

FORO DE ACTUALIDAD

UNIÓN EUROPEA

LA DIRECTIVA SOBRE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL EN RELACIÓN CON LA PREVENCIÓN Y REPARACIÓN DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES: SU TRANSPOSICIÓN AL DERECHO ESPAÑOL

Introducción

La responsabilidad medioambiental es una de las cuestiones que más polémica ha suscitado en los últimos tiempos en el ámbito del Derecho del medio ambiente. Los distintos desastres ecológicos acaecidos en los últimos años en el ámbito nacional, y también en el internacional, han puesto de manifiesto que los tradicionales sistemas de reparación de daños causados al medio ambiente se han quedado obsoletos, entre otros motivos, por la lentitud de sus trámites y, sobre todo, por la ineficacia de sus medidas reparadoras.

Con la finalidad principal de solucionar este problema, el Parlamento y el Consejo Europeo aprobaron hace ya dos años la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (la «Directiva 2004/35/CE»).

El presente comentario tiene por objeto describir algunos de los aspectos más relevantes que el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental que ha elaborado el Ministerio de Medio para transponer la Directiva 2004/35/CE va a implicar en la esfera patrimonial y no patrimonial de los titulares de las actividades profesionales incluidas dentro de su ámbito de aplicación. Para ello, tomaremos como referencia el último borrador de Anteproyec-

to de Ley de Responsabilidad Medioambiental elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, de 17 de enero de 2006 (el «Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental»).

Cuestión previa: el concepto de «daño medioambiental»

A los efectos del Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental, tiene la consideración de «daño medioambiental» los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos, a las aguas y al suelo, 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 produce directa como indirectamente, así como el perjuicio mensurable a cualquiera de las actividades e instalaciones relacionadas con la gestión del recurso natural que posibilitan su utilización. Aunque no se mencionen expresamente, también se deben entender incluidos en esta categoría los daños provocados por los elementos transportados por el aire (ruidos, vibraciones, olores, etc.) en la medida en que lesionen alguno de los tres medios receptores enumerados anteriormente.

Es importante resaltar que, en línea con la Directiva 2004/35/CE, el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental no será de aplicación a los denominados «daños tradicionales», esto es, a los daños a los bienes y a las personas causados con ocasión de daños infringidos al medio ambiente. El resarcimiento de este tipo de daños seguirá siendo exigible con arreglo al sistema tradicional de responsabilidad extracontractual o aquiliana previsto en los artículos 1902 y siguientes del Código Civil.

Ámbito de aplicación.

Supuestos de exención de responsabilidad

En aplicación del principio «quien contamina paga», la futura Ley de Responsabilidad Medioambiental será de aplicación a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, causados por determinadas actividades profesionales (las enumeradas en su Anexo III), entre las que se encuentran todas las actividades sujetas a la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. El Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental excluye de su ámbito de aplicación, por tanto, a los daños al medio ambiente causados por los particulares.

En consonancia con la línea jurisprudencial cada vez más consolidada de objetivación de la responsabilidad civil por daños relacionados con el medio ambiente, el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental establece una presunción de responsabilidad *iuris tantum* del operador de las actividades profesionales incluidas dentro de su ámbito de aplicación cuando, atendiendo a la naturaleza intrínseca de la actividad desarrollada o a la forma en que dicha actividad se desarrolla, sea apropiada para causar el daño. El Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental exige, además, un especial grado de diligencia a los sujetos afectados por la misma en la medida en que el hecho de cumplir con los requisitos, las precauciones y las condiciones establecidas por las normas legales y reglamentarias y de observar las condiciones de las autorizaciones administrativas exigibles, no excluye, por sí sola, la concurrencia de culpa o negligencia, si el operador no es capaz de probar que observó toda la diligencia adecuada al tipo de actividad emprendida y al medio en que se desarrolla.

Por contra, el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental exige de la obligación de sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños al medio ambiente, que luego veremos, en aquellos supuestos en que el operador pueda demostrar que los daños se han producido (i) por la actuación de un tercero ajeno al ámbito de la organización de su actividad, a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas, o (ii) cuando los daños han sido causados en cumplimiento de una orden o una instrucción obligatoria dictada por una autoridad competente.

Además, el operador no estará obligado a sufragar el coste de las medidas reparadoras cuando demuestre

que no ha incurrido en culpa o negligencia y demuestre (i) que la emisión o el hecho que sea causa directa del daño medioambiental constituye el objeto expreso y específico de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable, o (ii) que el daño haya sido causado como consecuencia de los denominados «riesgos del desarrollo», esto es, como consecuencia de una emisión o actividad respecto de la que el operador demuestre que no se habían considerado potencialmente perjudiciales para el medio ambiente según el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en el momento en que se produjo la emisión o tuvo lugar la actividad.

Atribución de responsabilidades.

Responsabilidades solidarias y subsidiarias

Establece el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental que los operadores de las actividades profesionales que entren dentro de su ámbito de aplicación estarán obligados a adoptar y a ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales y a sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía. En el supuesto de que el operador sea una sociedad mercantil que forme parte de un grupo de sociedades, según lo previsto en el artículo 42.1 del Código de Comercio, la responsabilidad podrá extenderse igualmente a la sociedad dominante cuando se aprecie una utilización abusiva de la persona jurídica o fraude de ley.

Además, en caso de concurrencia de responsables, la responsabilidad será solidaria, salvo que resulte probado el grado respectivo de contribución de cada concausante a la producción del daño, en cuyo caso se individualizará la responsabilidad en la medida de lo posible.

Quizá por su excesivo rigor y cuestionable validez jurídica, merece especial atención el régimen de responsabilidad subsidiaria previsto en el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental, en virtud del cual serán responsables de los deberes impuestos bajo la propia Ley y, en particular, de las obligaciones pecuniarias: (i) los gestores y administradores de hecho o de derecho de las personas jurídicas cuya conducta haya sido determinante de su responsabilidad; (ii) los gestores o administradores de aquellas personas jurídicas que hayan cesado en sus actividades, en cuanto a los deberes y obligaciones pendientes en el momento de dicho cese (y siempre que no hubieran hecho lo necesario para su cumplimiento o hubieran adop-

tado acuerdos o tomado medidas causantes del incumplimiento); (iii) los que sucedan por cualquier concepto al responsable en la titularidad o en el ejercicio de la actividad causante del daño (con los límites y excepciones previstos en el artículo 42.1.c) de la Ley General Tributaria); y (iv) los integrantes de administraciones concursales y los liquidadores de personas jurídicas que no hubieran realizado lo necesario para el cumplimiento de los deberes y las obligaciones devengadas con anterioridad a tales situaciones.

Medidas de prevención, evitación y reparación de daños medioambientales

El Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental prevé tres tipos de medidas ante el acaecimiento de un daño al medio ambiente o la amenaza inminente de que dicho daño se produzca: medidas preventivas, medidas de evitación y medidas reparatorias.

Las primeras tienen como finalidad principal la de evitar el daño medioambiental, mientras que las segundas tienden a impedir que, habiéndose producido un daño, éste pueda propagarse. Por su parte, las medidas reparatorias tienen como finalidad la de reponer el medio ambiente al estado en que se encontraba antes de producirse el daño, y pueden ser de cuatro tipos: (i) medidas primarias, tendentes a reponer los recursos naturales a su estado básico; (ii) medidas complementarias, tendentes a compensar el hecho de que la reparación primaria no haya dado lugar a la plena restitución de los recursos naturales, (iii) medidas compensatorias, enfocadas a compensar las pérdidas provisionales de los recursos naturales que tengan lugar desde la fecha en que se produjo el daño hasta el momento en que la reparación primaria haya surtido su efecto, y, por último; (iv) la compensación de las pérdidas provisionales, o lo que es lo mismo, las pérdidas derivadas del hecho de que los recursos naturales dañados no puedan desempeñar sus funciones ecológicas o prestar sus servicios al público hasta que hayan surtido efecto las medidas primarias o complementarias.

Garantías financieras

Con la finalidad de garantizar que el coste derivado de las medidas de prevención, evitación y reparación del daño medioambiental descritas anteriormente sean efectivamente satisfechas por el obligado a ello («quien contamina paga»), el Ante-

proyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental prevé una serie de garantías financieras obligatorias para los operadores de las actividades profesionales incluidas dentro de su ámbito de aplicación. Así, el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental prevé que la concesión de las autorizaciones medioambientales necesarias para el ejercicio de las actividades incluidas bajo su ámbito de aplicación estará condicionada a la presentación por el operador de una garantía financiera que le permita hacer frente a la responsabilidad medioambiental inherente a la actividad que pretende desarrollar. La cuantía y el contenido que, como mínimo, deberá quedar garantizada se establecerá por la Autoridad competente en función de la intensidad o gravedad del riesgo generado, pudiendo ascender hasta los veinte millones de Euros para las actividades consideradas de mayor riesgo medioambiental. La constitución de las garantías financieras podrá hacerse bien mediante la suscripción de pólizas de seguro, bien mediante la constitución de avales o bien mediante reservas técnicas *ad hoc* para responder de los riesgos medioambientales de la actividad.

El importe garantizado por estos instrumentos de garantía financiera estarán destinados específica y exclusivamente a cubrir las posibles responsabilidades medioambientales del operador, con independencia de cualquier otro tipo de responsabilidad, ya sea civil, penal, societaria o de cualquier otro tipo.

En relación con este tema, merece especial atención la creación de un Fondo de reparación de daños medioambientales destinado a sufragar los costes derivados de las medidas de prevención, evitación y reparación de los bienes de dominio público de titularidad estatal. Dicho Fondo será gestionado por el Ministerio de Medio Ambiente y se dotará con recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado.

Competencias administrativas

De conformidad con el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental, el desarrollo legislativo y la ejecución de la futura Ley de Responsabilidad Medioambiental corresponderá a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se localicen los daños causados o la amenaza inminente de que tales daños se produzcan, salvo en casos concretos como, por ejemplo, cuando el daño o la amenaza se produzca en cuencas hidrográficas de gestión estatal o a bienes de dominio público de

titularidad estatal, en cuyo caso, antes de adoptar las medidas preventivas o reparatorias, será preceptivo el informe del órgano estatal competente. Establece, además, el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental que cuando estén afectados los territorios de varias Comunidades Autónomas o cuando deban actuar aquéllas y la Administración del Estado, las Administraciones afectadas deberán establecer los mecanismos de colaboración que estimen necesarios para el mejor cumplimiento de sus competencias bajo la futura Ley.

Infracciones y sanciones

El Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental prevé un régimen de infracciones y sanciones que podrán ascender hasta los dos millones de Euros. Además, en el supuesto de infracciones muy graves, la Autoridad competente podrá revocar o suspender el título autorizatorio de la actividad por un plazo de hasta dos años. La imposición de sanciones será totalmente independiente de las obligaciones relativas a la adopción de medidas de prevención, evitación de nuevos daños o de reparación previstas en el propio Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental.

Conclusión

La futura Ley de Responsabilidad Medioambiental va a suponer, sin duda, un antes y un después en el ámbito de la responsabilidad por daños causados al medio ambiente. Aunque se trate todavía de un Anteproyecto de Ley que deberá ser tramitado y aprobado en sede Parlamentaria, donde, muy probablemente, se introducirán cambios al texto propuesto por el Ministerio de Medio Ambiente, marca la pauta de lo que, sin duda, va a ser una eficaz herramienta para la Administración para prevenir y, cuando no sea posible, reparar los daños causados por determinadas actividades profesionales al medio ambiente. La Ley de Responsabilidad Medioambiental supondrá, además, un acicate para los titulares de las actividades profesionales incluidas dentro de su ámbito de aplicación para que adopten las medidas oportunas al objeto de evitar posibles responsabilidades por daños causados al medio ambiente.

DANIEL VÁZQUEZ GARCÍA (*)

* Abogado del Departamento de Derecho Inmobiliario, Urbanístico y Medio Ambiente de Uría Menéndez (Madrid).

ESPAÑA

EMPRESARIO Y TRABAJADOR FRENTE A LA «LEY ANTITABACO»

Introducción: incidencia laboral

Con carácter preliminar conviene tener presente que la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y publicidad de los productos del tabaco (Ley 28/2005), cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de enero de 2006, no es una norma laboral sino que se trata de una regulación que procura la protección de la salud pública. La Exposición de Motivos de la Ley 28/2005 enlaza esta norma directamente con la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, siendo ambas leyes manifestación de la encomienda que el artículo 43.2 de la Constitución realiza a los poderes públicos para organizar y tutelar la salud pública. Igualmente, la Ley 28/2005 se enmarca, entre otros programas o estrategias internacionales, en el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco, de 21 de mayo de 2003, en el que se establecen directrices contra la propagación de la «epidemia del tabaquismo».

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley 28/2005 tiene una innegable trascendencia en el ámbito de las relaciones laborales, puesto que, a diferencia de la normativa existente hasta el momento (desde el ahora derogado Real Decreto 192/1998, de 4 marzo, sobre limitaciones en la venta y uso del tabaco para protección de la salud de la población, a las diversas regulaciones autonómicas que restringen el consumo de tabaco en determinados espacios), se generaliza en todo el territorio español la prohibición de fumar en los centros de trabajo.

En contra de los presagios que aventuraban numerosos conflictos laborales, la aplicación de la Ley 28/2005, durante estos pocos meses de vigencia, no ha suscitado problemas destacables en los centros de trabajo.

No obstante, y a la espera de los pronunciamientos judiciales que puedan ir surgiendo en la materia, diferentes autores ya han opinado sobre cómo debe interpretarse la Ley 28/2005 en el ámbito laboral, pudiendo reseñarse, entre otros, los siguientes trabajos: «Reflexiones sobre la futura (pero próxima) prohibición total de fumar en el lugar de trabajo» de I. García-Perrote Escartín y J. R. Mercader Ugina, en *Justicia Laboral* número 24, Ed. Lex Nova; *El tabaco en los centros de trabajo*, obra colectiva dirigida