada, ¿en qué tipo de negligencia incurre el operador que no ha adoptado las medidas de precaución necesarias para evitar el daño? Igualmente, considera que, existirá negligencia por parte del operador porque no ha respetado los criterios que se establecen en la autorización y normativa medioambiental aplicable. Es decir, mientras el apartado 1 del precepto recoge dos supuestos clásicos de exoneración de responsabilidad que se encuentran instaurados de forma transversal en nuestro ordenamiento jurídico, el apartado 2 establece unas reglas que pueden llegar a ser problemáticas por su ambigua interpretación.

3.3. *Nexo causal*

Es necesario para imputar el daño medioambiental a un operador que exista un nexo causal entre la actividad desarrollada por éste y el daño sufrido en el medioambiente. Se trata de una de las situaciones más complejas de la ley, ello es consecuencia de la dificultad que entraña establecer la relación causa-efecto. Esto se debe no sólo a la posible aparición tardía de los efectos de la contaminación producida por el operador, sino también a la falta de conocimiento

⁸⁵ SANTOS MORÓN, M.J., *En torno a la reparación de los daños ambientales en el Derecho Español*, Revista crítica de Derecho Privado, ISSN 1510-8090, N°10, 2013, pág. 846.

⁸⁶ Esto se explicará con mayor detenimiento en apartados posteriores.

sobre el estado del medio antes de comenzar la exposición al agente contaminante, las variaciones naturales que este medio puede sufrir, así como la multiplicidad de fuentes contaminantes a las que se encuentra expuesto.

Ni la DRM ni la LRM resuelven el conflicto de cómo debe apreciarse la existencia del nexo causal. Por ello, es necesario acudir a las distintas teorías coexistentes en derecho relativas a la apreciación de la causalidad.

Existen discusiones dentro de la doctrina y jurisprudencia en referencia a dicha calificación. El debate se centra en el grado de incertidumbre que se está dispuesto a soportar para poder afirmar que existe un nexo causal⁸⁷.

La teoría de la causalidad adecuada es el criterio predominante en la actualidad, tanto para la doctrina como para la jurisprudencia. De acuerdo con la STS de 14 de febrero de 2000 ⁸⁸, según esta tesis el daño debe ser una consecuencia natural, adecuada y suficiente de la conducta realizada por el sujeto, es decir, debe valorarse si la conducta es suficiente para causar el daño o con ésta se aumentó exponencialmente la posibilidad de que éste se materializada.

Sin embargo, otros autores como GARCÍA AMEZ⁸⁹ abogan por la aplicación de la teoría de la *conditio sine qua non*, a través de la que se logra esclarecer qué causas han sido determinantes para la constitución del daño que se quiere reparar. En cambio, RUDA GONZÁLEZ⁹⁰ considera insuficiente dicha teoría para determinar el nexo causal como consecuencia de las características del daño medioambiental, pues esta teoría exige la certeza o *cuasicerteza* de que ha sido esa acción o acciones concretas del sujeto las que han dado lugar al deterioro del medio. De este modo, la STS 27 octubre de 1990⁹¹ recoge la necesidad de existir una *prueba terminante relativa al nexo entre la conducta del agente y la producción del daño, de tal forma que haga patente la culpabilidad que obliga a repararlo*.

Finalmente, autores como PEDRAZA LAYNEZ⁹², consideran que para determinar el nexo causal deberá atenderse a aquella causa que con mayor probabilidad pueda causar el daño, puesto que tiende a tratarse de la que efectivamente lo ha causado.

En todo caso, la dificultad de establecer este nexo causal se desvanece cuando se trata de actividades que se encuentran recogidas en el Anexo III de la ley, pues se insta una presunción de causalidad, debiendo probar el operador que no incurrió en la causación de éste. No obstante, la autoridad competente deberá determinar un nexo causal para imponer medidas reparadoras a los operadores; ello no planteará problema cuando la contaminación se encuentra circunscrita en el espacio y en el tiempo que ha sido causada por un número limitado de operadores, así lo declara la STJCE de 9 de marzo de 2010, asunto C-378/08,

⁸⁷ RUDA GONZÁLEZ, *El daño...op.cit.*, pág.315.

⁸⁸ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) Sentencia núm.100/2000 de 14 de febrero. RJ 2000\675. FJ 2

⁸⁹ GARCÍA AMEZ, J., *Responsabilidad... op.cit.*, pág.246.

⁹⁰ RUDA GONZÁLEZ, *El daño...op.cit.*, pág.306.

⁹¹ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil), Sentencia de 27 de octubre de 1990. RJ 1990\8053. FJ 2

⁹² PEDRAZA LAYNEZ, J., *La responsabilidad por op.cit.*, pág.127.

raffinerie mediterranees (ERG) spa y otros⁹³, pero se complicará cuando no se den dichas circunstancias. Cuando esto sucede se produce lo que se denomina contaminación difusa. De acuerdo con lo recogido por el Tribunal en esta sentencia, únicamente podrá aplicarse la DRM y, por consiguiente, la LRM cuando sea posible establecer el vínculo causal entre la actividad y el daño. Esto también será de aplicación cuando se trate de daños de carácter difuso, ya que así lo estipula el artículo 3.3 LRM. Empero, si se pudiera establecer ese nexo causal no estaríamos propiamente ante un daño difuso, ya que éste se caracteriza por no tener una certeza de quién ha producido dicha contaminación. El ejemplo más claro de contaminación difusa es aquella producida sobre la atmósfera, ya que el daño puede materializarse a kilómetros de distancia de donde se produjo la emisión, siendo imposible determinar quién es el causante del daño.

Finalmente, el artículo 3 en sus dos últimos apartados regula una serie de supuestos donde no será de aplicación la LRM a pesar de causar un daño o amenaza inminente de que este se produzca. De modo que, cuando sea consecuencia de un *acto derivado de un conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección; de un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable o irresistible; o de actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional o a la seguridad nacional o cuyo único objetivo sea la protección contra los desastres naturales*, se considera que se produce una ruptura del nexo causal. Asimismo, no se aplicará cuando tengan su origen en *sucesos cuyas consecuencias en cuanto a responsabilidad o a indemnización estén establecidas por alguno de los convenios internacionales recogidos en el Anexo IV de la ley. Ni los riesgos nucleares 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.*

3.4. Factor temporal en el daño medioambiental

A pesar de permitir la DRM el establecimiento de la retroactividad en los daños medioambientales, el legislador español ha optado por la irretroactividad como regla general⁹⁴. De forma que aquellos daños que se produjeran con anterioridad al 25 de octubre del 2007 no serán objeto de protección por la LRM, pero ello no es óbice para que se aplique cualquier otra normativa que se encuentre en vigor en el momento en que se causó el daño.

En cambio, la Disposición Transitoria única establece una excepción a esta regla general de irretroactividad. La LRM será de aplicación para exigir la reparación del daño cuando éste haya sido causado por un operador siempre que concurren los dos requisitos establecidos en la disposición.

Por un lado, que la actividad causante haya sido realizada con posterioridad al 30 de abril de 2007. Por otro lado, que la misma actividad que ha ocasionado el

⁹³ PERNAS GARCÍA, J.J., *La exigencia de comprobación del nexo causal y la determinación de medidas de reparación en el marco del régimen de responsabilidad de la Directiva 2004/35 - Comentario a dos sentencias recientes del TJCE-*, Actualidad Jurídica Ambiental, ISSN 1989-5666, 12 de abril de 2012, pág.6

⁹⁴ Así queda recogido en la Disposición final Sexta de la LRM.

daño siga activa tras la entrada en vigor de la ley. La razón de ser de esta excepción estriba en que el plazo de transposición de la DRM finalizaba en la fecha fijada en la disposición transitoria. En todo caso, los efectos retroactivos aquí recogidos en ningún caso se aplicarán al ámbito de las garantías financieras, que se explicarán en el epígrafe siguiente, pues así lo estipula la Disposición Final Sexta.

De modo que una vez que el daño se produce tras la entrada en vigor de la LRM, la Administración debe localizar al sujeto o sujetos causantes del daño en caso de que estos no lo hayan notificado. El artículo 4 de la ley recoge la figura de la prescripción extintiva, no siendo de aplicación esta norma cuando hayan transcurrido más de 30 años desde que tuviera lugar la emisión, suceso o incidente que causó el daño. Ello no supone impedimento para aplicar otras normas donde no consideren otros plazos de prescripción o caducidad. En todo caso, el precepto hace referencia en su párrafo 2º al *dies a quo*; el plazo, de acuerdo con lo señalado, comenzará a contar desde el día en que se produjo la última emisión, suceso o incidente ya que puede tratarse de una situación prolongada en el tiempo. Por tanto, no serán el momento en que se materialice el daño cuando comenzará el cómputo, sino cuando cese la causa que lo produce. Esto puede suponer un perjuicio para el medio donde se produce el daño, pues es común que los daños medioambientales no se materialicen en el momento mismo que tiene lugar la causa de éstos. Esta característica da lugar a que, tras una contaminación prolongada en un lugar por un número de entidades indeterminado, resulte complicado o imposible saber quién ha sido el causante e incluso muchos se encontrarán fuera del marco legal.

4. Garantías financieras de la responsabilidad medioambiental

4.1. Clasificación general

Para poder dar cumplimiento al principio *quien contamina paga*, la LRM prevé la creación de dos líneas de cobertura de la responsabilidad medioambiental. Con ellas se pretende evitar que el operador, tras ocasionar un daño o amenaza inminente como consecuencia de la actividad que realiza, no tenga los medios financieros necesarios para llevar a cabo las medidas de evitación, prevención o reparación del daño concreto, puesto que cuando se produce un daño medioambiental éste afecta a toda la colectividad y no puede quedarse en el perjuicio porque el responsable devenga insolvente⁹⁵. Por un lado, se crea la obligación de constituir una garantía financiera para aquellos operadores que lleven a cabo alguna de las actividades reguladas en el Anexo III. Por otro lado, se regula la creación de un Fondo de compensación de daños medioambientales gestionado por el Consorcio de Compensación de Seguros, que se nutrirá de aportaciones de los operadores a cargo de las primas de recargo fijadas en los seguros que tengan constituidos, y la creación de un Fondo estatal de reparación de daños medioambientales.

En relación con la constitución de la garantía financiera debe matizarse que ésta únicamente será obligatoria para aquellos operadores que realicen alguna de las actividades incluidas en el Anexo III. Sin embargo, se establecen en la ley una

⁹⁵ TEIXEIRA C. Y PARRA LUCÁN M.A., *El contrato de seguro de responsabilidad civil medioambiental*, Revista Aranzadi de derecho ambiental, Cizur Menor, ISSN 1695-2588, Nº25, 2013, pág.123.

serie de supuestos de exención cuando la actividad de éstos reúna ciertas características

La cantidad garantizada por el operador tendrá carácter de mínimo, esto implica que no se encontrará exonerado de responder por la cantidad que exceda de la garantía constituida, pues es sabido que la responsabilidad medioambiental tiene carácter ilimitado. Será la autoridad competente la encargada de determinar la cantidad mínima a asegurar en función de la intensidad y extensión del daño que puede causar la actividad desarrollada por el operador. Los métodos utilizados para determinar la cuantía deberán fijarse en base a criterios técnicos que garanticen la equitatividad para las distintas actividades e instalaciones. Dichos criterios se encuentran establecidos en el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007⁹⁶. Esta garantía únicamente cubrirá la responsabilidad medioambiental del operador como consecuencia de su actividad, por tanto, no podrán entenderse cubiertas por ella la responsabilidad civil o penal.

No obstante, la ley regula en su artículo 28 unos supuestos de exención en virtud de los cuales el operador se encontrará liberado de constituir una garantía. De modo que aquellos operadores cuya actividad sea susceptible de causar un daño medioambiental que la autoridad competente ha cuantificado en una cantidad inferior a 300.000 euros no se encontrarán obligados a pesar de realizar una actividad encuadrada en el Anexo III.

De mayor interés es el supuesto fijado en el segundo apartado, puesto que no deberán constituir una garantía financiera los operadores que, a pesar de realizar una actividad susceptible de causar daños evaluados entre los 300.000 y los 2.000.000, acreditan estar adherido con carácter permanente y continuado o al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales o al sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001:1996. En palabras de ESTEVE PARDO⁹⁷ con esta exención se otorga reconocimiento a las fórmulas de autorregulación y autocontrol que alcanzan de esta forma efectos públicos, pero a pesar de ello considera que se ha desaprovechado la posibilidad de conectar dichas fórmulas y la acción que se programa desde el ordenamiento jurídico, a pesar de las oportunidades que éste estaba ofreciendo.

Asimismo, la Ley 11/2014 por la que se modifica la LRM incluye un cuarto supuesto⁹⁸ de exención de constitución de garantía al precepto citado. Se trata, en palabras de GARCÍA AMEZ⁹⁹ de un supuesto de deslegalización, puesto que se exime por vía reglamentaria de la obligación a aquellos operadores que realicen actividades que inicialmente se encuentran obligadas, pero que como consecuencia de su escaso potencial de generar daños medioambientales y su limitado nivel de accidentalidad pueden liberarse, sin que ello conlleve que

⁹⁶ España. Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE núm.308, de 23 de diciembre de 2008, páginas 51626 a 51646.

⁹⁷ ESTEVE PARDO, J., *La Ley de Responsabilidad Medioambiental: Comentario sistemático*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 113.

⁹⁸ Introducido a través del artículo 32 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

⁹⁹ GARCÍA AMEZ, J., *Responsabilidad... op.cit.*, pág.437.

queden comprometidos los principios de responsabilidad objetiva e ilimitada a los que se encuentran sometidos estos operadores. El RD 183/2015¹⁰⁰ regula estas exenciones. La razón de ser del establecimiento de estas nuevas exenciones radica en la desproporcionalidad surgida de constituir dicho deber, puesto que no todos los operadores que se encuentran incluidos en el anexo III presentan unos mismos índices de peligrosidad y accidentalidad. Así lo recoge el preámbulo del Real Decreto. De forma que se encuentra exento de constituir garantía financiera cualquier operador, a pesar de realizar una actividad del anexo III, cuando tengan un escaso potencial de generar daños y un bajo nivel de accidentalidad. Sin embargo, aunque reúnan ambos requisitos, se encontrarán igualmente obligados aquellos cuyas *actividades se encuentren reguladas en el 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; aquellas actividades sujetas al ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; y las actividades reguladas por el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras*¹⁰¹.

Además de las exenciones recogidas en el precepto, la disposición adicional séptima prevé la inexigibilidad de la garantía financiera obligatoria a la Administración General del Estado, así como a los organismos públicos vinculados o dependientes de ella. Así como tampoco se encontrarán obligadas las entidades locales, ni los organismos autónomos ni entidades de derecho público dependientes. Parece lógica esta regla, puesto que se entiende que la constitución de garantías tiene como fin último asegurar la solvencia de la persona física o jurídica, no siendo necesario que la constituyan las personas jurídicas públicas ya que no se duda de su capacidad económica para hacer frente a los costes de reparación del daño causado.

Sin embargo, la obligatoriedad de constitución de garantía financiera no será exigible hasta que sea determinada por una Orden Ministerial, según se establece en la Disposición final cuarta de la LRM.

Se ha aprobado 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 garantía financiera¹⁰². De acuerdo con el artículo 2, las actividades se encontrarán clasificadas en el anexo en base a tres niveles de prioridad, debiendo publicarse la primera Orden Ministerial que incluya las actividades que se encuadran en el nivel de prioridad 1 entre los dos y tres primeros años desde la entrada en vigor de esta orden, la que recoge las actividades de nivel de prioridad 2 entre los tres

¹⁰⁰ España. Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre. BOE núm.83, de 7 de abril de 2015, páginas 29407 a 29446.

¹⁰¹ Artículo 37 RDLRM.

¹⁰² España. 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 garantía financiera obligatoria, previstas en la disposición final cuarta de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE núm.154, de 29 de junio de 2011, páginas 69142 a 69153.

y cinco años siguientes a la entrada en vigor y la que cataloga las actividades de nivel de prioridad 3 entre los cinco y ocho años próximos a la entrada en vigor. En cambio, no se han cumplido dichos plazos, lo que ha dado lugar a que en la actualidad aún no se encuentren obligados a constituir garantía financiera aquellos operadores cuyas actividades se encuadran en el nivel de prioridad 3. A pesar de tener que haberse publicado las órdenes relativas a los niveles 1 y 2 con fecha máxima del 30 de junio de 2014 y 30 de junio del 2016, respectivamente, no se ha publicado la orden hasta el 23 de octubre de 2017.

La Orden APM/1040/2017¹⁰³ establece en su artículo 2 para las actividades clasificadas con nivel de prioridad 1 la obligatoriedad de disponer de garantía financiera desde el 31 de octubre de 2018, mientras las encuadradas en el nivel 2 deberán disponer de dicha garantía desde el 31 de octubre de 2019. Por tanto, tanto las actividades de prioridad 1 como las actividades de prioridad 2 en la actualidad tienen que cumplir dicho deber. En cambio, las actividades de prioridad 3, como se ha dicho, no se encuentran obligadas por el momento, puesto que la Orden TEC/1023/ 2019¹⁰⁴, donde se establece la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía para las actividades mencionadas, en su artículo 2 estipula que no será hasta tres años desde su entrada en vigor que sea exigible, ello implica que no será hasta el 15 de octubre de 2022 que deban constituir la obligatoriamente.

Se observa otro claro ejemplo de cómo el legislador español ha optado a lo largo de los años por posponer la publicación de normas relativas a la materia medioambiental. Esta situación de olvido de la legislación medioambiental ha dado lugar a que su defensa se postergue en el tiempo quedando impunes hechos dañosos.

4.2. *Modalidades*

A la hora de instaurar la garantía financiera el operador se encuentra con distintos medios a través de los que establecerla. Éstas formas se regulan en el artículo 26 LRM.

En primer lugar, el operador puede optar por establecer una póliza de seguro siempre que ésta se ajuste a la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de seguro y se haya suscrito con una entidad aseguradora que se encuentre autorizada para operar en España. En segundo lugar, puede decantarse por la obtención de un aval, que deberá ser concedido por una entidad financiera que se encuentre autorizada para operar en España. Finalmente, podrá escoger la constitución de una reserva técnica a través de una dotación en un fondo creado

¹⁰³ España. Orden APM/1040/2017, de 23 de octubre, por la que se establece la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades del anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, clasificadas como nivel de prioridad 1 y 2, mediante Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio, y por la que se modifica su anexo. BOE núm.154, de 29 de junio de 2011, páginas 69142 a 69153.

¹⁰⁴ España. Orden TEC/1023/2019, de 10 de octubre, por la que se establece la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades del anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, clasificadas como nivel de prioridad 3, mediante Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio. BOE núm.248, de 15 de octubre de 2019, páginas 113048 a 113051.

ad hoc con materialización en inversiones financieras respaldadas por el sector público.

Como era de esperar, la fórmula que tuvo una mayor acogida para la constitución de la garantía financiera fue la póliza de seguro. Puesto que las otras dos resultan más costosas y su obtención entraña una mayor dificultad.

En todo caso, la garantía financiera en ningún caso podrá superar los 20.000.000 de euros, esta cuantía se encuentra fijada en el artículo 30 LRM. De modo que, a pesar de ser ilimitada la responsabilidad medioambiental, sí existe un límite cuantitativo en relación con la cantidad a asegurar. El motivo de tal limitación se sostiene sobre el hecho de que las compañías encargadas de asegurar las garantías financieras no estarían dispuestas a hacerlo en el caso de que se tratase de una cantidad ilimitada.

III. RESTAURACIÓN DEL MEDIO TRAS EL DAÑO

La LRM cuando recoge como objetivo la devolución al estado básico del recurso natural dañado hace referencia a la restauración de este recurso para retornarlo a la situación en que se encontraba con anterioridad al suceso dañoso. Para lograr esto establece una serie de medidas de reparación que se expondrán a continuación. De modo que la restauración es el fin y las medidas reparatorias son el medio para conseguirlo.

Debe puntualizarse el hecho de que la reparación del daño es independiente de la sanción administrativa. En esta línea se pronunció la STSJ de C. Valenciana de 30 de octubre de 2008¹⁰⁵ que recoge la siguiente afirmación: *La reparación de los daños medioambientales y las sanciones administrativas constituyen técnicas jurídicas diferentes de la tutela ambiental, sometidas a un régimen jurídico distinto*. De esta declaración se sustrae el hecho de que la prescripción de la sanción no tiene por qué coincidir con la prescripción de la obligación de reparar los daños causados.

1. Reparación del daño: medidas

El objetivo principal de reparar el daño medioambiental causado no es otro que devolver el recurso natural dañado al estado en que se encontraba con anterioridad, esta acción es denominada por algunos autores como restauración ecológica¹⁰⁶¹⁰⁷. De forma que se trata de eliminar todos los efectos adversos que se han producido sobre el medio consecuencia del daño.

Sin embargo, a pesar de fijar como meta la restitución del recurso natural al estado básico, en algunas situaciones resulta inalcanzable. Por ello, se establecen tanto en el Anexo II de la LRM como en los artículos 20 y 22 RDLRM tres clases de reparación que deberá realizar el operador causante del daño, en función de la viabilidad para cumplir el objetivo fijado.

En primer lugar, se encuentra la denominada reparación primaria. Las medidas que se llevan a cabo en este tipo de reparación se encaminan a la reposición del recurso natural a su estado básico. Se trata de una reparación *in natura*, ya que se busca devolver al recurso natural a la situación en que se encontraba antes de que se produjera el daño. Esta reparación prevalecerá sobre las restantes pues, en palabras de GARCÍA AMEZ¹⁰⁸, de ser otro tipo de reparación compensatoria la prioritaria para el legislador se transmutaría el principio quien contamina paga, en quien paga contamina.

Cuando no fuera posible la reparación primaria, en todo o en parte, se realizará la denominada reparación complementaria. Esta segunda clase de reparación buscará compensar las pérdidas sufridas como consecuencia de no lograr a través de la reparación primaria la plena restitución, bien porque resulta

¹⁰⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de C. Valenciana, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª) Sentencia núm. 1605/2008 de 30 de octubre. JUR\2009\63762. FJ 2

¹⁰⁶ MACHADO EURBIOL, A., *Restauración ecológica: una introducción al concepto (I)*, Revista Medioambiente Canarias, ISSN 1133-8652, Nº21,2001, pág.32.

¹⁰⁷ La Sociedad para la Restauración Ecológica define la restauración ecológica como “*el proceso de asistir a la recuperación y manejo de la integridad ecológica. La integridad ecológica incluye un rango crítico de variabilidad en biodiversidad, procesos y estructuras ecológicas, contexto regional e histórico y prácticas culturales sustentables*” (1996).

¹⁰⁸ GARCÍA AMEZ, J., *Responsabilidad... op.cit.*, pág.417.

imposible, bien porque se estima que no se considera razonable puesto que las MTDs no son suficientes para alcanzar la finalidad fijada por existir una escasa probabilidad de éxito, por su elevado coste, por el tiempo necesario para que se produzca la reparación del daño, por el efecto que su aplicación tiene sobre la salud y seguridad pública... A través de esta medida correctora se intentará mejorar la calidad ambiental a través de la creación de nuevos recursos naturales que no existían con anterioridad al daño, debiendo ser equivalentes a los recursos o servicios naturales perdidos. Será el operador quien deba identificar las distintas medidas de reparación complementaria que se pudieran llevar a cabo y seleccionar aquella más favorable.

Parece inevitable que desde el momento que se produce el daño, existan pérdidas que no podrán repararse a través de las medidas anteriores debiendo hacer uso el operador de esta tercera vía, la reparación compensatoria. Será el causante del daño el encargado de cuantificar el alcance. Estas pérdidas son denominadas por el legislador como *pérdidas provisionales*, ya que el período durante el cual las dos medidas anteriores no hayan surtido el efecto necesario para que los recursos naturales desempeñen las funciones ecológicas que venían realizando con anterioridad al hecho causante.

Supóngase que consecuencia de la destrucción forestal de un espacio el suelo sufre una pérdida de nutrientes, tras la repoblación será necesario un período de tiempo hasta que el suelo dañado se encuentre en una situación equivalente, las pérdidas producidas durante ese período reciben la denominación mencionada. En todo caso, las medidas compensatorias no se encuentran encaminadas a la compensación económica por el daño ocasionado, sino que a través de ellas se adoptarán acciones que se encuentran encaminadas a compensar esas pérdidas provisionales que se producen en el medioambiente.

En síntesis, en primer lugar, se buscará devolver al estado básico el medio dañado. En caso de no ser posible se procederá a la aplicación de medidas que logren una situación equivalente. Finalmente, se realizarán acciones dirigidas a compensar de algún modo la alteración producida hasta que surtan efecto las medidas encaminadas a la restauración del medioambiente. Jugará un papel relevante a la hora de adoptar las medidas la garantía financiera. Sin embargo, cuando el daño hubiera sido causado por un operador cuya actividad se encuentre regulada en el Anexo III, la garantía únicamente cubrirá los gastos derivados de la reparación privada, así lo estipula el legislador en el artículo 29.b) LRM.

A pesar de ser el operador el responsable de realizar la reparación del daño puede suceder que este carezca de los medios económicos suficientes para hacer frente a dicha reparación, bien porque resultan insuficientes o bien porque simplemente carece de ellos. Del mismo modo, puede suceder que no se logre identificar a un operador responsable. En estas situaciones donde el daño debe ser reparado, pero o bien el responsable carece de medios o bien se carece de responsable, la Administración será la encargada de hacer frente a los costes derivados de la reparación, recayendo la obligación en toda la población en su conjunto e incumpléndose el principio quien contamina paga. Sin embargo, este

deber de la Administración, de acuerdo con LOZANO CUTANDA¹⁰⁹, se sustrae del artículo 45 CE ya que impone a los poderes públicos *defender y restaurar* el medioambiente, debiendo por tanto garantizar que se proceda a la *prevención y reparación* de los daños medioambientales y más aún cuando se trate de bienes de dominio público. De modo que la Administración deberá tener a su disposición un fondo económico con el que poder llevar a cabo las tareas necesarias.

La LRM, como se mencionó, crea para esta situación el fondo de compensación de daños medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros y el fondo estatal de reparación de daños medioambientales. Asimismo, la Administración para dotarse de fondos podrá acudir al fondo de contingencia de ejecución presupuestaria, regulado en la Ley General Presupuestaria. El primero se nutrirá de las aportaciones realizadas por los operadores que hayan contratado un seguro para cubrir los daños medioambientales, de modo que podrá ser utilizado por estos no siendo extensible a quienes no hayan contratado una póliza que cubra dichos daños. La función de este fondo reside en una doble dimensión, por un lado, la responsabilidad póstuma que tendrá un límite de 30 años desde que el seguro estuvo en vigor y, por otro lado, actuar como fondo de garantía de insolvencia¹¹⁰. Sin embargo, tanto el segundo como el tercero, únicamente podrán ser usados por la Administración.

2. Procedimiento de reparación del daño

El operador causante del daño tendrá que seguir un procedimiento para lograr la restauración. Preferentemente las medidas desarrolladas en el epígrafe anterior se realizarán en el lugar donde se ha producido el daño. No obstante, en caso de no ser posible acometer la reparación en ese lugar, la autoridad competente podrá permitir que las medidas se realicen en otro punto distinto siempre y cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.3 RDLRM, *exista una conexión ecológica, territorial o paisajística*, entre los recursos naturales o servicios de los recursos dañados y el lugar donde se procede a realizar la reparación. Sin embargo, esta deslocalización de la reparación únicamente podrá realizarse cuando las medidas que se lleven a cabo sean complementarias o compensatorias, puesto que, en caso de que se trate de una reparación primaria deberá producirse sobre el paraje dañado.

El operador se encargará de la elaboración de un proyecto de reparación donde se recojan las distintas medidas que se ejecutarán para restituir al estado básico el recurso natural dañado. Para la elaboración del proyecto el operador podrá hacer uso del documento *Estructura y contenidos generales de los proyectos de reparación de daños medioambientales* elaborado por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, dependiente del Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico. El proyecto deberá comprender el contenido mínimo recogido en el artículo 25 RDLRM, sin perjuicio de que en función de la comunidad autónoma donde se ejecute sea necesario incluir más datos. Como mínimo, deberá explicitarse la localización espacial y temporal del daño, la caracterización de éste, las alternativas de reparación siendo necesario justificar

¹⁰⁹ LOZANO CUTANDA, B, "Técnicas Horizontales para la protección ambiental: acceso a la información, participación y responsabilidad por daños al medioambiente", en *Administración y Legislación Ambiental Adaptado al EEES*, LOZANO CUTANDA, B.Y ALLI TURILLAS, J., Dykinson, Madrid, 2018, pág.238.

¹¹⁰ PAVELER ZAMORA, E., "Garantías financieras (arts.24 a 34)" en *Comentarios... op.cit*, pág. 359.

las razones que fundamentan la selección del proyecto y las medidas que lo conforman haciendo una descripción de éstas. En todo caso, el proyecto deberá ser puesto a disposición de la autoridad competente para que pueda valorar si se trata de las medidas más adecuadas y viables, así como aprobarlo a través de acto administrativo. Algunos proyectos se encontrarán sometidos a evaluación de impacto ambiental.

La resolución mediante la cual se dicta la aprobación fijará la ejecución del proyecto en conjunto o su elaboración por fases debiendo atenderse al resultado obtenido en la fase precedente. Si la ejecución se llevara a cabo por fases será necesario que la autoridad competente apruebe las distintas medidas de reparación que se ejecuten en las diversas fases del proyecto. Si por fuerza mayor quedase interrumpido se podrá proceder a un reajuste. Asimismo, si fuera necesario llevar a cabo alguna modificación en el proyecto, deberá ser aprobada por la autoridad competente cuando tenga la consideración de modificación sustancial.

Durante la ejecución del proyecto de reparación el operador será el encargado de realizar el seguimiento de éste con el propósito de controlar que se está cumpliendo de acuerdo con lo establecido en el mismo y de identificar los distintos problemas que pudieran aflorar a lo largo de su ejecución, así como las soluciones a dichos problemas. Cuando la realización del proyecto se haya acordado por fases el operador deberá verificar el cumplimiento de cada una de las fases para poder comenzar la siguiente. La información relevante obtenida a lo largo del seguimiento deberá ser puesta a disposición de la autoridad competente con la periodicidad que se haya fijado. Con la recepción de los datos la autoridad competente podrá poner a disposición tanto de la persona interesada como del público en general el grado de cumplimiento de los objetivos, la justificación de las modificaciones sustanciales realizadas, las medidas correctoras adoptadas o la existencia o ausencia de riesgos potenciales sobre la salud humana, prestando especial atención a los trabajadores de la empresa.

Una vez finalizado el proyecto de reparación el operador se encuentra obligado a redactar un informe final de cumplimiento. Dicho informe deberá ser remitido a la autoridad laboral. Constará de una declaración por parte del operador de haber cumplido con el contenido fijado en la resolución por la que se aprobaba el proyecto, de los resultados obtenidos y de las modificaciones y contingencias que hubieren afectado al proyecto, así como las medidas correctoras que se hubiesen llevado a cabo como consecuencia de ello. La autoridad competente deberá manifestar, una vez recibido el informe final, su conformidad o disconformidad con la ejecución; el silencio será positivo empezando a contar el plazo de tres meses desde la recepción completa del informe final.

3. Concurrencia entre la responsabilidad medioambiental y las sanciones administrativas y delitos penales

La actuación dañina realizada por el operador puede conllevar no sólo la responsabilidad medioambiental derivada de la aplicación de la LRM, sino que también puede ser constitutiva de una infracción administrativa o un delito penal que darán lugar a las correspondientes sanciones. En cuyo caso se producirá una concurrencia entre la responsabilidad medioambiental y las citadas

sanciones. El artículo 6 LRM regula este supuesto, asimismo, consagra la compatibilidad entre la responsabilidad medioambiental y las sanciones administrativas o delitos penales que pudieran imponerse¹¹¹. No obstante, el precepto establece unas reglas en el caso de que se produzca dicha concurrencia.

En primer lugar, cuando se trate de daños medioambientales que tengan su origen en operadores cuya actividad se encuentre recogida en el anexo III, la ley se aplicará a la reparación de dichos daños indistintamente de que se proceda a la tramitación de otro procedimiento; con independencia de que haya mediado o no dolo, culpa o negligencia.

En segundo lugar, la LRM se aplicará a la adopción de medidas de prevención y evitación de nuevos daños, por parte de todos los operadores tanto si su actividad se encuentra recogida en el anexo III como si no se encontrase, independientemente de la tramitación de los restantes procedimientos.

En tercer lugar, para poder ser de aplicación la LRM a la reparación de daños medioambientales cuando estos hubieren sido causados por un operador cuya actividad no se encuentre regulara en el anexo III es necesario que en el procedimiento administrativo o penal se haya determinado la existencia de dolo, culpa o negligencia por parte del operador.

Finalmente, con el fin de evitar la doble recuperación de costes se adoptarán medidas compensatorias.

De estas reglas se desprende que las medidas de prevención y evitación de nuevos daños recogidas en la LRM prevalecerán en todo caso, no viéndose entorpecidas por condicionantes competenciales o jurisdiccionales; que en ningún caso podrá producirse una duplicidad de recuperación de costes; y que la prevalencia tradicional del enjuiciamiento penal se rompe cuando se trate de operadores cuya actividad se regule en el anexo III, manteniéndose dicha prevalencia sobre los restantes.

No obstante, cuando se consiga la prevención, evitación o reparación del daño medioambiental a través de la aplicación de otras leyes y siempre que dichas medidas se hayan llevado a cabo a costa del responsable, no será necesario tramitar las actuaciones previstas en la LRM, puesto que ya se han alcanzado los objetivos perseguidos en la mismas.

Por último, debe hacerse referencia a la disposición adicional novena de la LRM que dice así *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*. En palabras de ORTEU BERROCAL ¹¹²se trata de una previsión que incorpora un plus de protección al conjunto de normas que tutelan la conservación del medioambiente, puesto que, con independencia del proceso judicial, las medidas encaminadas a la reparación deberán realizarse cumpliendo con lo estipulado

¹¹¹ ORTEU BERROCAL, E., "Ámbito de aplicación de la ley (arts.3 a 6 y definiciones relacionadas)" en *Comentario...op.cit*, pág.199.

¹¹² ORTEU BERROCAL, E., "Ámbito...op.cit. pág.201.

en la LRM, es decir, intentando lograr siempre la reparación primaria del recurso natural y haciendo uso de las MTDs. Dotando a la LRM de transversalidad dentro del derecho ambiental.

IV. ANÁLISIS DE APLICACIÓN DE LA LRM

Para estudiar la aplicación de la LRM es necesario acudir a los diversos informes creados por el actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Se encuentran a disposición de la ciudadanía 3 informes que serán objeto de estudio en este apartado. Del mismo modo, se analizará el informe presentado por la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo relativo a la aplicación de la DRM. En primer lugar, se realiza una breve descripción de los 3 informes nacionales, posteriormente se recogen datos de interés del informe de la Comisión y, finalmente, se lleva a cabo un análisis más exhaustivo de los casos tramitados en España.

De acuerdo con el informe remitido por España a la Comisión Europea, en aplicación del artículo 18.1 de la Directiva 2004/35/CE en marzo de 2014, desde el 30 de abril de 2007 hasta marzo de 2014 se realizaron los trámites de 12 casos de responsabilidad medioambiental que fueron tramitados por las CCAA de Cataluña, Andalucía, Galicia, Madrid, Extremadura y Canarias. De ellos 11 provocaron daños a las aguas y a los suelos, siendo estos los dos recursos más afectados que se combinan en todos los casos a excepción de dos con daños a otros recursos. En el momento de la realización del informe 6 casos continuaban abiertos.

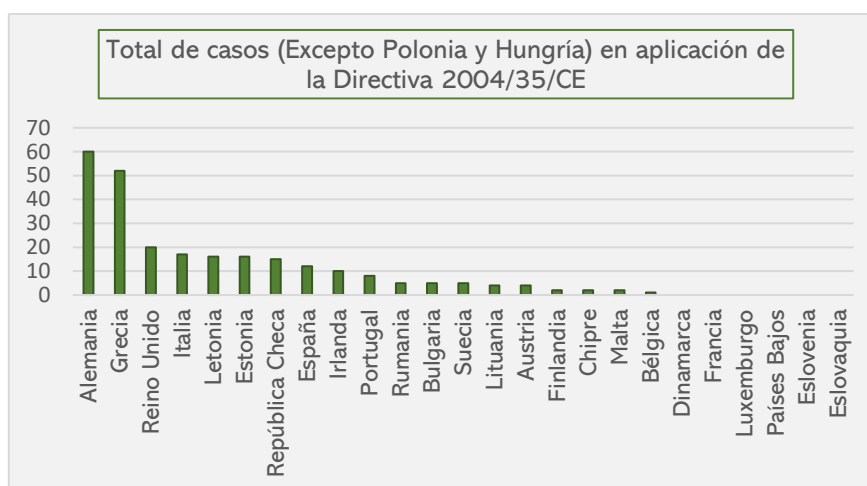
En el Informe al Consejo de Asesor de Medioambiente previsto en la Disposición Adicional Undécima de la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, sobre la evaluación de su aplicación, se recoge en su Anexo II la relación de casos medioambientales activos entre 2013 y 2017. Se produjeron en dicho período 22 casos, los cuales fueron tramitados por las CCAA de Aragón, Canarias, Castilla La Mancha, Cataluña, Galicia, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana. De nuevo, los recursos que han sufrido el mayor número de accidentes han sido suelo y agua, con 16 y 15 accidentes respectivamente. En tercer lugar, por número de casos, se sitúan los daños a las especies y los hábitat que sufrieron un total de 6 accidentes. En el momento de la realización del informe 18 casos se encontraban ya cerrados, mientras 4 permanecían abiertos.

Por último, se ha puesto a disposición del público el Informe al Consejo Asesor de Medioambiente previsto en la Disposición Adicional Undécima de la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, sobre la evaluación de su aplicación relativo al período comprendido entre 2017 y 2019. A lo largo de esta etapa se produjeron 8 casos. Algunos de estos casos han producido daños a más de un recurso. Así pues, 1 caso ha producido daños al agua, 2 casos han ocasionado daños al suelo y 6 casos han provocado daños a las especies y los hábitat. En el instante en que se produce la elaboración del informe 4 casos se habían cerrado, mientras 3 subsistían abiertos.

Desde la entrada en vigor de la Ley 26/2007, se han incoado 42 expedientes de responsabilidad medioambiental.

Para poder comparar estos datos con los de los restantes países miembros es necesario analizar los informes llevados a cabo por la Comisión. El primero data del 2010 y se examina el nivel de transposición de la DRM careciendo éste de relevancia para el estudio que se realiza. Sin embargo, la Comisión presentó el 14 de abril de 2016 un informe de conformidad con el artículo 18, apartado 2, de

la Directiva 2004/35/CE sobre la responsabilidad medioambiental con respecto a la prevención y reparación de daño ambiental al Consejo y al Parlamento Europeo, relativo al período de tiempo 2007-2013. En dicho informe se analiza en qué medida la DRM es adecuada para cumplir los objetivos de prevención y reparación de daños medioambientales. Los Estados miembros remiten un informe donde recogerán el número de incidentes o amenazas que han dado lugar a la aplicación del DRM o en su caso de la normativa nacional donde se haya transpuesto. Si bien es cierto, existe gran disparidad en los informes presentados. Un claro ejemplo de ello es el caso de Hungría que notificó 573 casos, mientras Reino Unido notificó 19 alegando que un mayor número resultaría oneroso y se estaría infringiendo el *umbral de significación*¹¹³. El propio informe dice que esta disparidad en el número de notificaciones se debe, en gran medida al uso de otra legislación nacional, ya que algunos Estados miembros gozan de un marco normativo más denso que otros. En la siguiente tabla se muestra la relación de casos totales confirmados por los Estados miembros, exceptuando Polonia y Hungría por el elevado número de casos notificados, 514 y 573 casos respectivamente, de los cuales 8 y 10 casos se encuentran pendientes de confirmar.



Fuente: Evaluation of the Environmental Liability Directive Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and to the Council pursuant to Article 18(2) of Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. Elaboración propia.

Debe tenerse en cuenta que los datos aportados se corresponden con el total de casos. No obstante, puede suceder que algunos de ellos no constituyan un daño *per se*, sino una amenaza de daño. Incluso puede suceder que se encuentren pendientes o se trate de casos descartados por no ser de aplicación la normativa.

A continuación, proceden a estudiarse con mayor detalle los 42 expedientes tramitados o en estado de tramitación que tuvieron lugar en España desde el año 2007. Es necesario puntualizar la favorable evolución en la aplicación de la LRM, puesto que el número de expedientes tramitados ha ido *in crescendo* durante el período señalado; ello se debe a una mejor interpretación de la normativa.

¹¹³ REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and to the Council pursuant to Article 18(2) of Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, pág.17.

En primer lugar, se muestra la incidencia de las acciones en los distintos recursos naturales:

Tipo de daño	Número de Casos
Daños al agua	27
Daños al suelo	29
Daños a las especies y los hábitat	12

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Elaboración propia.

Como se puede observar, la mayor parte de los daños se centran en los recursos naturales suelo y agua. No obstante, se produce un incremento de los daños a las especies y los hábitat en el segundo y tercer informe, donde se recogen la totalidad de los casos sucedidos.

En segundo lugar, se presta atención al inicio de la tramitación del expediente:

Inicio de tramitación del expediente	Número de Casos
A solicitud de acción (operador o tercero)	18
Proceso de oficio	22

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Elaboración propia.

Existen dos expedientes de los que se desconoce si se trata de una tramitación de oficio o a solicitud de acción. Sin embargo, con los datos que se aportan se observa equilibrio entre ambas formas de tramitación. En todo caso, se cumplirán plenamente los objetivos de la LRM cuando el total de los casos hayan sido comunicados con anterioridad a que se materialice el daño o cuando a pesar de haberse materializado, a través de las medidas de reparación primaria se logre devolver al recurso natural a su estado básico íntegramente.

Es necesario analizar, por un lado, las actividades que realizaban los operadores causantes del daño y, por otro lado, analizar las medidas que se han tenido que llevar a cabo, así como el resultado de dichas medidas. En relación con las actividades existe una clara predominancia de actividades causantes de daños, como se observa a continuación en la tabla:

Actividad causante del daño	Código de actividad	Número de Casos
Fabricación, utilización, almacenamiento, transformación, embotellado, liberación en el medioambiente y transporte in situ de sustancias peligrosas, preparados peligrosos, productos fitosanitarios o biocidas	8	14
Transporte por carretera, por ferrocarril, por vías fluviales, marítimo o aéreo de mercancías peligrosas o contaminantes.	9	6
Explotación de actividades sujetas a una autorización de conformidad con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de IPPC.	1	5
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	2	4

conformidad con la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados		
Distribución de energía eléctrica		2
La captación y el represamiento de aguas sujetos a autorización previa de conformidad con el RDL 1/2001, de 20 de julio	7	1
Todos los vertidos de aguas interiores y mar territorial sujetos a autorización previa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 26 de julio, de Costas y en la legislación autonómica aplicable.	5	1
Industria Téxtil		1
Gestión de vertedero restaurado		1
Fabricación de conservas de pescado		1
Educación Primaria		1
Explotación de ganado porcino		1
Captación, depuración y distribución de aguas		1
Construcción de vías férreas de superficie y subterráneas		1
Actividades postales sometidas a la obligación de servicio universal		1
Total		41

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Elaboración propia.

La actividad Fabricación, utilización, almacenamiento, transformación, embotellado, liberación en el medioambiente y transporte *in situ* ha ocasionado el mayor número de casos, concretamente el 34,15%, produciéndose una clara diferenciación con respecto a las restantes actividades. A ésta le sigue el transporte por carretera, por ferrocarril, por vías fluviales, marítimo o aéreo de mercancías peligrosas o contaminantes que representa el 14,63% de los daños. La suma de ambas representa casi el 50% del total de los daños ocasionados. Sin embargo, no se encuentran sometidas a la obligación de constituir una garantía financiera. Debe acudir se la tercera posición de la tabla para hallar una actividad no exonerada de dicha obligación, a pesar de representar la Explotación de actividades sujetas a una autorización de conformidad con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de IPPC el 12,20% de los casos. Los datos aportados dan buena prueba de que no son las tres categorías de actividades recogidas en el artículo 37.2 RDLRM las que más daños han provocado al medioambiente a pesar de ser consideradas en el Dictamen del Consejo de Estado de 11 de diciembre de 2014 las que manifiestan el mayor alto riesgo y nivel de accidentalidad¹¹⁴.

Como se puede observar existen actividades que no se han recogido dentro de ningún código de actividad. Igualmente, se carece de información sobre el caso número 42. Los datos relativos a la aplicación de la LRM no se caracterizan por aportar gran cantidad de información. Esto dificulta el análisis de su aplicación, así como el estudio de casos por carecer de documentos suficientes.

¹¹⁴ BELTRÁN CASTELLANOS, J.M., *Últimos avances en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental*, Revista Aragonesa de Administración Pública, ISSN 2341-2135, núm.53, Zaragoza, 2019, pág.389.

Finalmente, se examinan las medidas adoptadas para la reparación del recurso dañado. En 21 casos se han llevado a cabo medidas de prevención o evitación que han conseguido evitar o minimizar el daño, todos estos casos tienen lugar entre los años 2013 a 2017. Este dato se interpreta como una clara mejora en la consecución de los objetivos de la Ley, puesto que se logra no tener que acudir a medidas reparatorias en 21 casos de 30. Sin embargo, en 17 casos fue necesario llevar a cabo medidas de reparación primaria, de los cuales 9 se corresponden con el primer período (2007-2013) y 8 con el segundo. En todo caso, a través de estas medidas se logró devolver los recursos naturales a su estado básico, no siendo necesario acudir a medidas complementarias o compensatorias. Además, en 2 casos se encontraba pendiente de aprobación el proyecto de reparación y en 1 caso se realizaron medidas de reparación, pero sin indicar cuáles. Todos ellos pertenecen al primer informe. De nuevo, se carece de información relativa al expediente 42. En cualquier caso, el análisis de las medidas adoptadas para reparar el daño causado es favorable, ya que existe una tendencia hacia la prevención o evitación del daño por parte de los operadores en los últimos tiempos.

V. CASO PRESTIGE: ¿SERÍA HOY DE OTRO MODO?

El Caso Prestige es el claro ejemplo de la responsabilidad medioambiental antes de la LRM. El principio quien contamina paga y, por tanto, repara no fue de verdadera aplicación al presente caso. La población gallega se lanzó a limpiar sus costas, sin los equipos de protección necesarios para llevar a cabo esta tarea a pesar de tratarse de una sustancia cancerígena. Todo ello se hizo para lograr la supervivencia del ecosistema marino que albergan. En cambio, no fue hasta diciembre de 2018 que el Tribunal Supremo fijó las indemnizaciones definitivas en la STS de 19 de diciembre de 2018¹¹⁵ tasándose el *quantum* en 1.500 millones de euros. No obstante, 18 años más tarde se sigue a la espera de que se pronuncie el tribunal londinense. Quizás, este caso¹¹⁶ sea la consecuencia de incluirse en la LRM *ex novo* los daños a la ribera del mar y de las rías.

Como se ha explicado con anterioridad, la determinación y alcance del daño medioambiental resulta compleja debido a las propias características de éste. La cuantificación de los daños causados por el vertido de fuel sobre la costa gallega no pudo ser calculada de inmediato. La materialización de éste, así como sus efectos no serían evidentes hasta varios años después e incluso algunos, desde mi punto de vista, aún no han llegado a materializarse. Sin embargo, éste no fue el mayor inconveniente con el que se encontraron los tribunales españoles a la hora de establecer las obligaciones derivadas de la responsabilidad medioambiental.

En este suceso concurrieron diversas causas que dificultaron la delimitación de cuál de ellas había sido la determinante para que se produjera el daño. El buque se encontraba en una conservación deficiente, partió del puerto con una carga superior a la recomendada para realizar las maniobras con la anticipación suficiente y las condiciones meteorológicas eran adversas en la costa gallega. Así lo detalla la Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña de 13 de noviembre de 2013¹¹⁷ donde se absuelve de delito contra el medio ambiente al capitán, al jefe de máquinas y al ex director general de la Marina Mercante. En cambio, el Tribunal Supremo desestima esta sentencia absolutoria condenando al capitán del buque a 2 años de cárcel por delito contra el medio ambiente¹¹⁸.

Como se puede observar en las sentencias citadas la escasa regulación en materia de responsabilidad medioambiental limitó la posibilidad de esclarecer quiénes eran responsables.

A la dificultad de determinar tanto el daño y su alcance como los responsables de éste, se añade el hecho de hacer uso de una responsabilidad extracontractual limitada a indemnizar el daño emergente y el lucro cesante tanto de los sujetos públicos como privados; no siendo este el objetivo principal de la LRM.

¹¹⁵ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 19 de diciembre. RJ 2018\5876.

¹¹⁶ Debe matizarse que no ha sido el único derrame de hidrocarburos que ha sufrido la Costa gallega. En 1978 se produjo el Accidente Andros Patria y en 1992 el Accidente Mar Egeo.

¹¹⁷ Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña (Sección 1ª), de 13 de noviembre. ARP 2013/1132.

¹¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª) Caso Prestige, núm 865/2015 de 14 de enero RJ 2016\4120.

Es por ello por lo que en este caso convergen las dificultades de reparar un daño medioambiental por las características de éste, con las dificultades de repararlo como consecuencia del sistema jurídico deficiente en materia medioambiental.

En este caso concurren tanto intereses públicos como privados, pero ello no es óbice para que el procedimiento se encaminase al logro de una indemnización económica para las víctimas, perdiendo de vista el daño medioambiental causado que aún hoy es imposible de cuantificar. Se partió de la base de que los recursos naturales afectados ya se encontraban reparados. Sin embargo, en el informe emitido por Greenpeace¹¹⁹ en 2003 se recoge que, un año después de la tragedia, la lentitud de respuesta dada por las administraciones, que no lleva a cabo una evaluación de los daños ni un plan de restauración de los ecosistemas afectados, no ayuda a paliar los efectos de la catástrofe. El denominado “Plan Galicia” presentado por las Administraciones deja caer en el olvido el desastre medioambiental generado por el Prestige.

De modo que, ¿qué habría sucedido si en el momento en que se produjo el vertido hubiese existido en nuestro sistema jurídico una Ley como la que se analiza en el presente trabajo y hubiera sido aplicable al supuesto del Prestige? A pesar de que algunos preceptos de esta norma puedan pasar inadvertidos en un primer momento, son de gran valor si se volviese a producir una catástrofe como la del Prestige. Con ello no se quiere decir que el sistema jurídico español y europeo se encuentre capacitado para no volver a cometer los mismos errores que en el pasado, sino que se lograrían aminorar.

A lo largo de estos 18 años tras la catástrofe lo que se ha buscado es lograr, sin éxito como consecuencia de la insolvencia de los responsables, el cobro de indemnizaciones por el daño medioambiental ocasionado. Pero, de haber estado vigente esta normativa, la LRM, en el momento en que se produjo el derrame las acciones se encontrarían encaminadas a lograr una reparación total de los recursos naturales afectados.

Por tanto, la primera acción que se llevaría a cabo en el momento que se produce el derrame de los hidrocarburos estaría orientada a que el operador realizara las medidas de reparación necesarias para devolver el recurso natural a su estado básico, primando el medioambiente sobre los intereses económicos. Al tratarse de una actividad con potencial peligrosidad se encontraría¹²⁰ regulada en el Anexo III lo que conllevaría una ruptura de la prevalencia tradicional del enjuiciamiento penal, no siendo necesario esperar al pronunciamiento penal para poder aplicar las medidas de reparación.

En segundo lugar, resultó complejo concretar qué personas debían ser declaradas responsables a título penal de los hechos lesivos producidos¹²¹ pues como se observa en las sentencias citadas únicamente fueron declaradas responsables penales personas físicas. En cambio, en la actualidad el Código

¹¹⁹ Greenpeace, *Prestige protección a toda costa*. En Archivo Greenpeace [en línea]. 10 de noviembre de 2013 [consultado 15/11/2020]. Disponible en: <http://archivo-es.greenpeace.org/espana/es/reports/prestige-proteccion-a-toda-costa/>

¹²⁰ Ya que no se encuentra regulada en la LRM, puesto que, como se explica en un momento posterior los daños medioambientales como el Prestige se encuentran excluidos de la aplicación de esta norma.

¹²¹ NIETO MARTÍN, F., *Quien contamina, paga. El caso Prestige*, Diario La Ley, ISSN 0211-2744, Nº5712, 2003, pág.6.

Penal permite que recaiga la responsabilidad penal sobre una persona jurídica¹²². Pero no sólo eso, la LRM introduce la obligación de reparar el daño medioambiental causado al sujeto de la actividad económica o profesional que, como se ha explicado en el presente trabajo no es el dueño de la explotación, buque... sino aquel que percibe los rendimientos económicos de la misma. Es muy común en derecho marítimo que el propietario del buque devenga insolvente. Esto sucedió en el Caso Prestige. De modo que, las obligaciones deben recaer sobre el fletador o armador en función de quién obtenga los beneficios de la actividad. Ambas normas resultan fundamentales para facilitar la determinación del sujeto responsable.

En tercer lugar, en el momento en que se produjo la catástrofe medioambiental no existía una responsabilidad ilimitada por daño medioambiental, ya que la responsabilidad civil extracontractual aplicable era una responsabilidad objetiva, tasada y limitada. La LRM regula una responsabilidad medioambiental ilimitada para el operador, logrando con ello un verdadero cumplimiento del principio *quien contamina paga*.

Por tanto, por medio de la LRM se lograría una restauración total del recurso dañado, ya que la responsabilidad es ilimitada, a través de medidas de reparación llevadas a cabo por el operador que es el verdadero beneficiario de la actividad de transporte de hidrocarburos. En síntesis, se protege el medioambiente desde un primer momento para intentar minimizar los daños presentes y futuros que, en este caso, el vertido pueda causar. Y todo ello no impide que los particulares y administraciones, a través de la vía civil, reclamen el daño emergente y lucro cesante causado que no se haya reparado a través de la aplicación de la LRM, pues como se ha explicado el operador no debe hacer frente a una doble reparación.

Sin embargo, aunque la LRM hubiese estado vigente en el momento en que se produjo el Prestige, no habría sido aplicable al caso. A pesar de poder encontrarse un amparo contra la contaminación de hidrocarburos en esta normativa no se han incluido los daños medioambientales producidos por estos. Para ser exactos, no solo no se han recogido, sino que se realiza una exclusión expresa en el artículo 3 apartado 5 donde se regula que la LRM no se aplicará a los daños medioambientales cuando su nacimiento se deba a un suceso cuyas consecuencias en cuanto a responsabilidad o a indemnización se encuentren establecidas en los convenios internacionales enumerados en el anexo IV¹²³. Por tanto, las esperanzas ante una nueva catástrofe se depositan en la Ley Orgánica

¹²² Artículo 31 bis CP.

¹²³ Anexo IV LRM: "1. Convenio internacional, de 27 de noviembre de 1992, sobre 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, por ferrocarril y por vías navegables."

5/2010¹²⁴, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, donde se ha introducido en el artículo 31 *bis* un sistema de responsabilidad penal de las personas jurídicas; alcanzándose a través de este precepto la localización de un sujeto responsable con solvencia suficiente para hacer frente a los daños causados, tanto sobre el medioambiente como sobre las personas privadas. Objetivo que no se logró satisfacer en el Caso Prestige, donde en la actualidad tanto el Estado español como francés dan por perdidas las cuantías relativas a las indemnizaciones fijadas.

¹²⁴ España. Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm. 152, de 23 de junio de 2010, páginas 54811 a 54883.

CONCLUSIONES

A finales del s.XX se produce un cambio en la conciencia medioambiental por parte de los Gobiernos y la población. Se entiende el medioambiente como parte integrante de la vida del ser humano, perdiéndose la visión de fuente inagotable de recursos económicos. Consecuencia de ello, tiene lugar la promulgación de extensa normativa en esta materia encaminada a la prevención y evitación del daño, suponiendo un claro avance en relación con la normativa precedente.

Este trabajo se ha centrado en la calificación del daño medioambiental, así como en las obligaciones del operador derivadas de la ejecución de una actividad dañina para el medio. Para ello se analiza la LRM, ley encargada de regular en nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad medioambiental del operador derivada del daño causado.

Sin embargo, esta norma se encuentra plagada de luces y sombras como se ha mostrado a lo largo del trabajo. La complejidad tanto de calificación del daño medioambiental como de la determinación del operador causante del daño, la tardía promulgación de normativa complementaria... entre otras cuestiones, ha ocasionado que la aplicación de la ley se retrasase en el tiempo, comenzando a apreciarse la verdadera efectividad de la normativa en la actualidad y en los próximos años.

En primer lugar, la complejidad del daño medioambiental se explica a través de su identificación, ya que para su determinación la definición recogida en la LRM no es suficiente, siendo necesario acudir a diversas normas que regulan los daños concretos producidos sobre los diversos recursos naturales. La remisión normativa realizada por la LRM suscita dificultad a la hora de calificar el daño. Sin embargo, gracias a ello se logra la protección de un mayor número de recursos.

El objetivo de esta norma es la protección del medioambiente como bien público, no primando los daños causados sobre espacios naturales por ser de titularidad privada. Con ello se logra proteger aquellos lugares huérfanos donde no coexiste junto con el medioambiente un interés particular que pueda verse afectado y que aliente la acción ciudadana para su defensa, es decir, se trata de preservar el estado básico de aquellos lugares donde no se produce ninguna lesión al sujeto privado en particular. Se deja a un lado el daño emergente y lucro cesante causados sobre la esfera del particular; encaminando todas las acciones a la prevención, evitación y reparación del daño sobre los recursos naturales perjudicados.

La LRM incluye *ex novo* los daños producidos a la ribera del mar y de las rías. A través de este endurecimiento de la norma nacional frente a la directiva comunitaria se establecen los medios necesarios para encarar un daño generado sobre estos en un futuro. Es loable la actuación del legislador al incorporar estos daños en la LRM, puesto que fueron numerosos los desastres medioambientales producidos en nuestro territorio sobre la ribera del mar y de las rías. Sin embargo, como se ha explicado en este trabajo, el Caso Prestige quedaría excluido de dicha protección a pesar de la magnitud de los daños causados sobre diversos recursos medioambientales por tratarse de un supuesto de exclusión recogido expresamente en la Ley.

En segundo lugar, la LRM establece que recaerá sobre el operador de la actividad económica o profesional la responsabilidad del daño causado por ésta, debiendo llevar a cabo las medidas de reparación necesarias para lograr la restauración de medio dañado. Del concepto de operador recogido en la LRM deben resaltarse dos características. Por un lado, podrá tratarse de una persona física o jurídica, tanto de carácter público como privado. Esto supone que sujetos privados y Administración Pública se hallaran sometidos al mismo régimen de responsabilidad. Por otro lado, debe poseer el control de la actividad que realiza u ostentar un poder determinante. De esta segunda característica se desprende el cumplimiento del principio quien contamina paga. La razón de ser de dicha imputación se explica por medio de que será el operador de la actividad y no otro sujeto quien disponga de los recursos económicos suficientes para hacer frente a la reparación. Así pues, sobre la figura de éste recae la obligación de internalizar los costos derivados de las medidas de prevención, evitación y reparación del daño.

En cambio, la labor de determinación del sujeto causante del daño se torna compleja como consecuencia de la singularidad del daño medioambiental, puesto que su materialización puede tener lugar en un periodo posterior a la exposición del medio al agente contaminante. Por ello, la LRM trata de dar respuesta a las distintas casuísticas posibles para afrontar la determinación de esa responsabilidad, siendo lo relevante para ello el fenómeno asociativo de los operadores.

En tercer lugar, la LRM dispone en su Preámbulo una responsabilidad objetiva e ilimitada para el causante del daño medioambiental, tratándose de la única responsabilidad objetiva sin límite pecuniario dentro de nuestro sistema de responsabilidad. No obstante, esta situación se minora cuando accedemos al articulado. De modo que la responsabilidad del operador será objetiva o subjetiva en función de la actividad económica o profesional que realice.

Empero, el tipo de responsabilidad no es óbice para que el operador instaure o no las medidas de evitación y prevención del daño medioambiental necesarias. Debiendo ser implantadas por todos los operadores sin distinción.

En cuarto lugar, la LRM para asegurar que la reparación del daño no se vea entorpecida por carecer el operador de la capacidad económica necesaria, y como consecuencia del carácter ilimitado de la responsabilidad, establece la obligación de constituir una garantía financiera.

Parece lógico que cualquier operador que pudiera causar un daño medioambiental tuviera el deber de disponer de una garantía financiera, pero la LRM fija que ésta únicamente será exigida a aquellos operadores cuyo daño dé lugar a una responsabilidad objetiva siempre que no se encuentren dentro de ninguno de los supuestos de exención establecidos. Asimismo, el legislador en un momento posterior a la entrada en vigor de la LRM a través de la Ley 11/2014 incorpora un nuevo supuesto de exención por vía reglamentaria en atención a los índices de peligrosidad y accidentalidad de la actividad llevada a cabo quedando todavía más acotado el número de actividades obligadas a constituir una garantía financiera. Sin embargo, cuando se realiza el análisis de casos se observa que actividades que no se encuentran sometidas a la obligación de constituir una garantía financiera, al amparo de dichos índices de peligrosidad y

accidentalidad de la actividad, son las que han ocasionado el mayor número de daños medioambientales.

A pesar de ello, la obligatoriedad de constitución de garantía financiera por el operador, a tenor de lo establecido por la LRM, no sería exigible hasta que fuere determinada por una Orden Ministerial; postergando este hecho la implantación de dicha obligación hasta 15 años después de la promulgación de la LRM.

En quinto lugar, la LRM trata de establecer los medios necesarios para que el daño medioambiental no llegue a materializarse. Por ello, regula que todo operador debe implementar las medidas relativas a la evitación y prevención del daño. Sin embargo, puede suceder que, a pesar de haber aplicado las MTDs para la evitación y prevención, se ocasione un daño sobre el medioambiente. En esta situación la LRM establece un procedimiento donde se recogen las medidas de reparación necesarias para lograr la restauración del medio dañado. De forma que en caso de que se produzca un daño medioambiental el fin de la LRM es la restauración del recurso natural, es decir, la devolución al estado básico del medio dañado, y no la indemnización de daños y perjuicios propia del Derecho Civil.

En último lugar, en este trabajo se ha analizado el número de expedientes que se incoaron desde la entrada en vigor de la LRM. En este punto debe resaltarse el limitado acceso de la ciudadanía a esta información, puesto que los datos disponibles son ambiguos. Se desconoce qué operadores fueron los causantes del daño, las medidas específicas llevadas a cabo, el coste de dichas medidas, el lugar donde se produjo el daño... Al tratarse de expedientes administrativos únicamente se conocerán todos los datos relativos a estos si se deriva a la vía judicial.

En conclusión, la LRM se posiciona en nuestro ordenamiento como un mecanismo jurídico efectivo de protección del medioambiente. A través de la fórmula de responsabilidad ilimitada el legislador logra desincentivar la causación del daño por parte del operador, ya que el costo parejo a la reparación será mayor que aquel relativo a la implantación de medidas preventivas y de evitación.

El enfoque de la norma hacia el Derecho Público, a pesar de existir en nuestro Derecho Privado una consolidada aplicación de la institución de la responsabilidad extracontractual, encuentra su razón de ser en el hecho de que la protección del medioambiente lleva a introducir instituciones propias del Derecho Público en aras a la tutela y salvaguarda de este bien jurídico constitucionalmente protegido.

Si bien es cierto que no se trata de una norma carente de lagunas, debe partirse del hecho de que el derecho ambiental comienza aún en estos momentos a cobrar un verdadero protagonismo tanto dentro de los ordenamientos jurídicos como de las actividades económicas y profesionales realizadas por los operadores, pudiendo ser ello una de las causas de encontrar en los primeros años tras la entrada en vigor una escasa aplicación de la LRM incrementándose de manera exponencial ésta en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ LATA, N., “Responsabilidad Civil por daños al medioambiente”, *Tratado de responsabilidad civil Vol.2*, REGLERO CAMPOS L.F. Y BUSTO LAGO J.M. (COORD.), Editorial Aranzadi, ISBN 978-84-9014-960-7, BIB 2014/150, Enero de 2014.

BELTRÁN CASTELLANOS, J.M., *El régimen tradicional de la responsabilidad por daños ambientales en España*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, ISSN 1695-2588, N°39, 2018, págs.133-184.

Últimos avances en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, Revista Aragonesa de Administración Pública, ISSN 2341-2135, núm.53, Zaragoza, 2019, págs. 385-412.

CALLOL, COCA & ASOCIADOS, *La responsabilidad de la sociedad matriz por las prácticas anticompetitivas de sus filiales: la presunción iuris tantum*, Diario La Ley, ISSN 1989-6913, N°8984, 2017.

CAMPINS ERITJA, M., “Daños transfronterizos (art.8)” en *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental*, LOZANO CUTANDA B. (Coordinadora), Aranzadi S.A., Cizur Menor, Navarra, 2008.

CASADO CASADO, L., “Atribución de responsabilidades (Arts.-9 a 16)” en *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental*, LOZANO CUTANDA B. (Coordinadora), Aranzadi S.A., Cizur Menor, Navarra, 2008.

DE MIGUEL PERALES, C., *La nueva Ley de Responsabilidad Medioambiental: quedan cuestiones aún por resolver*, Diario La Ley, ISSN 1989-6913, N° 6848, 2007.

ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medioambiente (Cuarta edición)*, Marcial Pons, Madrid, 2017.

La Ley de Responsabilidad Medioambiental: Comentario sistemático, Marcial Pons, Madrid, 2008.

GARCÍA AMEZ, J., *Responsabilidad por daños al medioambiente*, Aranzadi SA, Cizur Menor, Navarra, 2015.

GÓMEZ LIGÜERRE, C., *Pluralidad de responsables de un daño al medioambiente. El artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Medioambiental*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, ISSN 0210-0444, N°723, 2011, págs..31-77.

GOMÍS CATALÁ, L., “La ley de responsabilidad medioambiental en el marco del derecho de la Unión Europea” en *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental*, LOZANO CUTANDA B. (Coordinadora), Aranzadi S.A., Cizur Menor, Navarra, 2008.

Responsabilidad por daños al medioambiente, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 1998.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, R., *La responsabilidad civil por daños al medioambiente*, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, ISSN 113-3677, N° XLV, 2012, pág.177-192.

GUERRERO ZAPLANA, J., *La Responsabilidad Medioambiental en España*, La Ley, Madrid, 2010.

JORDÀ CAPITÁN, E., *La Dicotomía daños ambientales-daños a la persona en el sistema español de responsabilidad ambiental. Su repercusión*, Revista de Derecho Privado, ISSN 0034-7922, Nº6, 2013, págs.101-134.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental: Algunas reflexiones desde el derecho administrativo*, Revista de Administración Pública, ISSN 0034-7639, Nº200, 2016, págs. 409-438.

“Técnicas Horizontales para la protección ambiental: acceso a la información, participación y responsabilidad por daños al medioambiente”, en *Administración y Legislación Ambiental Adaptado al EEES*, LOZANO CUTANDA, B.Y ALLI TURILLAS, J., Dykinson, Madrid, 2018

La Responsabilidad por daños medioambientales: 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, ISSN-e 1576-3196, Nº 12-13, 2005.

MACHADO EURBIOL, A., *Restauración ecológica: una introducción al concepto (I)*, Revista Medioambiente Canarias, ISSN 1133-8652, Nº21,2001.

NIETO MARTÍN, F., *Quien contamina, paga. El caso Prestige*, Diario La Ley, ISSN 0211-2744, Nº5712, 2003, pág.1-12.

ORTEU BERROCAL, E., “Ámbito de aplicación de la ley (arts.3 a 6 y definiciones relacionadas)” en *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental*, LOZANO CUTANDA B. (Coordinadora), Aranzadi S.A., Cizur Menor, Navarra, 2008.

PAVELER ZAMORA, E., “Garantías financieras (arts.24 a 34)” en *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental*, LOZANO CUTANDA B. (Coordinadora), Aranzadi S.A., Cizur Menor, Navarra, 2008.

PEDRAZA LAYNEZ, J., *La responsabilidad por daños medioambientales*, Aranzadi S.A., Cizur Menor, Navarra, 2016.

El carácter de la responsabilidad medioambiental en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, Derecho de los Negocios, ISSN 1130-5711, Nº263-264, 2012, págs. 43-62.

PERNAS GARCÍA, J.J., *La exigencia de comprobación del nexo causal y la determinación de medidas de reparación en el marco del régimen de responsabilidad de la Directiva 2004/35 -Comentario a dos sentencias recientes del TJCE-*, Actualidad Jurídica Ambiental, ISSN 1989-5666, 12 de abril de 2012.

RUDA GONZÁLEZ, A., *El Daño Ecológico Puro: La Responsabilidad Civil por el deterioro del Medioambiente, con especial atención a la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental*, Aranzadi S.A., Cizur Menor, Navarra, 2008.

SANTOS MORÓN, M.J, *En torno a la reparación de los daños ambientales en el Derecho Español*, Revista crítica de Derecho Privado, ISSN 1510-8090, Nº10, 2013, págs. 830-849.

SORO MATEO, B., *Consideraciones críticas sobre el ámbito de aplicación de la ley de responsabilidad ambiental*, Revista Aragonesa de Administración Pública, ISSN 1133-4797, Nº35, 2009, págs. 185- 221.

TEIXEIRA C. Y PARRA LUCÁN M.A., *El contrato de seguro de responsabilidad civil medioambiental*, Revista Aranzadi de derecho ambiental, ISSN 1695-2588, Nº25, 2013.

NORMATIVA ANALIZADA

UNIÓN EUROPEA

Unión Europea. Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Diario Oficial nº L 206 de 22.7.1992 p.0007-0050.

Unión Europea. Reglamento 338/97/CEE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio. Diario Oficial nºL 61 de 3.3.1997, p.0001- 0069.

Unión Europea. Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo 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. Diario Oficial nº L 327 de 22/12/2000 p.0001-0073.

Unión Europea. Directivo 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 ambientales. Diario Oficial nº L 143 de 30/04/2004 p.0056-0075.

Unión Europea. Directiva 2009/147 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. Diario Oficial nº L 20 de 26.1.2010, p.0007-0025.

NACIONAL

Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424.

España. Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio. Gaceta de Madrid núm. 289, de 16 de octubre de 1885, páginas 169 a 170.

España. Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. BOE núm.181, de 29 de julio de 1988, páginas 23386 a 23401.

España. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid núm. 206, de 25 de julio de 1889, páginas 249 a 259.

España. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995, páginas 33987 a 34058.

España. Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación

Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas. BOE núm. 209, de 31 de agosto de 1988, páginas 26412 a 26425.

España. Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. BOE núm. 176, de 24 de julio de 2001, páginas 26791 a 26817.

España. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. «BOE» núm. 302, de 18 de diciembre de 2003, páginas 44987 a 45065.

España. Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE núm.255, de 24 de octubre de 2007, páginas 43229 a 43250.

España. Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. BOE núm.162, de 7 de julio de 2007, páginas 29361 a 29398.

España. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007, páginas 51275 a 51327.

España. Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm. 152, de 23 de junio de 2010, páginas 54811 a 54883.

España. Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino. BOE núm. 317, de 30 de diciembre de 2010, páginas 108464 a 108488.

España. Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE núm.162, de 4 de julio de 2014, páginas 52139 a 52148.

España. Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. BOE núm. 293, de 4 de diciembre de 2014, páginas 99762 a 99792.

España. Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. BOE núm.103, de 30 de abril de 1986, páginas 15500 a 15537.

España. Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. BOE núm. 15, de 18 de enero de 2005, páginas 1833 a 1843.

España. Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad ambiental. BOE núm.308, de 23 de diciembre de 2008, páginas 51626 a 51646.

España. Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre. BOE núm.83, de 7 de abril de 2015, páginas 29407 a 29446.

España. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015, páginas 89343 a 89410.

COMUNIDAD AUTÓNOMA

Galicia. Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza o Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. DOG núm. 171, de 4 de setiembre de 2001, páx. 11754.

Galicia. Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia. DOG núm. 149, de 7 de agosto de 2019, páx.35934.

APÉNDICE JURISPRUDENCIAL

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de julio de 1972, asunto 48-69, Imperial Chemical Industries Ltd. Contra Comisión de las Comunidades Europeas.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de enero de 2011, asunto C-90/09 P, General Química contra Comisión Europea. TJCE 2011\3

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de septiembre de 2011, asunto C-520/09, Arkema SA contra Comisión Europea. TJCE 2011\293.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de julio de 2020, asunto C-411/19, WWF Italia Onlus y Otros contra Presidenza del Consiglio del Ministri. TJCE 2020\179.

Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 134/2019 de 13 de noviembre. RTC 2019/134.

Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) Auto núm. 145/2012 de 16 de julio. RTC 2012\145 AUTO.

Tribunal Supremo

Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) núm. 590/1984 de 28 de mayo de 1984. RJ 1984\2800.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil), Sentencia de 27 de octubre de 1990. RJ 1990\8053.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) Sentencia núm.100/2000 de 14 de febrero. RJ 2000\675.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) núm.70/2001 de 2 febrero de 2002. RJ 2001\1003.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 1135/2008 de 22 de diciembre 2009. RJ 2009\162.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª), sentencia de 21 de junio de 2012. RJ\2012\7490.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª) Caso Prestige, núm 865/2015 de 14 de enero RJ 2016\4120.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª), núm. 1864/2017 de 29 de noviembre. RJ 2017\6113.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª), núm. 668/2018 de 19 de diciembre. RJ 2018\5876.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 1335/2019 de 9 de octubre de 2019. RJ 2019\5396.

Sentencia del Tribunal Supremo, (Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª) núm. 767/2020 de 15 de junio. RJ 2020\2106.

Audiencia Nacional

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 1ª) núm. 507/2016 de 19 de julio de 2016. RJCA 2017\272.

Instancias autonómicas y provinciales

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de C. Valenciana, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia núm. 1605/2008 de 30 de octubre. JUR\2009\63762.

Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña (Sección 1ª), de 13 de noviembre. ARP 2013/1132.