

Recibido: 24.11.05
Aceptado: 24.11.05

Luces y sombras de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental

Autora: Guillermina Yanguas Montero
Abogado, Uría Menéndez
Doctora en Derecho

Resumen

En este artículo se examinan las principales novedades que ofrece la Directiva 2004/35/CE de responsabilidad medioambiental y las principales dudas que suscita su transposición a Derecho español. Esta norma instaura una responsabilidad administrativa de carácter objetivo muy amplia, que no exige la comisión de infracción alguna y que abarca no sólo daños ambientales sino la amenaza de tales daños. La ley española habrá de resolver cuestiones tan relevantes como la coordinación de sus disposiciones con el régimen de responsabilidad por suelos contaminados y el establecimiento de un sistema de garantías financieras obligatorias para los titulares de actividades sujetas a esta norma.

Palabras clave: Medio ambiente, responsabilidades medioambientales, daños medioambientales.

Summary

The present article refers to the main aspects arising from Directive 2004/35/EC on environmental liabilities as well as the issues arising from its implementations in the Spanish system. This regulation establishes a regime of wide administrative liability of an objective nature which does not require the commitment of any offence and which includes not only environmental damages, but also the possibility of such damages arising. Spanish law should solve significant issues such as the coordination of its provisions with the regime of liability for polluted soils as well as the establishment of a system of compulsory financial guarantees for operators of activities that are subject to these regulations.

Key words: Environment, environmental liabilities, environmental damages.

I. Introducción

La responsabilidad medioambiental constituye una de las cuestiones que más interés suscita en el ámbito del Derecho del medio ambiente. Bajo este término se aglutinan las distintas reacciones del ordenamiento jurídico ante las agresiones ambientales. Así, una conducta atentatoria contra el medio ambiente puede determinar la reacción del Derecho administrativo sancionador -en caso de que sea constitutiva de una infracción administrativa-, del Derecho penal -si puede considerarse delictiva-, del Derecho civil -en el supuesto de que lesione los intereses de los particulares-, o del Derecho laboral -en la medida que pueda afectar a la seguridad y salud de los trabajadores de una empresa-.

Las distintas catástrofes ambientales acaecidas en el ámbito de la Unión Europea en los últimos años¹ han puesto de manifiesto que los mecanismos de los que disponen los diferentes ordenamientos jurídicos resultan insuficientes para que el principio “quien contamina paga” resulte plenamente eficaz. Por este motivo, y después de un amplio periodo de discusiones², de la presentación del Libro Verde³ y del posterior Libro Blanco⁴, se aprobó la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación

¹ Resultando de especial relevancia la gravísima contaminación de la reserva de Doñana en España, cuya situación está lejos de haberse normalizado como se afirma por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior en su Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, de 2 de mayo de 2003.

² Desde que en 1991 la Comisión elaboró la primera propuesta sobre responsabilidad civil, entonces restringida al ámbito de los daños provocados por residuos, que no llegó a aprobarse.

³ Libro Verde sobre reparación del daño ecológico, aprobado por la Comisión Europea el 14 de mayo de 1993 (COM (93) 47 final). Dictamen CES 226/94 (DOC 133 de 15 de mayo de 1994).

⁴ Libro Blanco de la Comisión sobre responsabilidad medioambiental de 9 de febrero de 2000 (COM (2000) 66 final). Dictamen CES 803/2000 (DOC 268 de 19 de septiembre de 2000).

con la prevención y reparación de daños medioambientales (en adelante, la “Directiva 2004/35/CE”). Con ella, no sólo se establece el marco jurídico comunitario para la prevención y reparación de este tipo de perjuicios, sino que se pretende, además, dar comienzo a las acciones previstas en el sexto programa de acción en materia de medio ambiente⁵. Estas acciones tienden, entre otros objetivos, a hacer aplicable el principio “quien contamina paga” en el ámbito de la Unión Europea, mediante el establecimiento de un régimen especialmente riguroso que encuentra su razón de ser en la necesidad de proteger debidamente el medio ambiente.

La Directiva 2004/35/CE, que ha de ser transpuesta por los Estados miembros a más tardar el 30 de abril de 2007, puede ser considerada como una normativa de mínimos en la medida en que no constituye un obstáculo para el mantenimiento o la adopción de disposiciones más rigurosas en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

En el ámbito del Derecho español, la aprobación de las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2004/35/CE suscita dudas no sólo por lo que se refiere a la posibilidad de que se adopten soluciones más rigurosas que las contenidas en el régimen comunitario, sino por la dificultad de coordinar algunas de las previsiones de la norma comunitaria con los mecanismos que ofrece nuestro ordenamiento jurídico para prevenir y reparar los daños ambientales. El Ministerio de Medio Ambiente, consciente de estas dificultades y de la relevancia de los intereses en juego, ha dado ya comienzo a los trabajos preparatorios para la elaboración de la norma de transposición de la Directiva⁶ que supondrá, sin duda, un cambio sustancial en el escenario de la responsabilidad medioambiental.

En el presente artículo se explica el régimen jurídico instaurado por la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental y se plantean las principales dudas que suscita su transposición a Derecho español, al tiempo que se ofrecen algunas sugerencias para que la eficaz aplicación en España del principio “quien contamina paga” no vulnere principios fundamentales sobre los que se asienta nuestro ordenamiento jurídico.

II. El daño medioambiental

Para una correcta comprensión del régimen jurídico instaurado por la Directiva 2004/35/CE y de su ámbito objetivo de aplicación, se debe acotar, como cuestión previa, el concepto de “daño medioambiental” a que se refiere la norma comunitaria.

⁵ Decisión núm. 1600/202/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el sexto programa de acción comunitaria en materia de medio ambiente.

⁶ El Ministerio de Medio Ambiente ha elaborado varios documentos de trabajo referidos a la transposición de la Directiva 2004/35/CE.

A los efectos de la Directiva 2004/35/CE, tienen la consideración de “daño medioambiental” los daños a las especies y hábitats naturales protegidos⁷, los daños a las aguas⁸ y los daños al suelo⁹, debiendo entenderse por “daño” el cambio adverso mensurable de un recurso natural o el perjuicio mensurable a un servicio de recursos naturales, tanto si se producen directa como indirectamente. También se deben entender incluidos en esta categoría los daños provocados por los elementos transportados por el aire siempre que lesionen las aguas, el suelo o las especies y hábitats naturales protegidos.

Mientras que la definición de daños en materia de especies y hábitats naturales protegidos y de aguas está recogida de forma clara en la Directiva 2004/35/CE, no ocurre lo mismo con los daños al suelo. Por este motivo, sería conveniente que, en la definición de estos daños, la norma española concretara su contenido por remisión a la definición de suelo que se recoge en el 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. Por su parte, la delimitación del concepto de aguas deberá realizarse por remisión a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas, mientras que la configuración de los conceptos de especies y hábitats naturales protegidos habrá de hacerse por remisión al Catálogo Nacional de Especies Amenazadas y a los catálogos de especies amenazadas establecidos por las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales.

Junto a la delimitación positiva del concepto de daño medioambiental, la Directiva 2004/35/CE contiene una serie de exclusiones. Llama la atención que esta Directiva excluya de su ámbito de aplicación los daños ambientales que repercuten en las personas o en su patrimonio, separándose de versiones anteriores de este texto normativo -y, en concreto, del Libro Verde y del Libro Blanco- que sí se ocupaban de regular el régimen jurídico aplicable a este tipo de perjuicios. Pese a que, en nuestra

⁷ Los daños a las especies y hábitats naturales protegidos se definen en la Directiva 2004/35/CE como “cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de dichos hábitats o especies. El carácter significativo de dichos efectos se evaluará en relación con el estado básico, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el Anexo I.

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

⁸ Es decir “cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo, o en el potencial ecológico definidos en la Directiva 2000/60/CE, de las aguas en cuestión, con excepción de los efectos adversos a los que se aplica el apartado 7 del artículo 4 de dicha Directiva.”

⁹ Considerados como “cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana debidos a la introducción directa o indirecta de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o en el subsuelo”.

opinión, hubiera resultado más acertado que la norma comunitaria hubiera abarcado también los daños tradicionales¹⁰, el legislador europeo consideró que la incorporación de estos menoscabos no resultaba imprescindible para alcanzar los objetivos asumidos por la Directiva, de implementación del principio “quien contamina paga”. Asimismo, se ha apuntado como uno de los motivos que justifican la exclusión de estos perjuicios de la estrategia comunitaria de responsabilidad medioambiental¹¹, que, a diferencia de lo que acontece para el daño ambiental en sentido estricto, los sistemas nacionales están bastante desarrollados en materia de daños tradicionales derivados de incidentes ambientales, que se canalizan a través de la acción de responsabilidad civil. La principal crítica que esta exclusión merece es que se pierde la oportunidad de unificar el régimen jurídico aplicable en toda la Unión Europea a los daños medioambientales, tanto en el ámbito administrativo, como en el civil y el penal. Sin embargo, en la medida en que la Directiva 2004/35/CE no resulta aplicable a las lesiones causadas a las personas, a los daños a la propiedad privada ni a ningún tipo de pérdida económica y que no afecta a ningún derecho relativo a esta clase de perjuicios, puede afirmarse que esta norma comunitaria se limita a contemplar únicamente una vertiente de la responsabilidad administrativa por daños ambientales, cual es la obligación de prevenir y de reparar los daños a las especies y hábitats naturales protegidos, al agua y al suelo.

La principal novedad que ofrece esta norma en nuestro sistema jurídico público de protección del medio ambiente es que va más allá de la obligación de reparar el daño a que se refieren la mayor parte de las disposiciones de Derecho administrativo ambiental promulgadas en nuestro ordenamiento jurídico¹², por cuanto no resulta

¹⁰ Coincidimos en este aspecto con GOMIS CATALÁ, Lucía, “Estrategia comunitaria en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente”, *Gestión Ambiental*, núm. 19, 2000, 4, para quien “habida cuenta de la especificidad del daño ambiental, el establecimiento de un régimen de responsabilidad por daños al medio ambiente exige superar la citada dicotomía Derecho público / Derecho privado y ceder el paso a una solución uniforme que contemple la protección de una nueva categoría de intereses colectivos”. En sentido contrario se pronuncia SANTOS MORÓN, M^o José, “Notas a la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad ambiental en relación a la prevención y reparación de daños ambientales”, *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, noviembre 2002, 23, para quien este régimen de responsabilidad permite “obviar los considerables problemas que presenta la adaptación del régimen tradicional de responsabilidad civil a las peculiaridades del daño ambiental”.

¹¹ Por ÁLVAREZ LATA, Natalia, “La responsabilidad en materia de prevención y reparación de daños medioambientales: ámbito material y régimen de responsabilidad. Comentario a la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental”, *Revista General de Derecho Europeo Iustel*, 18 de octubre de 2004, 1-5.

¹² Así, el artículo 37 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de espacios naturales y fauna y flora silvestres dispone que “sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado. La reparación tendrá como objeto lograr, en la medida de lo posible, la restauración del medio natural al ser y estados previos al hecho de producirse la agresión. Asimismo, la Administración competente podrá subsidiariamente proceder a la reparación a costa del obligado. En todo caso, el infractor deberá abonar todos los daños y perjuicios ocasionados, en el plazo que, en cada caso, se fije en la resolución correspondiente”. Por su parte, el artículo 118 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas, dispone que “con independencia de las sanciones que les sean

preciso que se haya cometido infracción administrativa alguna para que surja la obligación de prevenir y de reparar el daño medioambiental en cuestión. Este régimen, ya establecido en nuestro sistema en el ámbito de los suelos contaminados¹³, resulta innovador respecto a los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos y a las aguas, en relación con los cuales, de acuerdo con la normativa nacional vigente, únicamente puede imponerse al infractor la obligación de reparar el daño causado.

Por lo que se refiere a las previsiones contenidas en nuestro ordenamiento jurídico en materia de suelos contaminados, debe destacarse que el actual régimen previsto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, resulta, en ámbitos concretos como el de la vigencia temporal de la obligación de limpiar, más estricto que el previsto en la Directiva 2004/35/CE. En la medida en la que, como se ha indicado, la norma comunitaria de responsabilidad medioambiental no ha de constituir un obstáculo para que el Estado español mantenga disposiciones más rigurosas en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, parece que el régimen más estricto aplicable a los suelos contaminados en nuestro país es compatible con el régimen que resulte de la transposición de la Directiva 2004/35/CE. No obstante, es conveniente que la norma española aborde de manera expresa esta problemática de modo que los ciudadanos tengan certeza de cuál es el régimen jurídico aplicable a los daños medioambientales causados a los suelos una vez que se transponga la Directiva 2004/35/CE.

Tampoco son aplicables las previsiones contenidas en la Directiva 2004/35/CE a los daños debidos a contaminación por hidrocarburos y sustancias peligrosas regulados por ciertos Convenios Internacionales¹⁴ ni a los daños causados por actividades relacionadas con la energía nuclear, a los que les seguirá siendo aplicable, en nuestro país, lo dispuesto en la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear.

Por último, se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/35/CE las actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional o a la seguridad

impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior. El órgano sancionador fijará ejecutoriamente las indemnizaciones que procedan.”

¹³ Donde, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, se impone la obligación de realizar las labores de limpieza y recuperación de un suelo contaminado al causante de la contaminación y subsidiariamente, por este orden, al poseedor no propietario y al propietario del suelo contaminado, con independencia de que hayan cometido o no infracción administrativa alguna.

¹⁴ Convenio internacional de 27 de noviembre de 1992 sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos; Convenio internacional de 27 de noviembre de 1992 de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos; Convenio internacional de 23 de marzo de 2001 sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos para combustible de los buques; Convenio internacional de 3 de mayo de 1996 sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, y 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.

internacional y las actividades cuyo único propósito sea la protección contra los desastres naturales. Por lo que se refiere a la primera exclusión, debe señalarse que es coherente, en lo que a los daños a los suelos se refiere, con la previsión contenida en la Disposición adicional única del 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 contaminados¹⁵. Mayores dudas interpretativas suscita la no aplicación de la norma a las actividades “cuyo único propósito sea la protección contra los desastres naturales”, por lo que sería deseable que la norma española fuera más detallada que la comunitaria a la hora de concretar cuáles son tales actividades.

II. Sujetos implicados

Una vez acotado el ámbito objetivo de aplicación de la Directiva 2004/35/CE, debe precisarse quiénes son los sujetos a los que va a afectar el régimen jurídico previsto en esta disposición y las cuestiones controvertidas que la determinación de tales sujetos suscita. Para ello, nos referiremos, en los siguientes apartados, a los sujetos responsables, a la autoridad competente y a los interesados.

II.1. Sujetos responsables: el operador

La Directiva 2004/35/CE contempla un régimen de responsabilidad que resulta aplicable en el ámbito estrictamente profesional, dado que sus previsiones afectan a los operadores, entendidos como cualquier persona física o jurídica, privada o pública, que desempeñe o controle una actividad profesional o, cuando así lo disponga la legislación nacional, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de esa actividad, incluido el titular de un permiso o autorización para la misma, o la persona que registre o notifique tal actividad. La finalidad de esta norma parece ser la de garantizar la reparación del daño causado implicando, para ello, al mayor número posible de sujetos. Además de lo poco usual del término “operador” -en nuestro sistema estamos más habituados al empleo de la expresión “titular”- debe destacarse lo incierto que resulta que se pueda considerar operador a quien “ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de una determinada actividad”.

Por otra parte, surge la duda, que debería aclarar la norma española, de si, en un grupo de empresas, puede tener la consideración de operador la sociedad dominante o matriz. De conformidad con la doctrina del “levantamiento del velo de la persona-

¹⁵ De conformidad con esta Disposición adicional: “Quedan excluidos del ámbito de aplicación de este Real Decreto los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares”.

lidad jurídica”, que se encuentra admitida y consolidada en nuestro ordenamiento jurídico, esta responsabilidad sólo podría extenderse a la sociedad dominante cuando se apreciara una utilización abusiva de la persona jurídica o fraude de ley, lo que debería quedar claramente establecido en la norma. La redacción de la Directiva 2004/35/CE tampoco deja claro en qué circunstancias las entidades bancarias, financiadoras de una determinada actividad susceptible de causar daños medioambientales, pueden ser consideradas operadoras, lo que debería aclararse mediante una definición más precisa del concepto de operador.

Por su parte, se entiende por actividad profesional, cualquier actividad efectuada con ocasión de una actividad económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter privado o público y de que tenga o no fines lucrativos, por lo que la amplitud de este concepto hace difícil imaginar una actividad que no encaje dentro de la consideración de profesional.

La Directiva 2004/35/CE contiene, en su Anexo III, un listado de actividades que, *a priori*, tienen una mayor incidencia ambiental y establece un régimen de responsabilidad objetiva, por cuanto no se exige la concurrencia de ningún tipo de culpa o negligencia para que se apliquen las previsiones contenidas en la Directiva 2004/35/CE a los daños medioambientales causados por tales actividades profesionales y a cualquier amenaza inminente de tales daños debido a alguna de esas actividades.

Por su parte, las previsiones de la norma comunitaria resultarán aplicables a los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por actividades profesionales distintas de las enumeradas en el referido Anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debido a alguna de esas actividades, únicamente cuando haya habido culpa o negligencia por parte del operador.

Resulta indiscutible que la Ley que transponga a Derecho español la Directiva 2004/35/CE va a suponer un cambio cualitativo de enorme relevancia en el régimen de responsabilidades por daños al medio ambiente, siendo una de sus principales novedades el establecimiento de un régimen de responsabilidad administrativa de carácter objetivo muy amplio, que abarca no sólo los daños ambientales sino la amenaza de que tales daños se vayan a producir.

La Directiva 2004/35/CE atribuye un papel activo al operador por cuanto no sólo le impone la obligación de prevenir o, en su caso, de reparar el daño medioambiental en cuestión, sino que además establece la posibilidad de que la autoridad competente exija al operador correspondiente que efectúe su propia evaluación y que facilite todos los datos e información que se precisen.

III.2. La autoridad competente

La Directiva 2004/35/CE dispone que los Estados miembros han de designar a la autoridad o autoridades competentes para desempeñar los cometidos previstos en dicha norma.

Corresponde a la autoridad competente determinar qué operador ha causado el daño o la amenaza inminente, evaluar su importancia y establecer las medidas reparadoras que han de adoptarse. Además, la autoridad competente invitará a las personas afectadas, que tengan un interés suficiente o que aleguen vulneración de un derecho, y en cualquier caso a las personas en cuyas tierras se hayan de aplicar las medidas reparadoras, a presentar sus observaciones, que habrán de ser tenidas en cuenta.

En el marco de la distribución de competencias existente en nuestro ordenamiento jurídico¹⁶, es previsible que nuestro sistema atribuya la condición de autoridad competente al órgano que ostente las competencias en materia de medio ambiente en la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación que haya causado el daño medioambiental en cuestión. No obstante, cuando se trate de daños medioambientales que afecten a varias Comunidades Autónomas, el Ministerio de Medio Ambiente deberá tener la consideración de autoridad competente. Una cuestión que también deberá prever de forma expresa la norma española es la determinación de la autoridad competente cuando se trate de daños medioambientales que afecten a varios Estados miembros. En este supuesto, y de conformidad con lo dispuesto en la Directiva, la actuación de las autoridades deberá estar presidida por un principio de cooperación entre los Estados miembros.

Debido a que a algunos de los bienes cuya lesión tiene la consideración de daño medioambiental, como es el caso de los daños a las aguas, son de titularidad estatal, la norma que transponga a Derecho español la Directiva 2004/35/CE habrá de regular asimismo la forma en la que, además de la Administración autonómica, habrán de participar otras Administraciones públicas (como es el caso de los Organismos de Cuenca¹⁷) en la adopción de las medidas preventivas o reparadoras del daño medioambiental. A tal efecto, se deberá establecer un sistema de informes previos, preceptivos y vinculantes, que garantice la participación de las Administraciones públicas cuyos intereses se puedan ver afectados por el daño medioambiental.

Debe señalarse que la Directiva 2004/35/CE señala que la legalidad procedimental y sustantiva de las decisiones adoptadas por la autoridad competente podrá ser recurrida ante un tribunal o cualquier otro órgano público independiente e imparcial, por lo que la norma que transponga esta disposición a Derecho español habrá de decidir cuál es el procedimiento aplicable para que esta garantía resulte efectiva, siendo previsible que contra las decisiones administrativas quepan los recursos previstos en la el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y, poste-

¹⁶ Véanse a este respecto los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas.

¹⁷ Los Organismos de Cuenca, regulados en los artículos 21 a 39 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas, son organismos autónomos adscritos al Ministerio de Medio Ambiente.

riormente, una vez agotada la vía administrativa, pueda acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. La norma española habrá, asimismo, de regular cuestiones relativas al procedimiento de exigencia de responsabilidad ambiental, en el que deberá quedar garantizada la necesaria participación de los interesados¹⁸. También resulta conveniente que se establezca un plazo para la resolución de estos procedimientos, que no debería exceder de seis meses de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, salvo que la urgencia y gravedad del caso exigieran la adopción de medidas de carácter inmediato, para cuyo caso se debería prever un procedimiento de emergencia. Por último, y para garantizar el cumplimiento y la eficacia de la norma, ésta debería configurar, en línea con las abundantes normas administrativas ambientales sancionadoras, un régimen sancionador lo suficientemente riguroso como para disuadir al infractor.

III.3. Los interesados: La legitimación de las asociaciones ecologistas

Una de las aportaciones más interesantes de la Directiva 2004/35/CE es la relativa a los sujetos legitimados para solicitar a la autoridad competente que actúe en virtud de lo dispuesto en la norma, por cuanto implica una ampliación sustancial de la legitimación activa. Tienen tal legitimación las personas físicas o jurídicas que se vean o puedan verse afectados por un daño medioambiental; aquellos que tengan un interés suficiente en la toma de decisiones de carácter medioambiental relativas al daño; o bien los que aleguen la vulneración de un derecho si así lo exige, como requisito previo, la legislación de procedimiento administrativo de un Estado miembro¹⁹.

Además, la autoridad competente habrá de invitar a estas personas y, en cualquier caso, a las personas en cuyas tierras hayan de aplicarse las medidas reparadoras, a presentar sus observaciones, que habrán de ser tenidas en cuenta en la determinación de las medidas reparadoras.

Pese a que se deja que sean los Estados miembros los que determinen lo que constituye “interés suficiente” y “vulneración de un derecho”²⁰, la Directiva 2004/35/CE considera que tiene la consideración de “suficiente” el interés de las

¹⁸ Véase a este respecto el artículo 79 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común.

¹⁹ En el caso de España, el artículo 69 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, dispone que los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia, por lo que, por vía de denuncia, se reconoce una amplia capacidad para instar la actuación de la Administración.

²⁰ En nuestro ordenamiento jurídico, tendrá la consideración de interesado toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

organizaciones no gubernamentales que trabajen en la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos establecidos por la legislación nacional. La norma comunitaria también dispone que dichas organizaciones tienen derechos que pueden ser vulnerados.

De este modo, se reconoce de forma expresa a las asociaciones ecologistas la condición de interesados en todos aquellos expedientes relativos al ejercicio de acciones de prevención o de reparación de daños medioambientales. Parece razonable que la norma que transponga a Derecho español la Directiva 2004/35/CE exija determinados requisitos a estas personas jurídicas, tendentes a garantizar su relación con el daño medioambiental en cuestión²¹.

Asimismo, tendrá la condición de interesado la Administración pública que tutele intereses que se puedan ver afectados por el daño medioambiental o por la amenaza de que dicho daño se produzca.

IV. Nexo causal

En el ámbito de los daños al medio ambiente, son particularmente habituales los daños provocados por una contaminación de carácter difuso (esto es, aquella contaminación en la que no se puede establecer con claridad un vínculo causal entre la acción o la omisión y el daño). Sobre este particular, la Directiva 2004/35/CE señala que sus previsiones sólo son aplicables a los daños medioambientales o a la amenaza inminente de tales daños causados por una contaminación de carácter difuso cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos, por cuanto se considera que la responsabilidad no es el instrumento adecuado para abordar los supuestos en los que sea imposible asociar los efectos medioambientales negativos con actos u omisiones de determinados agentes individuales. Es decir, a diferencia de lo que ocurre en algunos sistemas, como el alemán²², se exige la concurrencia de un vínculo causal para que se pueda imponer la obligación de reparar un daño medioambiental.

²¹ Así, tanto en el borrador de anteproyecto de Ley de actividades con incidencia ambiental elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente en el año 2000, como en el documento de trabajo del Ministerio de Medio Ambiente de abril de 2004 se exige que las asociaciones estén legalmente constituidas, que tengan como fines estatutarios la protección del elemento del medio ambiente que se vaya a ver afectado por el daño ambiental y que desarrollen su actividad en el ámbito territorial en el que se haya producido el daño medioambiental.

²² La Ley de Responsabilidad Medioambiental de 10 de diciembre de 1990 (UmweltHG) establece en su artículo 6 una presunción de causalidad, al disponer:

“(…) si una instalación, dadas las circunstancias del caso particular, es apropiada para originar el daño producido, se presume que el daño ha sido ocasionado por esa instalación. La adecuación en cada caso particular se enjuiciará según el funcionamiento de la empresa, los dispositivos utilizados, el tipo y concentración de los materiales almacenados y vertidos, las condiciones meteorológicas según el tiempo y el lugar de la producción del daño, la configuración del daño, así como las restantes circunstancias que en el caso concreto hablen a favor o en contra de la causación del daño”.

Sentada la necesidad de la concurrencia de la relación de causalidad, la Directiva 2004/35/CE aborda una serie de supuestos de interrupción del nexo causal que determinan que no pueda imponerse la obligación de reparar el daño medioambiental. Entre estos supuestos se incluyen algunos casos típicos de fuerza mayor como son los daños medioambientales y amenazas inminentes de tales daños provocados por un acto derivado de un conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección, o los perjuicios causados por un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible²³. Parece previsible que estas causas de exoneración de responsabilidad se incluyan de forma expresa en la norma española reguladora de la responsabilidad en lo que se refiere a los daños a las especies y hábitats naturales protegidos y a las aguas, debiendo plantearse asimismo la conveniencia de que dicha exoneración se extienda también a los actos de terrorismo, que resultan, a nuestro juicio, equiparables a los que menciona la Directiva 2004/35/CE.

La Directiva 2004/35/CE prevé una serie de casos en los que no se habrá de exigir al operador que sufrague el coste de las acciones preventivas o reparadoras adoptadas en supuestos en los que también cabe apreciar una interrupción del nexo causal. Esta exención de costes tendrá lugar cuando el operador pueda demostrar que los daños medioambientales o la amenaza de que se produzcan tales daños fueron causados por un tercero, habiéndose producido a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas; o que se produjeron como consecuencia del cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria cursada por una autoridad pública, salvo que se trate de órdenes o instrucciones subsiguientes a una emisión o incidente generados por las propias actividades del operador.

Asimismo, se establece la posibilidad de que los Estados miembros no exijan al operador que sufrague el coste de las acciones reparadoras adoptadas cuando demuestre que no ha habido culpa o negligencia por su parte y que el daño medioambiental ha sido causado por una emisión o un hecho expresamente autorizados, o por uno de los llamados “riesgos del desarrollo”, esto es, una emisión o actividad o cualquier forma de utilización de un producto, respecto del cual el operador demuestre que no se habían considerado potencialmente perjudiciales para el medio ambiente según el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en el momento en que se produjo la emisión o tuvo lugar la actividad. El legislador español habrá de decidir si acoge esta posibilidad, lo que, a nuestro parecer, resultaría lógico, dado que no existen muchos argumentos para que se obligue al operador a sufragar los costes por unos daños que han sido expresamente autorizados. Entre las razones que aconsejan que esta posibilidad quede plasmada en la norma como causa de exención de responsabilidad, se encuentran la necesidad de respetar el principio de seguridad jurídica -que desaparecería en caso de que la Administración pudiera

²³ Como puede ser el caso del daño a los suelos provocado por una rotura de una balsa de contención de residuos originada por una catástrofe natural.

exigir la reparación de un daño medioambiental que deriva de una emisión o hecho constitutivo del objeto expreso y específico de una determinada autorización que ella misma ha concedido-, la necesidad de velar por los principios de buena fe y confianza legítima del administrado -que actúa en el convencimiento de que su conducta es correcta y lícita-, o la exigencia de que la Administración ha de actuar según sus propios actos²⁴ -no es compatible que la Administración permita una conducta mediante el otorgamiento de una determinada autorización expresa y que luego requiera la reparación de los daños que se han tenido en cuenta al otorgar esa misma autorización-. Tampoco resulta admisible, a nuestro juicio, que se puedan imputar al operador los costes de las medidas reparadoras en el caso de que el estado de la técnica hiciera imposible su previsión. La ignorancia, según el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en un momento determinado, de los efectos que puede tener una determinada emisión o actividad, debe considerarse como suficiente para romper, a los efectos legales, el nexo causal con el daño que pueda producirse²⁵.

Llama la atención que en ambos supuestos se exija la inexistencia de culpa o negligencia del operador para que resulte aplicable la causa de exclusión de responsabilidad²⁶. El hecho de que una persona tenga una autorización y se comporte con arreglo a ella, debe considerarse como prueba de su diligencia. Del mismo modo, si se demuestra que, según el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en un momento determinado, no se pudieron prever los efectos potencialmente perjudiciales de una actividad, quedará también probado que quien realizó esa actividad fue diligente. En consecuencia, parece que la prueba de estas dos circunstancias debe considerarse demostración suficiente de que no hay ni culpa ni negligencia en el titular.

V. Ámbito temporal

La Directiva 2004/35/CE no establece un régimen de aplicación retroactivo sino que dispone que sus previsiones no serán de aplicación a los daños causados por una

²⁴ La denominada "doctrina de los actos propios".

²⁵ Así se ha considerado por la ley española en distintos supuestos de daños que no han podido considerarse a la luz del estado de los conocimientos científicos y técnicos, como es el caso de los daños causados por productos defectuosos, ya que el artículo 6.1 e) de la Ley 22/1994, de 6 de julio, exime de responsabilidad (salvo supuestos excepcionales) en los casos en los que se demuestre que el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en el momento de la puesta en circulación del producto no han permitido prever los daños. También la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, exime de responsabilidad a la Administración en caso de que los daños se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de conocimiento de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos (artículo 141.1).

²⁶ Como destaca SANTOS MORÓN, M^º José, "Notas a la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad ambiental en relación a la prevención y reparación de daños ambientales", *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, noviembre 2002, 23.

emisión, suceso o incidente que se hayan producido antes de la fecha de transposición de esta norma, aunque tales daños se manifiesten después de su entrada en vigor, lo que será muy habitual teniendo en cuenta que gran parte de los daños medioambientales aparecen con posterioridad al momento en que se desarrolló la actividad generadora de tales daños. Tampoco son aplicables sus previsiones a los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido después de la fecha de transposición de la norma, cuando tales daños se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de dicha fecha.

Por último, la Directiva 2004/35/CE no será de aplicación a los daños medioambientales si han transcurrido más de treinta años desde que tuvo lugar la emisión, suceso o incidente que los produjo. Debe considerarse que el propósito de la Directiva ha sido establecer un plazo máximo absoluto de responsabilidad. El sentido de esta previsión no es sólo el de proteger los intereses de los presuntos responsables, sino el de velar por otro tipo de intereses más generales, como puede ser el dar certidumbre a terceros afectados por la posible responsabilidad del operador y definir la intervención de la Administración pública para reparar el daño causado o actuar ante la amenaza inminente de dicho daño. Si a todo lo anterior se une el hecho de que el plazo de treinta años no admite interrupción, se puede concluir que nos encontramos ante un plazo de caducidad y no de prescripción, y así debería establecerse en la norma española.

Una de las cuestiones que suscitará esta previsión, una vez que se transponga a nuestro ordenamiento jurídico, es si resulta o no aplicable a los daños medioambientales cuando éstos afecten a los suelos. Actualmente, el régimen previsto en la Ley 10/1998 no realiza ninguna alusión temporal por lo que, en teoría, podría imponerse la obligación de recuperar un suelo contaminado hace más de treinta años. Parece más acertado, en aras de la seguridad jurídica, que el límite temporal previsto en la Directiva 2004/35/CE se aplique también a este tipo de perjuicios medioambientales, lo que deberá quedar claramente establecido en la norma que transponga a Derecho español sus previsiones.

Otra cuestión que debería aclarar la norma española es la determinación del momento inicial del cómputo del plazo de treinta años en los supuestos, especialmente habituales en el ámbito del medio ambiente, de los daños continuados. Teniendo en cuenta la amplitud del plazo, parece lo más adecuado que se establezca que el plazo debe empezar a contarse desde el día en que la acción que lo generó hubiese cesado.

Por último, y dado el novedoso régimen de responsabilidad que la norma que transponga la Directiva 2004/35/CE va a instaurar, resulta imprescindible que se establezca un amplio periodo de *vacatio legis*, que se separe de la práctica generalizada de la entrada en vigor de la norma el mismo día, o el día siguiente de su publicación. Igualmente, parece inadecuado, por breve, el plazo general de veinte días previsto en el artículo 2.1 del Código civil, resultando más razonable que la norma entre en vigor en un plazo de, al menos, un año desde su publicación.

VI. Prevención y reparación de los daños medioambientales

VI.1. La acción preventiva

Una de las aportaciones más relevantes de la Directiva 2004/35/CE es la importancia que otorga a la acción preventiva del daño medioambiental, entendiéndose por medida preventiva la adoptada en respuesta a un suceso, acto u omisión que haya supuesto una amenaza inminente de daño medioambiental, con objeto de impedir o reducir al máximo dicho daño. Consciente de las dificultades y, en ocasiones, imposibilidad de reparar determinados daños medioambientales, el legislador comunitario establece la obligación del operador de adoptar las medidas preventivas necesarias cuando aún no se hayan causado los daños medioambientales pero exista una amenaza inminente de que se produzcan. Debe destacarse que para que se considere que concurre una amenaza inminente, basta que exista una “probabilidad suficiente” de que se produzcan daños medioambientales en un futuro próximo, lo que amplía notablemente los supuestos en los que las acciones preventivas pueden ser ejercitadas.

En caso de que pese a la adopción de las medidas preventivas no desaparezca la amenaza inminente de que se produzca el daño medioambiental, el operador habrá de comunicar a la autoridad competente todos los aspectos relativos a la situación. Por su parte, la autoridad competente podrá, en cualquier momento, exigir al operador que facilite información sobre toda amenaza inminente de daño o, cuando sospeche que va a producirse esa amenaza inminente, obligarle a que adopte las medidas preventivas necesarias; dar al operador instrucciones sobre las medidas preventivas que deberá adoptar; o adoptarlas por sí misma. Además, se establece la posibilidad de que la autoridad competente adopte las medidas preventivas en caso de que el operador incumpla sus obligaciones, no pueda ser identificado o no esté obligado a sufragar los costes.

VI.2. La acción reparadora

En el caso de que se haya producido el daño medioambiental, el operador habrá de informar sin demora a la autoridad competente sobre todos los aspectos pertinentes de la situación y habrá de adoptar todas las medidas posibles para, de forma inmediata, controlar, eliminar o hacer frente de otra manera a los contaminantes de que se trate y a cualesquiera otros factores perjudiciales, con objeto de limitar o impedir mayores daños medioambientales y efectos adversos para la salud humana o mayores daños en los servicios. Este deber de información supone también una novedad con respecto al régimen jurídico existente en nuestro país, que no establecía de forma expresa -salvo en casos concretos como los supuestos de desaparición, pérdida o escape de residuos peligrosos (de conformidad con el artículo 21.1.f de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos)- la obligación de notificar a la autoridad competente la producción de un daño medioambiental. Asimismo, se habrán de

adoptar las medidas reparadoras que hayan sido aprobadas por la autoridad competente de acuerdo con los criterios que la propia Directiva 2004/35/CE establece. Sobre este particular debe señalarse que cuando se hayan producido varios casos de daños medioambientales, de manera tal que a la autoridad competente le resulte imposible hacer que todas las medidas reparadoras necesarias se adopten al mismo tiempo, dicha autoridad podrá fijar las prioridades de reparación del daño medioambiental. Para tomar esta decisión se habrán de tener en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza, alcance y gravedad de cada caso de daño medioambiental así como las posibilidades de recuperación natural y los riesgos para la salud humana.

En este supuesto, las facultades de actuación de la autoridad competente son muy amplias, por cuanto puede exigir al operador que le facilite información adicional sobre cualquier daño que se haya producido; adoptar, exigir al operador que adopte, o dar instrucciones al operador respecto de todas las medidas posibles para, de forma inmediata, controlar, contener, eliminar o hacer frente de otra manera a los contaminantes de que se trate y a cualesquiera otros factores perjudiciales, con el objeto de limitar o impedir mayores daños medioambientales y efectos adversos para la salud humana o mayores daños en los servicios; exigir al operador que adopte las medidas reparadoras necesarias; dar al operador instrucciones a las que deberá ajustarse sobre tales medidas, o adoptarlas por sí misma.

Al igual que ocurría en el caso de las medidas preventivas, si el operador incumple las obligaciones referidas a la adopción de medidas reparadoras, no puede ser identificado o no está obligado a sufragar los costes, la propia autoridad competente podrá adoptar dichas medidas como último recurso²⁷.

En el ámbito del Derecho español y tanto en relación a las medidas preventivas como a las reparadoras, es previsible que la norma establezca la posibilidad de que se impongan multas coercitivas de conformidad con lo previsto en el artículo 99 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común²⁸.

VI.3. Los costes de prevención y reparación

La Directiva 2004/35/CE establece la obligación del operador de sufragar los costes ocasionados por las acciones preventivas y reparadoras. En caso de que estas medidas hayan sido adoptadas por la autoridad competente, ésta recuperará los costes que le hayan supuesto²⁹. No obstante, la autoridad podrá decidir no recuperar los

²⁷ Véase el artículo 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común.

²⁸ Así, en el documento de trabajo elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente se prevé la adopción de estas multas coercitivas, si bien su aplicación se encuentra restringida al ámbito de la acción de reparación.

²⁹ Véase el artículo 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común.

costes íntegros cuando los gastos necesarios para hacerlo sean superiores al importe recuperable, o cuando no pueda identificarse al operador.

La Directiva 2004/35/CE no determina cuál es el régimen de imputación de los costes en caso de concurrencia de varios responsables, por lo que, en este aspecto, será la norma española la que habrá de configurar un régimen de solidaridad o de mancomunidad³⁰, siendo previsible, si atendemos a la tendencia mayoritaria en este ámbito, que se opte por un régimen de solidaridad, siempre que se haya probado que son varios los operadores causantes del daño de que se trate.

Por último, la Directiva 2004/35/CE también dispone que la autoridad competente podrá incoar procedimientos de recuperación de los costes contra el operador o, cuando proceda, contra un tercero que haya causado los daños o la amenaza de daños, en relación con las medidas preventivas o reparadoras adoptadas, en un plazo de cinco años a contar desde la más tardía de las siguientes fechas: la fecha en la que se haya llevado a término la aplicación de las medidas o la fecha en la que se haya identificado al operador o al tercero responsable.

VII. Garantía financiera

La Directiva 2004/35/CE no precisa las garantías financieras que habrán de adoptarse por parte de las actividades sujetas a esta disposición, lo que puede diluir la efectividad de sus previsiones³¹. La norma comunitaria se limita a establecer la obligatoriedad de los Estados miembros de adoptar medidas para fomentar el desarrollo, por parte de los operadores económicos y financieros correspondientes, de mercados e instrumentos de garantía financiera, incluyendo mecanismos financieros en caso de insolvencia, o con el fin de que los operadores puedan recurrir a garantías financieras para hacer frente a sus responsabilidades por daños medioambientales.

La generalidad con la que está redactada esta previsión determina que sean muchas las incógnitas que se ciernen sobre el modo en el que la norma española va a

³⁰ En el Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales de 18 de julio de 2002, se señala que aunque el doble sistema por el que opta la Directiva - de responsabilidad solidaria o de responsabilidad por cuota- persiga su adaptación a los sistemas jurídicos de los Estados miembros, “la delimitación de la cuota en el daño ambiental es difícil de determinar, lo que dificulta la utilización de este sistema en la práctica”.

³¹ Como señala CASTROVIEJO BOLÍVAR, Miguel, “Quien contamina paga, un paso decisivo en su aplicación con la Directiva sobre responsabilidad ambiental”, *Revista de Gestión Ambiental*, núm. 65, 2004, 36, “la obligatoriedad o voluntariedad de este tipo de garantías fue uno de los elementos clave a lo largo de todo el debate de la Directiva (...). El compromiso final es una salida intermedia entre las dos posiciones extremas de los que querían un régimen de garantías obligatorias y aquellos que no admitían ningún tipo de obligatoriedad, ni siquiera en un posible escenario de futuro.” Por su parte, BONET RULL, Laia, “¿Quién contamine pagará? Algunas reflexiones acerca de la próxima adopción de un régimen de responsabilidad ambiental”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, diciembre 2003, 29, destaca que la “ausencia actual de un seguro obligatorio se convierte en otro factor más que viene a acrecentar el riesgo de ausencia de cumplimiento de la obligación de reparar por parte del operador responsable del daño”.

transponerla. Parece que la Directiva ha preferido que sea el mercado el que decida cuál es la forma más efectiva y eficiente para asegurar la reparación de los daños medioambientales³².

La norma española habrá de decidir si exige o no esta garantía financiera y qué formas puede adoptar. Junto a la suscripción de una póliza de seguro que cubra los riesgos medioambientales, las alternativas que parecen más probables son la exigencia de un aval o la constitución de fondos. Para el éxito de esta garantía, resulta esencial contar con la opinión de los sectores asegurador y financiero que, previsiblemente, exigirán el establecimiento de un límite máximo de responsabilidad garantizado. La ausencia de límite, que puede ser idónea en supuestos clásicos de responsabilidad civil, no resulta admisible en una responsabilidad como la regulada en la Directiva 2004/35/CE, que contiene, en determinados ámbitos, un régimen de responsabilidad administrativa objetiva. El establecimiento de este límite máximo garantizado³³ no deberá impedir que se pueda exigir responsabilidad por el exceso de dicho límite según las normas ordinarias que puedan resultar de aplicación. Lo dispuesto en la Directiva 2004/35/CE se entiende sin perjuicio del derecho del operador a limitar su responsabilidad de acuerdo con ciertos Convenios Internacionales, por lo que habrá que estar, con carácter prioritario, a lo establecido en el Derecho internacional para saber cuál es el régimen jurídico aplicable a un determinado daño ambiental.

La norma española deberá aclarar que los obligados a disponer de la garantía financiera son únicamente los operadores de actividades incluidas en el Anexo III de la Directiva 2004/35/CE, para evitar que se planteen dudas interpretativas a este respecto.

Asimismo, y dado el esfuerzo financiero que supone la constitución de estas garantías financieras, resulta conveniente que la norma establezca un plazo lo suficientemente amplio dentro del cual los operadores deben estar en disposición de ofrecer la garantía financiera obligatoria. Este plazo permitirá asimismo que los sec-

³² Por este motivo, la norma comunitaria establece que la Comisión habrá de presentar, antes del 30 de abril de 2010, un informe sobre la eficacia de la Directiva en lo que respecta a la reparación real de los daños medioambientales, sobre la oferta a un coste razonable y sobre las condiciones de los seguros y otros tipos de garantía financiera. Asimismo, en el informe se tendrán en cuenta, en relación con la garantía financiera, los siguientes aspectos: un enfoque progresivo, un límite máximo de la garantía financiera y la exclusión de actividades de bajo riesgo. A la vista de este informe, se establece la posibilidad de que la Comisión haga propuestas relativas a un sistema de garantía financiera obligatoria armonizada.

³³ Otras normas en las que se establece un límite son la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, que dispone, en su artículo 57, que, en caso de instalaciones nucleares, la cobertura exigible será de "25.000 millones de pesetas" [150.253.026,10 euros] -si bien cabe que el límite sea inferior cuando se trate de transporte de sustancias nucleares o de cualquier otra actividad cuyo riesgo no requiera una cobertura superior-; o la Ley 26/1984, de 19 de julio, de defensa de los consumidores y usuarios, que establece, en su artículo 28, que las responsabilidades de los daños derivadas del correcto uso y consumo de determinados bienes y servicios, tendrán como límite la cuantía de 3.005.060,52 euros.

tores que deberán proveer las garantías (fundamentalmente, sectores de seguros y bancario) puedan atender las numerosas solicitudes que, sin duda, recibirán dentro de ese plazo.

VIII. Conclusiones

- 1) La Ley que transponga a Derecho español la Directiva 2004/35/CE va a suponer un cambio cualitativo en el régimen de responsabilidades administrativas por daños al medio ambiente.
- 2) Las principales novedades de este régimen consisten en el establecimiento de una responsabilidad administrativa de carácter objetivo muy amplia -que no exige la comisión de infracción alguna y que abarca no sólo daños ambientales sino la amenaza de que tales daños se vayan a producir- y la ampliación sustancial de la legitimación activa para solicitar el ejercicio de acciones de prevención y reparación de estos daños.
- 3) Una de las cuestiones más relevantes que habrá de abordar la Ley de responsabilidad medioambiental española es la coordinación de sus previsiones con el estricto régimen de responsabilidad administrativa por suelos contaminados previsto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos.
- 4) Resulta necesaria la instauración de un régimen de adopción de garantías financieras obligatorias por parte de las actividades sujetas a ley de responsabilidad medioambiental para lograr la efectividad de sus previsiones. Para que la instauración de este régimen resulte viable, debe establecerse un límite máximo garantizado.

Bibliografía

- ÁLVAREZ LATA, Natalia, “La responsabilidad en materia de prevención y reparación de daños medioambientales: ámbito material y régimen de responsabilidad. Comentario a la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental”, *Revista General de Derecho Europeo Iustel*, 18 de octubre de 2004, 1-5.
- BONET RULL, Laia, “¿Quién contamine pagará? Algunas reflexiones acerca de la próxima adopción de un régimen de responsabilidad ambiental”, *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, diciembre 2003, 21-31.
- CASTROVIEJO BOLÍVAR, Miguel, “Quién contamina paga, un paso decisivo en su aplicación con la Directiva sobre responsabilidad ambiental”, *Revista de Gestión Ambiental*, núm. 65, 2004, 29-39.
- CHAMORRO, Irene y ORTEU BERROCAL, Eduardo, “Un nuevo régimen de responsabilidad comunitario por daños al Medio Ambiente: la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad

- ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales”, *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, mayo 2004, 19-28.
- EURO INFO CENTRE, “Responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales”, Unión Europea, Aranzadi, 2004, 25-27.
- GOMIS CATALÁ, Lucía, “Estrategia comunitaria en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente”, *Gestión Ambiental*, núm. 19, 2000, 1-13.
- JORDANO FRAGA, Jesús, *Administración y responsabilidad por daños al medio ambiente: la construcción del régimen jurídico de los daños ambientales*, Escuela Judicial Consejo General del Poder Judicial, 2001, 277-332.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, “La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de responsabilidad de Derecho público que introduce la Directiva 2004/35/CE”, *Justicia Administrativa* núm. 26, 2005, 5-33.
- SANTOS MORÓN, M^a José, “Notas a la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad ambiental en relación a la prevención y reparación de daños ambientales”, *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, noviembre 2002, 17-26.