



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de grado

**RÉGIMEN JURÍDICO
ADMINISTRATIVO DE LA
RESPONSABILIDAD POR DAÑOS
MEDIOAMBIENTALES**

**LEY 26/2007, DE 23 DE OCTUBRE, DE
RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL**

Alumno: Elena Olivares de Paz

Mayo, 2022

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero dar las gracias a la Universidad de Jaén por darme la oportunidad de hacer este Trabajo de Fin de Grado, que culmina mi formación como graduada en Gestión y Administración Pública.

Agradezco a mi familia, en especial a mis padres, por los valores y principios proporcionados desde que nací y por los que gracias a ellos estoy escribiendo éstas líneas.

Han sido, son y serán orgullo y ejemplo.

Y cómo no, quiero hacer especial mención a mi pareja, Juan Carlos, gracias por ser mi apoyo diario y mi compañero de vida.

Una vez dadas las gracias a los más cercanos, quiero mostrar mi gratitud a todos y cada uno de los profesores, por la forma de enseñar y transmitirnos los conocimientos que hoy en día estamos aplicando y que aplicaremos en un futuro.

“Sé el cambio que quieres ver en el mundo”

Mahatma Gandhi

RESUMEN

El presente trabajo supone un análisis del proceso ambiental en la sociedad. Se pretende alcanzar alto grado de conocimiento acerca de la cuestión y se analizarán ciertos aspectos como la responsabilidad ambiental.

Nuestro objeto de estudio va a ser el análisis de este régimen jurídico general contemplado en la LRM que prevé todo un abanico de instrumentos para hacer efectivo lo dispuesto en sus preceptos y prevenir y reparar los daños medioambientales causados a ciertos recursos natural.

Además, hablaremos del papel de los estados signatarios en materia ambiental así como los distintos protocolos para la protección del mismo.

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente; Derecho Ambiental; Responsabilidad; Contaminación

ABSTRACT

The present work involves an analysis of the environmental process in society. The aim is to achieve a high degree of knowledge about the issue and certain aspects such as environmental liability will be analyzed.

Our object of study will be the analysis of this general legal regime contemplated in the LRM, which provides for a whole range of instruments to make effective the provisions of its precepts and to prevent and repair environmental damage caused to certain natural resources.

In addition, we will discuss the role of the signatory states in environmental matters as well as the different protocols for the protection of the environment

KEY WORDS

Environment; Environmental law; Liability; Pollution

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL
 - 2.1. ¿QUÉ ES LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL?
 - 2.1.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
 - 2.1.2. RESPONSABILIDAD CIVIL
 - 2.1.3. RESPONSABILIDAD PENAL
 - 2.1.4. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL
 - 2.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL
 - 2.3. PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE EN EL MARCO JURÍDICO ESPAÑOL
 - 2.3.1. ARTÍCULO 45 DE LA CE
3. RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS MEDIOAMBIENTALES, INTRODUCIDO POR LA LEY 26/2007, DE 29 DE OCTUBRE, DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL.
 - 3.1. MARCO NORMATIVO
 - 3.2. RASGOS PRINCIPALES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL
 - 3.3. DIMENSION PREVENTIVA DE LOS DAÑOS
 - 3.3.1. REPARACION IN NATURA
 - 3.3.2. RESPONSABILIDAD OBJETIVA E ILIMITADA
 - 3.3.3. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO
4. DAÑOS MEDIOAMBIENTALES
 - 4.1. CONCEPTO DE DAÑO AMBIENTAL
 - 4.2. TIPOS DE DAÑOS
5. LEY 26/2007 DE 23 DE OCTUBRE DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL
6. LA INDEMNIZACIÓN-REPARACION DEL DAÑO AMBIENTAL
7. CONCLUSIONES
8. BIBLIOGRAFÍAS
9. REFERENCIAS LEGISLATIVAS
10. JURISPRUDENCIA

1. INTRODUCCIÓN

Con el paso del tiempo la sociedad ha ido evolucionando y adaptándose en lo que es su casa, la Tierra. Sin embargo, se ha realizado sin responsabilidad alguna utilizando los medios a su alcance para buscar su satisfacción más inmediata. Actitud que, en ocasiones puede ser calificada de utilitarista y saqueadora.

Como decía ORTEGA Y GASSET, “yo soy yo y mis circunstancias y si no las salvo a ellas no me salvo yo”. Se ha interiorizado únicamente la primera parte de esta frase, y ha hecho al hombre egoísta. De forma que, conviene abordar el trabajo como un llamamiento esperanzador que trata de resaltar la segunda parte de la citada frase, para salvar las circunstancias también y poner menos énfasis en el yo.

En primer lugar, empezaremos dando una vista general acerca de la responsabilidad ambiental, definiéndola y centrándonos en su evolución histórica a la misma vez que su cauce en la actualidad además de su protección jurídica en el marco español.

Además, nos centraremos en el régimen jurídico medioambiental haciendo hincapié en la Ley 26/2007, de 29 de octubre, de responsabilidad medioambiental.

Analizaremos en profundidad esta ley y me centraré en el objeto de ésta así como en los daños ambientales que se producen viendo cuáles están cubiertos y no por la ley en sí, puesto que ésta tiene como objetivo prevenir, evitar y reparar los daños que se le ocasionen al medio ambiente.

Finalmente hablaremos del papel que abordan los estados signatarios en materia del medio ambiente, así como los distintos protocolos que se han llevado a cabo con un único fin, el de establecer acuerdos e iniciativas orientadas a la regulación de los problemas ambientales que afecten tanto a la salud de las personas como a la supervivencia del resto de seres vivos y sus hábitats.

A continuación, se muestran dos imágenes que han provocado el mal uso del medio ambiente.



Imagen número 1. Hundimiento petrolero “Prestige “



Imagen número 2. Derrame balso Aznalcóllar

2. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

2.1. ¿QUÉ ES LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL?

El concepto de responsabilidad se define como la obligación para poder satisfacer una pérdida o daño que se ha producido y se ha llevado a cabo para cumplir una exigencia contemplada en la legislación.

Existen cuatro tipos de responsabilidad ambiental. Estos tipos son la responsabilidad administrativa, responsabilidad civil, responsabilidad penal y responsabilidad ambiental.

2.1.1 Responsabilidad administrativa

Es aquella que responde una persona física/jurídica por una infracción administrativa que es ejercida por la administración. Consiste en una consecuencia de los daños producidos en los bienes que son propiedad de la Administración.

Se va a ejercer de acuerdo a las competencias que tiene asignadas y se basa en el principio de auto-tutela por el cuál la administración puede imponer sanciones además de reclamar el pago de éstas sin necesidad de pasar por tribunales de justicia.

2.1.2 Responsabilidad civil¹

Responde tanto una persona física como jurídica y va a ser cualquier ciudadano el que puede ejercer esta responsabilidad civil en los casos en que se haya producido un daño en su propiedad o cuando se produce un daño ya sea deliberado o de forma negligente.

Es cierto que, en algunas ocasiones la responsabilidad civil es la única vía posible de reclamación, aunque hay que tener en cuenta que es una vía larga y lenta.

2.1.3 Responsabilidad penal

Solamente responde una persona física por la cuál pueden ejercerla tanto la administración como cualquier ciudadano, por daños que se hayan producido en el daño ambiente. Es importante destacar que, ante una responsabilidad penal, se habría penalizado todo proceso civil.

2.1.4 Responsabilidad ambiental

Es un régimen administrativo el cuál tiene un carácter objetivo e ilimitado y se basa en los principios de prevención y en el de que “quien contamina paga”.

Esta responsabilidad permite que la administración garantice el cumplimiento de la ley, además de aplicar el régimen de responsabilidad que la ley incorpora.

¹ Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental

2.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

En 1974 situamos el inicio del Día Mundial del Medioambiente cuyo principal objetivo consiste en fomentar la toma de conciencia, así como la acción con respecto a temas que a día de hoy son de carácter muy urgente.

En el periodo de 1972 a 1982 la ONU establecía el Día del Medioambiente el 5 de junio, dónde pasados los años daba lugar su celebración con un eslogan de «Solo una Tierra».

Tres años más tarde, aparece un Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) que utilizaba este día para subrayar la preocupación por la capa de ozono por lo que se establecía una tendencia de que el Día Mundial del Medioambiente ayude a generar de forma temprana apoyo vital para problemas medioambientales críticos.

Pasados los años comenzamos a visualizar la toma de conciencia de las sociedades dónde aparece otro eslogan, «Solo un futuro para nuestros hijos», que fue instaurado el mismo con el Año Internacional del Niño. Este será usual conforme aumenten los problemas medioambientales.

En 1981 se centró la atención en los productos tóxicos que se encontraban en las aguas subterráneas, así como en las cadenas de alimentación. Como consecuencia de ello, el Consejo de Gobierno instauró un programa dónde se hacía hincapié en las prioridades para el desarrollo del Derecho Ambiental por la cual se firmaron una serie de acuerdos internacionales para proteger al medio ambiente de productos que contaminaban.

El Día Mundial del Medioambiente iba aumentando conforme aparecían problemas tan relevantes como el cambio climático y el desarrollo sostenible. Además, se crearon una serie de campañas para concienciar a la sociedad de la importancia de estos problemas e intentar ponerles solución.

«Un árbol por la paz» era el eslogan creado en 1986 por el cuál se celebró el Día Mundial del Medioambiente. Numerosos líderes políticos, así como religiosos

participaron en esta ceremonia mundial donde se plantaba un árbol y se determinaba la relación entre aquellos conflictos que se producían y la destrucción del medio ambiente.

PNUMA celebró el Día Mundial del Medioambiente en Nairobi (Kenia), apareciendo, por primera vez, los premios GLOBAL 500, ofrecidos a los triunfadores en asuntos medioambientales. Uno de los ganadores fue Wangari Maathai. los premios se convierten en un elemento esencial de las celebraciones del Día Mundial del Medioambiente.

Años después de establecerse el Grupo Intergubernamental acerca del cambio Climático, donde se acogía la celebración del Día Mundial del Medioambiente, había un eco sobre el inmenso crecimiento del calentamiento global.

El Día Mundial del Medioambiente tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil. Tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo, conocida como Cumbre para la Tierra. El cambio climático, la desertificación y la biodiversidad fueron unos de los temas más tratados por las naciones.

Centrándonos más en la actualidad, desde el 2013 hasta nuestros días, el Día Mundial del Medioambiente incluía a numerosas naciones con un mayor o menor desarrollo, aunque incluían temas de mayor preocupación como, por ejemplo, el consumo sostenible, que consiste en hacer más y mejor con menos, desvinculando el crecimiento económico de la degradación medioambiental. Con el eslogan «Alza tu voz, no el nivel del mar» se tomó una conciencia mayor sobre los riesgos que proyecta el cambio climático a las naciones que se sitúan en islas.

Este día celebrado en Milán (Italia), se vuelve vírico con el lema de «Siete mil millones de personas. Un planeta. Consume con moderación». Se convirtió en el tema más notorio de Twitter en casi 20 países. Además, en YouTube, se publicaron numerosos vídeos acerca del Día Mundial del Medioambiente y aparecieron noticias, documentales, grabaciones de eventos etc.

2.3. PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE EN EL MARCO JURÍDICO ESPAÑOL

El Derecho Ambiental español ha crecido de un modo sorprendente, gracias a la inclusión del medio ambiente en la CE, y, por otro lado, a la adhesión de España a la Unión Europea, en el año 1986. La CE incorporó al ordenamiento jurídico español la tutela medioambiental, a través del artículo 45.²

Cuando hablamos del valor normativo de dicho precepto constitucional, hay que tener presente que este se encuentra dentro del Capítulo III del Título I, titulado “*De los principios rectores de la política social y económica*”.

Por tanto, el medio ambiente en España forma parte de los principios rectores económicos y sociales. Así lo ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en diversas ocasiones, dejando bien claro que “el art. 45 CE enuncia un principio rector y no un derecho fundamental”.³

Además, en el artículo 53.3 CE dispone que el reconocimiento, el respeto y la protección de estos principios informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. De modo que, en primer lugar, el poder legislativo deberá tener en cuenta los principios y requerimientos ambientales a la hora de promulgar leyes. Asimismo, el poder ejecutivo, y concretamente las Administraciones Públicas, deberán hacer uso de sus potestades y deberes de actuación en materia medioambiental.

² Artículo 45 CE.

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

³ STC 84/2013, de 11 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 7837-2006. BOE núm. 112, de 10 de mayo de 2013, págs. 123 a 134.

En último término, el poder judicial deberá controlar que el ejercicio de estas funciones se lleve a cabo correctamente, así como asegurar la tutela judicial efectiva de los ciudadanos. Es decir, el medio ambiente, como principio rector, vincula a todos los poderes del Estado y goza de operatividad normativa directa.

Una parte de la doctrina opina que la naturaleza que se atribuye al medio ambiente no es por mera casualidad, sino por la influencia de ciertos factores que inciden en su denominación como principio rector.

Así, LOZANO CUTANDA ⁴ expresa que, en primer término, esto se debe “a la propia generalidad y amplitud del concepto”, ya que el derecho al medioambiente abarca un buen número de elementos y su reclamación puede deberse a múltiples causas, de diversas dimensiones. En segundo término, señala que también influye el “gran relativismo científico y técnico que domina la materia”. Es decir, puede haber factores que hoy no sean incompatibles con este principio, pero que en un futuro muy cercano se conviertan en totalmente insalubres o dañinos para el medioambiente. Sin embargo, cada vez son más los autores que defienden que el art. 45 CE reconoce, además, un derecho subjetivo a los ciudadanos. En opinión de SANTAMARÍA ARIÑAS⁵, este consiste en un “derecho al uso y disfrute que no debe confundirse con el derecho a exigir de los poderes públicos la protección establecida por las leyes”.

Con el fin de llevar a cabo exitosamente el mandato constitucional que impone el artículo 45 CE y los principios ambientales que establece la UE, el legislador deberá, por una parte, preservar el medio ambiente valiéndose de los distintos instrumentos y mecanismos que están a su disposición, y, por otra parte, definir las vías de tutela de los derechos o intereses privados a los que perjudiquen los daños ambientales.

⁴ LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental... Ob. Cit. Págs. 100-101.*

⁵ 10 SANTAMARÍA ARIÑAS, R.J., *Curso básico de Derecho Ambiental General, pág. 59.*



3. RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS MEDIOAMBIENTALES, INTRODUCIDO POR LA LEY 26/2007, DE 23 DE OCTUBRE, DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL.

3.1. MARCO NORMATIVO

Debido a las insuficiencias de los tradicionales sistemas de responsabilidad extracontractual, que no habían sido capaces de prevenir un sinfín de accidentes ambientales, la Unión Europea estableció un nuevo régimen de responsabilidad que estaba basado en los principios de prevención y de que “quien contamina paga”.

Este novedoso régimen, se incorporó a través de la mencionada DRMA. A nuestro ordenamiento jurídico se traspuso por medio de la LRM, que entró en vigor el 25 de octubre de 2007 con efecto retroactivo desde el 30 de abril del mismo año (excepto en lo relativo a las garantías financieras y en materia de infracciones y sanciones⁶), ya que esta última fecha era el plazo de transposición que marcaba la Directiva.

Pasado un año, se promulgó el Reglamento de aplicación de la LRM, a través del Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, que ha sido modificado recientemente, por el Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo. A partir de su promulgación, la LRM ha sufrido

⁶ Capítulos IV y V, de la LRM.

una serie de modificaciones. La más destacada se llevó a cabo mediante la Ley 11/2014, de 3 de julio, de modificación de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental.

No obstante, la Ley 33/2015 de 21 de septiembre, que cambia la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, ha sido la que más tarde ha modificado sus preceptos. Además, la Disposición Adicional 2ª LRM establece una serie de normas en relación a la aplicación de normativa medioambiental más estricta. Se dispone que la Ley se utilizará sin perjuicio de otras normas comunitarias más exigentes sobre la materia 15 Capítulos IV y V, de la LRM. (Disp. Adic. 2ª.1).

En segundo lugar, permite que el Estado o las Comunidades Autónomas adopten, dentro de su ámbito competencial, disposiciones más exigentes sobre la prevención, la evitación y la reparación de determinados daños medioambientales o también en relación con ciertas actividades (Disp. Adic. 2ª.2).

En tercer lugar, se atribuyen responsabilidades a sujetos distintos de los operadores que menciona la Ley, mediante la aplicación de otras normas ambientales (Disp. Adic. 2ª.3). Asimismo, autoriza a las CCAA para someter el régimen de la Ley a otras actividades o sujetos (Disp. Adic. 2ª.4) y excluye de todos estos posibles desarrollos legislativos posteriores, a los daños ambientales que se produzcan como consecuencia de actividades cuyo fin sea la defensa nacional o la seguridad internacional (Disp. Adic. 2ª.4).

3.2. RASGOS PRINCIPALES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

En nuestro ordenamiento jurídico se implanta un sistema de responsabilidad basado en los daños ambientales. Este sistema recoge aquellas obligaciones que se deben cumplir por aquellas personas que realizan actividades que conllevan riesgo para el medio ambiente, teniendo como base aquellos principios como por ejemplo el de prevención y de que quien contamina paga.

La finalidad consiste en lograr la total efectividad del sistema donde se establecen novedosos sistemas de responsabilidad en la ley que prevengan los daños del medio

ambiente y además en los casos donde se produzca el daño, asegurar la adecuada y eficaz reparación.⁷

3.3. DIMENSION PREVENTIVA DE LOS DAÑOS

La prevención de los daños es de gran importancia, y más en el ámbito del derecho ambiental, ya que en la gran mayoría de los casos los daños que se ocasionan al planeta son irreversibles. Por ello, no es suficiente con establecer un sistema de responsabilidad a posteriori, que busque únicamente la reparación del daño ambiental y la imposición de sanciones, sino que el objetivo primero debe dirigirse a prevenir y evitar que se consuma ese daño.

La LRM toma como base el principio de prevención y establece un sistema que permite actuar ante una “amenaza inminente de daños” y no solo ante los daños ya provocados. La Ley define en su art. 2.13 este supuesto como la probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales en un futuro próximo. En respuesta a esta amenaza, y en virtud del art. 2.14 LRM, deberá imponerse una “medida preventiva”, que será aquella adoptada como respuesta a un suceso, a un acto o a una omisión que haya supuesto una amenaza inminente de daño medioambiental, con objeto de impedir su producción o reducir al máximo dicho daño.

3.4. REPARACIÓN IN NATURA

El fin que persigue la LRM no consiste en aplicar las indemnizaciones, sino que consiste en evitar, prevenir y reparar los daños medioambientales que se produzcan.

Además, la constitución en su artículo 45.3 dispone “la obligación de reparar el daño causado” dirigido a los que no cumplan el mandato de conservar el medio ambiente y de dar un uso adecuado a los recursos naturales, siempre al margen de aquellas sanciones de carácter administrativas o penales.

La ley tiene un objetivo que es el de mejorar el entorno natural que ha sido dañado a su estado principal por medio de la reparación “in natura” y a través del principio de

⁷ LRM, Preámbulo I, Pág. 1.

“quien contamina paga”. Podríamos modificar este precepto en “quien contamina paga y repara”.

Hay que destacar que los gastos de la reparación del medio ambiente son muy costosos por lo que el legislador tiene que certificar de que sea el sujeto responsable de tal acción el que los sufrague y no sea la Administración por medio del dinero público, que esto era lo que sucedía con la LRM.

Podemos sacar como conclusión que el fin que tiene la LRM es devolver el recurso natural que se encuentra dañado a su estado principal, imponiendo la obligación de repararlo y restaurarlo además de asumir los costes que ello conlleva.

3.5. RESPONSABILIDAD OBJETIVA E ILIMITADA

La LRM distingue entre dos tipos de responsabilidad, la objetiva y la ilimitada.

Comenzamos definiendo cada una de ellas.

- Responsabilidad objetiva. El régimen de responsabilidad se imputa a los operadores al margen de que exista culpa, dolo o negligencia. Sin embargo, esta exigencia solo se aplica en su totalidad a los sujetos titulares de las actividades económicas o profesionales mencionadas en el Anexo III de la Ley, que son aquellas susceptibles de conllevar un mayor riesgo para el medio ambiente. Para las demás actividades se aplica la responsabilidad objetiva únicamente en relación a las medidas de prevención y de evitación, ya que las medidas de reparación requieren la concurrencia de dolo, culpa o negligencia. –
- Responsabilidad ilimitada: Se obliga a los sujetos responsables a asumir la totalidad de los costes derivados de las correspondientes acciones preventivas o reparadoras necesarias para lograr la “restauración total de los recursos naturales”. La LRM prima en todo momento el valor ambiental y persigue devolver los recursos naturales a su estado anterior, lo que resultaría imposible si únicamente se impusiese una indemnización dineraria.

3.6. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

La LRM además establece el régimen de responsabilidad administrativo, puesto que otorga a la Administración Pública un conjunto de potestades cuyo fin es garantizar el cumplimiento y aplicación. Así, se aparta de la responsabilidad civil, la cual tiene un procedimiento judicial.

SANTAMARÍA ARINAS⁸ expone que “la aplicación de la LRM presupone un procedimiento administrativo que no tiene necesariamente que ser el procedimiento sancionador”. En la ley se regula un procedimiento administrativo autónomo, que no requiere por sí la existencia de una infracción. Sin embargo, y en virtud de lo establecido en el artículo 6⁹, la responsabilidad administrativa de la LRM “será compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos”.

Finalmente, el artículo 7 de la LRM dispone que el desarrollo legislativo y la ejecución de la Ley pertenecerá a los órganos de las CCAA donde se localicen los daños causados o la amenaza inminente, excepto cuando se trate de obras públicas de interés general, cuya competencia pertenecerá exclusivamente a la Administración General del Estado.

4. DAÑOS MEDIOAMBIENTALES

4.1. CONCEPTO DE DAÑO MEDIOAMBIENTAL

Según LOZANO CUTANDA¹⁰, el daño medioambiental puede definirse “mediante la suma de tres elementos: el concepto de daño, el de recurso natural, y el carácter significativo del daño producido.”

El art. 2.2 LRM define el daño como el cambio adverso y mensurable de un recurso natural o el perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directa como indirectamente. Conviene aclarar que con servicio de recursos naturales la Ley se refiere a las funciones que desempeña un recurso natural en beneficio de otro recurso natural o del público (art. 2.18), excluyendo siempre a cualesquiera beneficios privados.

En opinión de GARCÍA-ATANCE PRIETO²⁰, este nuevo concepto, introducido por la LRM, amplía el concepto de daño “a aquellos casos en los que el elemento natural no

⁸ LOZANO CUTANDA, B., Derecho Ambiental...Ob. Cit. Pág. 391

⁹ Artículo 6. Concurrencia entre la responsabilidad medioambiental y las sanciones penales y administrativas.

1. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 36.3, la responsabilidad establecida en esta ley será compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquella.

2. En los supuestos de concurrencia de responsabilidad medioambiental con procedimientos penales o sancionadores se aplicarán las siguientes reglas.

3. Si por aplicación de otras leyes se hubiera conseguido la prevención, la evitación y la reparación de daños medioambientales a costa del responsable, no será necesario tramitar las actuaciones previstas en esta ley.

¹⁰ LOZANO CUTANDA, B., Derecho Ambiental...Ob. Cit. Pág. 391.

ha sufrido un daño material en sus cualidades, pero se ha causado una alteración nociva en la relación entre elementos naturales o entre un elemento natural y el público”.

Por otra parte, la Ley requiere que los daños afecten necesariamente a un recurso natural, es decir, a las especies silvestres, hábitat, agua, ribera del mar y de las rías, o suelo. Estos recursos naturales se definen en los arts. 2.4, 2.5, 2.7, 2.8 y 2.9, los cuales hacen referencia, a su vez, a diversas leyes sectoriales o específicas.

Además, es preciso que estos daños medioambientales produzcan efectos adversos significativos sobre el recurso natural en cuestión. El carácter significativo del daño, deberá evaluarse en relación con el estado básico ¹¹del recurso natural y de acuerdo a los criterios que establece el Anexo I. Si bien la Ley solo dispuso los criterios para la evaluación de los daños sobre las especies o los hábitats, el Reglamento de desarrollo parcial de la LRM completó los criterios para valorar los daños a los demás recursos naturales.

4.2. TIPOS DE DAÑOS

Aplicando el concepto del daño medioambiental que hemos visto en los diferentes recursos naturales, la LRM obtiene los siguientes tipos de daños que además son objeto de protección por medio de ésta. Distinguimos los siguientes tipos de daños:

- **Daños a las especies silvestres y a los hábitats.** En este tipo de daños encontramos aquellos que producen efectos contrarios en la posibilidad de lograr o proteger el estado de conservación de los recursos naturales, regulado en el artículo. Además, la ley introduce en sus preceptos un elemento específico que no atribuye a los demás tipos, según el cual, el daño producido deberá influir significativamente a la posibilidad de alcanzar o mantener el estado favorable de la conservación.

¹¹ Con estado básico la LRM se refiere a “aquél en que, de no haberse producido el daño medioambiental, se habrían hallado los recursos naturales y los servicios de recursos naturales en el momento en que sufrieron el daño, considerado a partir de la mejor información posible” (art. 2.19).

Atendiendo al estado de conservación podemos decir que se trata de la suma de influencias que actúan sobre el hábitat y las especies típicas, y que a largo plazo pudieran afectarle.

El artículo 2.4¹² y 2.5¹³ los recursos correspondientes serán los mencionados en la DRMA o los que están protegidos por la legislación, tanto estatal como autonómica etc. o por aquellos Tratados Internacionales ratificados por España.

Por una parte, se requiere que las especies se encuentren en estado silvestre en el territorio español, con carácter permanente o con carácter estacional y se excluye a aquellas especies exóticas invasoras que estén en nuestro país. Además, la ley define los hábitats como las zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas.

- **Daños a las aguas:** cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de aguas superficiales o subterráneas, así como en el potencial ecológico de las masas de aguas artificiales y muy modificadas (art. 2.1.b¹⁴). Con el fin de completar la definición y alcance de estos daños, la Ley remite a la legislación de aguas.

¹² «Especies silvestres»: Las especies de la flora y de la fauna que estén mencionadas en el artículo 2.3 a) de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales o que estén protegidas por la legislación comunitaria, estatal o autonómica, así como por los Tratados Internacionales en que España sea parte, que se hallen en estado silvestre en el territorio español, tanto con carácter permanente como estacional. En particular, las especies incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas o en los catálogos de especies amenazadas establecidos por las comunidades autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales. Quedan excluidas de la definición anterior las especies exóticas invasoras, entendiéndose por tales aquéllas introducidas deliberada o accidentalmente fuera de su área de distribución natural y que resultan una amenaza para los hábitats o las especies silvestres autóctonas.

¹³ «Hábitat»: Las zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, y que estén mencionadas en el artículo 2.3 b) de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, o que estén protegidas por otras normas comunitarias, por la legislación estatal o autonómica, o por los Tratados Internacionales en que España sea parte.

¹⁴ b) Los daños a las aguas, entendidos como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos:

1º Tanto en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de aguas superficiales o subterráneas, como en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales y muy modificadas. A tales efectos, se estará a las definiciones que establece la legislación de aguas. No tendrán la consideración de daños a las

- **Daños a la ribera del mar y de las rías:** aquellos daños que produzcan efectos adversos significativos sobre la integridad física y adecuada conservación de estos recursos, así como los que impliquen dificultad o imposibilidad de conseguir o mantener su adecuado nivel de calidad (artículo 2.1 c). En este caso, también será necesario acudir a las legislaciones sectoriales (fundamentalmente, a la Ley de Costas) para completar la definición.

5. LEY 26/2007 DE 23 DE OCTUBRE DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

La Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental (LRMA), de 23 de octubre (publicada en BOE núm. 255, de 24/10/2007), transpone al ordenamiento jurídico español, la Directiva comunitaria 2004/35/CE y fija los mecanismos necesarios para reparar, con carácter ilimitado, el daño que puedan ocasionar empresas y actividades profesionales a los animales, las plantas, los hábitats naturales y los recursos hídricos, así como a los suelos en territorio español.

En especial, la LRMA se basa en el ya conocido principio de que “quien contamina, paga”, piedra angular del Derecho comunitario medioambiental en su vertiente reparadora, incorporando a nuestro ordenamiento dos nuevos principios derivados del anterior: “quien contamina, repara” y “quien puede contaminar, prevé y evita”.

Mínguez (2007) Mediante la transposición de la Directiva 2004/35, y según el legislador afirma en la exposición de motivos de la LRMA, ésta ha instaurado en nuestro ordenamiento jurídico, un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter mayoritariamente objetivo es ilimitado, basado en los principios de prevención y de que “quien contamina, paga”.

aguas los efectos adversos a los que les sea de aplicación el artículo 39 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio.

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

Finalmente, citar también la dimensión preventiva de esta ley respecto a la directiva, cuando dice en su artículo 1 «esta ley regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales.»

5.1. 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

Con respecto a este Real Decreto, comentar que la finalidad del Reglamento es desarrollar parcialmente la LRMA y, en particular, regular con un contenido técnico, la determinación del daño medioambiental, la determinación de las medidas reparadoras y el modo en el que debe llevarse a cabo el seguimiento y la vigilancia del proyecto reparador.

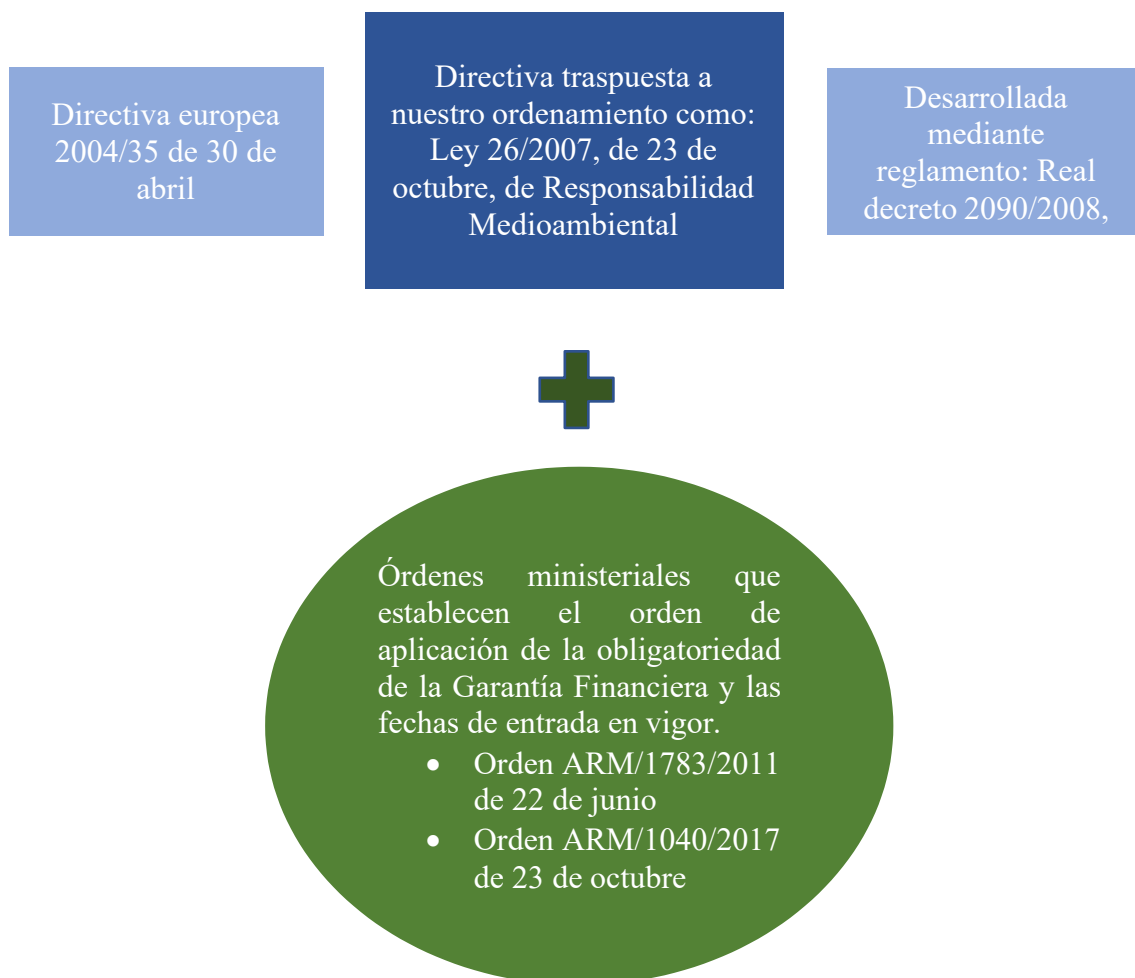
5.2. LEY 11/2014 POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 26/2007 DE 23 DE OCTUBRE DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL.

Dentro de esta modificación y centrándonos en el ámbito de los daños, esta Ley amplía la responsabilidad a los daños causados por los operadores en el estado ecológico de las aguas marinas, ya comentado en el apartado 1.2.2 del presente trabajo en el que los “daños a las aguas” cubiertos por el sistema de responsabilidad medioambiental, tal como se definen por el art. 2.1 LRMA, pasan a incorporar los daños “en el estado ecológico de las aguas marinas”, tal y como se define en la Ley 41/2010, de protección del Medio Marino (BOE núm. 317, de 30 de diciembre de 2010).

5.3. 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 AMBIENTAL APROBADO POR EL REAL DECRETO 2090/2008

Una de las principales finalidades de este Real Decreto es dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 28.d) de la ley, estableciendo los operadores de las actividades que, atendiendo a su escaso potencial de generar daños medioambientales y bajo nivel de accidentalidad, quedarán exentos de la obligación de constituir garantía

financiera, y por lo tanto de realizar análisis de riesgos medioambientales, que quedan establecidos en el nuevo apartado 2.b) del artículo 37 del reglamento.



6. LA INDEMNIZACIÓN-REPARACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL

6.1. INDEMNIZACIÓN-REPARACIÓN DEL DAÑO

Tradicionalmente el derecho civil se ha caracterizado por su condición reparadora y puede resumirse en el aforismo jurídico de que “a todo daño o perjuicio le corresponde un deber de indemnizar”.

La reparación de los daños ambientales, sin perjuicio de la vía penal, normalmente se consigue en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas. En un gran número de ocasiones, los sucesos que resultan ser lesivos para los recursos naturales están vinculados

a conductas previstas como infracciones administrativas en diferentes leyes sectoriales, lo que conlleva al inicio de un expediente sancionador.

Existen numerosas previsiones en nuestro ordenamiento jurídico acerca del deber o la obligación de reparar o restaurar el estado anterior de los recursos naturales menoscabados a partir de una conducta que, se estima constitutiva de un ilícito administrativo, un ejemplo de ello lo tenemos en lo que establecía la Ley 30/1992, de 26 de noviembre régimen jurídico de las administraciones públicas (LPAC) promulgada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015), cuando decía su artículo 130.2: «Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.»

Centrándonos en la reposición en materia civil, la acción reparadora ante los Tribunales civiles no posibilita la reparación del daño ecológico o daño al medio ambiente en sí mismo considerado, pero sí permite exigir la reparación de derechos e intereses individuales dañados por contaminación, bien mediante la reparación in natura con carácter prioritario y si fuera posible, o bien mediante la indemnización de los daños y perjuicios, pero por encima de todo se persigue adoptar en todo caso las medidas necesarias para evitar la producción de daños posteriores.

Junto a esto existen otras limitaciones como:

- Las serias dificultades para evaluar económicamente el daño al medio ambiente ocasionado.
- Inexistencia de reglas específicas en esta materia para la fijación de la indemnización, sino que la misma es objeto de libre apreciación por los Tribunales civiles con base en la prueba aportada por el demandante, siendo frecuente que la cuantía se determine en fase de ejecución de sentencia sin que, en principio, sea

susceptible de revisión en casación. Todo ello nos puede llevar a pensar que la restauración de los daños ambientales es, a veces, impracticable.

6.1.1. COMENTARIOS JURISPRUDENCIA

6.1.1.1. STS DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1990

Es interesante conocer alguna sentencia acerca de la restauración de daños ambientales la cual como se ha comentado en el punto anterior, en ocasiones es 31 impracticable, por lo que una de las sentencias del Tribunal Supremo que más expresamente recoge la circunstancia de la imposibilidad de la reparación ambiental es la STS de 30 de noviembre de 1990 núm. 3851, en la que se enjuicia un delito ecológico del antiguo artículo 347 bis por la contaminación por parte de una central eléctrica de 30.000 hectáreas de bosque.

En ella el Tribunal Supremo afirma que un daño se puede considerar irreversible y de imposible reparación en especie, cuando su reparación in natura, aun siendo posible físicamente, conllevaría mucho tiempo y sería muy costosa. Lo citado anteriormente es lo que refleja el punto decimoséptimo de los fundamentos de derecho apartado 5º de la citada sentencia, el cual dice: «(...) Corresponde a esta Sala establecer un juicio valorativo sobre los elementos fácticos que anteriormente hemos sintetizado para llegar a la conclusión de si existe o no un deterioro irreversible o catastrófico que pueda ser integrado en el párrafo tercero de tan mencionado art. 347 bis del Código Penal. En el fundamento de Derecho noveno el Tribunal se alinea con un concepto de irreversibilidad excesivamente literal considerando que en el actual nivel tecnológico siempre es posible volver desde el estado de deterioro al que se llega al estado anterior de la degradación, estimando que el conocimiento humano no conoce límites para reparar los daños ecológicos.

Tal afirmación no concuerda con el espíritu y contenido del precepto que eleva la pena en función de la intensidad del daño causado y la extensión de la zona afectada, adjetivando el daño como catastrófico o irreversible, cuando el proceso acumulativo de los efectos degradantes del medio ambiente afectan sensiblemente a los medios protegidos -en este caso las masas boscosas-, ocasionando su muerte-necrosis», en un ámbito tan extenso que permiten la calificación más agravada sin perjuicio de una hipotética y costosa reparación o repoblación que nunca podrán ser eficaces cuando, como sucede en el caso presente, el anhídrido sulfuroso no sólo se difunde en la atmósfera, sino que es absorbido por la masa

arbórea y se sedimenta en el suelo, haciendo imposible su regeneración espontánea. Por otro lado la extensión afectada nos permite afirmar que la necrosis y clorosis de que se escribe en el hecho probado puede alcanzar los caracteres de catastrófica en cuanto a su entidad y efectos, todo ello sin perjuicio de que una acción costosísima que renovase el manto de la tierra afectado y lo sustituyese por otro procediendo a la plantación de nuevas especies arbóreas que, a muy largo plazo, pudieran devolver el equilibrio ecológico a la zona, siempre que se interrumpiese el funcionamiento de las fuentes de contaminación».

Precisamente la necesidad de una operación de esta envergadura nos demuestra y nos lleva a la conclusión de que los daños fueron irreversibles y catastróficos por lo que se debe estimar el motivo.

Principio quien contamina, paga El Principio «Quien contamine, paga» fue introducido por la OCDE en recomendaciones adoptadas en 1972, 1974 y 1989, Tratado ASEAN de 1985, sobre la conservación de la naturaleza y la conservación de los recursos naturales; el Convenio sobre los APELS de 1991, y el Convenio sobre el curso de aguas fronterizas de 1992, el Convenio sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación marina por hidrocarburos de 1990. Esta recomendación la cita en su Preámbulo como principio general del Derecho Ambiental Internacional.

En base a lo anterior, la Recomendación adoptada por el Consejo de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) el 26 de mayo de 1972, sobre “ Los principios directores relativos a los aspectos económicos de las políticas de medio ambiente en el plano internacional” dice: «El principio que se utiliza para asignar los costos de la prevención de la contaminación y las medidas de control para fomentar el uso racional de los escasos recursos del medio ambiente, y para evitar distorsiones en el comercio y las inversiones internacionales es el llamado “quien contamina, paga”». Esto significa que quien contamina debe cargar con los gastos de la aplicación de las medidas, especificados en los párrafos precedentes, adoptadas para asegurar que el medioambiente se halle en estado aceptable. En otras palabras, el coste de estas medidas deberá reflejarse en el coste de los bienes y servicios que causan la contaminación en la producción y/o consumo.

También cita la recomendación que «Esas medidas no deberán ir acompañadas de subsidios que creen distorsiones significativas en comercio y las inversiones internacionales». Por otra parte la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también hace referencia al citado principio cuando dice que: «Las autoridades nacionales deberán procurar fomentar la internalización de los costes ambientales y el uso de instrumentos económicos, aplicando el criterio de que el que contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales».

Asimismo, también se cita este principio en el artículo 191. 2 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), publicado en DOUE C115 de 9 de Mayo de 2008, cuando dice: «La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga». Según dice Salassa (2014), este principio se puede analizar desde tres dimensiones distintas: preventiva, reparadora/resarcitoria y sancionatoria:

- Dimensión preventiva, el principio contaminador-pagador incentiva conductas para evitar la producción de daños ambientales a la vez que desincentiva la realización de conductas anti ecológicas.
- Dimensión reparadora/resarcitoria del principio contaminador-pagador, consiste en volver las cosas al estado anterior, como primera y prioritaria medida, y sancionar o distribuir los daños, como medida subsidiaria.
- Dimensión punitiva, implica aplicar sanciones, administrativas o penales, a quienes hayan realizado un daño ambiental. En el caso de las penas económicas ya no se trata tanto de resarcir a la comunidad por el perjuicio ecológico causado sino de castigar al infractor a la misma vez que se desalienta al resto de la sociedad a la producción de tales conductas Finalmente, en base a lo visto con anterioridad «Quien Contamina, a veces paga. Quien sufre la contaminación, no siempre cobra» Ortuño (2008).

CONCLUSIONES

Desde la Constitución Española de 1978, en la que su artículo 45 hace referencia al daño ambiental cuando habla de la “reparación del daño causado”, hasta la actualidad, se han ido aprobando una serie de normas jurídicas para la protección de la naturaleza y hacer frente a la problemática de los daños medioambientales.

Durante ese periodo, se han ido sucediendo normativas que se han ido ajustando a los tiempos actuales, existiendo desencadenantes que han llevado a acelerar el desarrollo legislativo, como es el caso del accidente en el entorno de Doñana, la rotura de la balsa minera de lodos tóxicos de Boliden Apirsa en Aznalcollar el 25 de abril de 1998, que fue el desencadenante del desarrollo legislativo en la protección del medio ambiente europeo. La grave amenaza a uno de los espacios naturales más valiosos y extensos de Europa (Doñana) llevó a la Unión Europea a crear un marco legal de responsabilidad en relación con los riesgos ambientales derivados de actuaciones antropogénicas.

Sin embargo, este no constituye un derecho fundamental en nuestro ordenamiento jurídico, ya que la CE prevé el medio ambiente como un principio rector de la política social y económica.

Respecto a este punto, al igual que otros autores, opino que debiera considerarse un derecho fundamental, ya que hablamos del medio en el que convivimos y de los recursos naturales que hacen posible que llevemos a cabo nuestro actual modo de vida. De hecho, las infracciones que atentan contra el medio ambiente pueden poner en peligro, además de nuestro ecosistema, ciertos derechos fundamentales, como por ejemplo, el derecho a la vida.

La LRM tiene como primer objetivo prevenir en todo momento la producción de los daños medioambientales, y únicamente, cuando no se hayan podido prevenir o evitar dichos daños, entrará en juego el sistema de restauración y reparación de los daños, que va a tener como fin último que el operador responsable asuma íntegramente el coste de la reparación. Todo ello, va a hacerse posible a través de los distintos mecanismos previstos en la Ley.

BIBLIOGRAFÍAS

- BELTRÁN CASTELLANOS, J.M., (2016) “Responsabilidad medioambiental: ¿Exigir garantías financieras en tiempos de crisis?”, Revista catalana de dret ambiental, Vol. VII. Núm. 1, Alicante.
- CARRILLO DE ALBORNOZ, A., (1999) Derecho Privado Romano, Editorial S.A. Promotora Cultural Malagueña, Málaga.
- CEPYME ARAGÓN, (2009) Guía de aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, Gobierno de Aragón, Zaragoza.
- DE MIGUEL PERALES, C., (2007) “La nueva ley de responsabilidad medioambiental: quedan cuestiones aún por resolver”, Diario La Ley nº 6848, Año XXVIII.
- DEL BURGO AZPIROZ, I., (2009) Guía de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental y su desarrollo reglamentario, Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra, Pamplona.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, R., (2012) “La responsabilidad civil por daños al medio ambiente”, Anuario Jurídico y Económico Escorialense, XLV, 177-192.
- GÓMEZ PUERTO, A.B., (2008) “Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en España”, Noticias Jurídicas.

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

- Unión Europea. Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, DOUE núm. 143, de 30 de abril de 2004, consultada 3 de junio de 2016
- España. Ley 11/2014 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, consultada el 4 de Julio de 2016

JURISPRUDENCIA

- STS de 30 de noviembre de 1990 núm. 3851, consultada 1 de junio de 2016 120/2002, de 16 de enero, consultada el 25 de mayo de 2016
- STS de 22 de diciembre de 2008 referencia 1135/2008 consultada el 25 de mayo de 2016

