



Guía práctica de la Ley
26/2007, de 23 de octubre,
de Responsabilidad Medioambiental

URÍA MENÉNDEZ

ADVERTENCIA

La presente obra tiene una finalidad exclusivamente divulgativa en relación con determinados aspectos de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. En consecuencia, la información y comentarios que aquí se reflejan son de carácter general y no constituyen asesoramiento jurídico de ningún tipo.

La obra está actualizada a 21 de diciembre de 2007 y Uría Menéndez no asume compromiso alguno de actualización o revisión de su contenido.

AUTORES

Noemí Blázquez Alonso: Preguntas 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24

Íñigo García-Atance Prieto: Preguntas 4, 5, 6, 38 y 39

Carlos Mínguez Plasencia: Preguntas 1, 2 y 3

Ana María Sabiote Ortiz: Preguntas 25 y 42

Jesús Sedano Lorenzo: Preguntas 33, 34, 35, 36 y 37

Daniel Vázquez García: Preguntas: 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32

Tatiana Vernaza Gonzenbach: Preguntas 40 y 41

Guillermina Yanguas Montero: Preguntas 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16

Carlos de Miguel Perales: Coordinador

DATOS DE CONTACTO (MEDIO AMBIENTE)

URÍA MENÉNDEZ

Príncipe de Vergara, 187
28002 Madrid

Carlos de Miguel Perales

T: + 34 91 586 04 55
F: + 34 91 586 06 91

Guillermina Yanguas Montero

T: + 34 91 586 45 68
F: + 34 91 586 06 91

Daniel Vázquez García

T: + 34 91 586 45 68
F: + 34 91 586 06 91

Íñigo García-Atance Prieto

T: + 34 91 586 04 55
F: + 34 91 586 06 91

Jesús Sedano Lorenzo

T: + 34 91 586 45 68
F: + 34 91 586 06 91

Ana M^a Sabiote Ortiz

T: + 34 91 586 04 55
F: + 34 91 586 06 91

URÍA MENÉNDEZ

Av. Diagonal, 514
08006 Barcelona

Juan Antonio Loste

T: + 34 93 416 51 21
F: + 34 93 416 55 11

Daniel Ripley

T: + 34 93 416 55 86
F: + 34 93 416 55 11

Esteban Arimany Lamoglia

T: + 34 93 416 55 27
F: + 34 93 416 55 11

Noemí Blázquez Alonso

T: + 34 93 416 55 27
F: + 34 93 416 55 11

Jaime Calvo Retuerto

T: + 34 93 416 51 21
F: + 34 93 416 55 11

Ingrid Barruz González

T: + 34 93 416 51 21
F: + 34 93 416 55 11

URÍA MENÉNDEZ

Colón, 28 -5^º
46004 Valencia

Carlos Mínguez Plasencia

T: + 34 96 353 23 36
F: + 34 96 351 22 39

URÍA MENÉNDEZ

Gran Vía de Don Diego López de Haro nº 19-21 (planta 2ª)
48001 Bilbao

Ignacio Pérez Dapena

T: +34 94 416 37 96

F: +34 94 479 07 61

URÍA MENÉNDEZ

Rua Castilho, 20 - 6º
1250-069 Lisboa

Claudio Monteiro

T: + 35 121 03 08 627

F: + 35 121 03 08 601

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	15
CUESTIONES GENERALES	17
1. ¿Cuál es el objeto de la Ley?	17
2. ¿Cuáles son las características del régimen de responsabilidad que impone la Ley?	21
3. ¿Cuáles son las obligaciones básicas que impone la Ley?	25
DAÑOS A LOS QUE SE REFIERE LA LEY	27
4. ¿A qué daños se refiere la Ley?.....	27
5. ¿Se refiere la Ley a daños transfronterizos?	31
6. ¿Hay daños al medio ambiente no cubiertos por la Ley?	33
SUJETOS AFECTADOS POR LA LEY	37
7. ¿Quiénes son responsables bajo la Ley?	37
8. ¿Cabe responsabilidad del accionista o socio del operador?.....	41
9. ¿Qué ocurre si hay varios operadores responsables?	43
10. ¿Qué ocurre si el operador desaparece?	45
11. ¿Quién puede ser responsable solidario, junto con el operador?	47
12. ¿Quiénes pueden ser responsables subsidiarios, junto con el operador?	49
13. ¿Cuáles son las principales diferencias entre las actividades del Anexo III de la Ley y el resto de actividades?	51
14. ¿Quién puede exigir la responsabilidad que recoge la Ley?	53
15. Si por un mismo incidente puede existir responsabilidad bajo la LRM y bajo otra norma, ¿cuál se aplica?.....	55
16. ¿Hay alguna disposición sobre derechos del público en relación con la prevención, evitación y reparación de daños medioambientales?	57
OBLIGACIONES DE PREVENCIÓN Y EVITACIÓN	59
17. ¿En qué consisten las medidas de prevención y de evitación que debe adoptar el operador?	59
18. ¿Cuándo deben adoptarse medidas de prevención y de evitación?	61
OBLIGACIONES DE REPARACIÓN	63
19. ¿En qué consisten las obligaciones de reparación que debe adoptar el operador?.....	63
20. ¿Cuándo deben adoptarse medidas de reparación?.....	67
21. ¿Cómo deben adoptarse las medidas de reparación?	69
22. ¿Qué ocurre si hay varios daños que deben ser reparados?	73

DISPOSICIONES COMUNES EN MATERIA DE PREVENCIÓN, EVITACIÓN Y REPARACIÓN	7 5
23. ¿Cuáles son las potestades de las Administraciones?	75
24. ¿Cabe llegar a un acuerdo con las autoridades?	7 9
OBLIGACIONES DE COMUNICACIÓN	8 1
25. ¿Cuáles son las obligaciones de comunicación que soportan los operadores?	8 1
POSIBILIDAD DE EXIMIRSE DE LA OBLIGACIÓN DE SUFRAGAR COSTES IMPUESTA POR LA LEY	8 3
26. ¿En qué consiste la exención del operador de sufragar costes cuando la emisión o el hecho causante del daño medioambiental esté autorizado?	83
27. ¿En qué consiste la exención del operador de sufragar costes cuando el daño medioambiental sea causado por un tercero ajeno al ámbito de su actividad?	8 5
28. ¿En qué consiste la exención del operador de sufragar costes cuando el daño medioambiental haya sido causado en ejecución de una orden o instrucción dictada por la autoridad?	8 7
29. ¿En qué consiste la exención del operador de sufragar costes cuando el daño medioambiental esté amparado por el denominado “riesgo del desarrollo industrial”?	8 9
30. ¿Se puede ser responsable bajo la LRM con independencia de cuándo hubiera tenido lugar la emisión, el suceso o incidente que causa el daño?	91
31. ¿Qué ocurre cuando un operador está exento de la obligación de sufragar los costes derivados de las medidas de prevención, evitación o reparación y, aún así, por imposición de la LRM, se ve obligado a satisfacerlos?	9 3
32. ¿Qué es y qué daños cubre el Fondo estatal de reparación de daños medioambientales?	9 5
GARANTÍA FINANCIERA	9 7
33. ¿Están obligados a tener garantía financiera todos los operadores?	9 7
34. ¿A partir de qué momento es obligatorio tener la garantía financiera?	9 9
35. ¿Cuál es la cuantía que debe quedar garantizada?	101
36. ¿Qué responsabilidad cubre la garantía?	103
37. ¿Qué tipos de garantía existen?	105
38. ¿Caben limitaciones temporales en la garantía?	107

39. ¿Cuál es la finalidad del Fondo de compensación de daños medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros?	109
RÉGIMEN DISCIPLINARIO	111
40. ¿Cuáles son las infracciones más relevantes que contiene la Ley?	111
41. ¿Qué sanciones se pueden imponer a los infractores?	113
42. ¿Se establecen plazos de prescripción distintos a los generales?.....	115
APÉNDICE DOCUMENTAL	117
1. LEY 26/2007 DE 23 DE OCTUBRE, DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL	117

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CE: Constitución española

Convenio de París: Convenio de París de 29 de julio de 1960, sobre la Responsabilidad Civil en Materia de Energía Nuclear

Directiva 2004/35: Directiva 2004/35 del Parlamento y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales

Directiva de Aguas: Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un Marco Comunitario de Actuación en el Ámbito de la Política de Aguas

Directiva de Aguas Subterráneas: Directiva 2006/118/CE, de 12 de diciembre, relativa a la Protección de las Aguas Subterráneas contra la Contaminación y el Deterioro

Ley 30/1992: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Ley de Acceso a la Información Medioambiental: Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente

Ley de Costas: Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas

Ley de Energía Nuclear: Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear

Ley de Montes: Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes

Ley de Patrimonio Natural: Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

Ley de Puertos: Ley 22/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante

Ley de Residuos: Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos

Ley del Ministerio Fiscal: Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

Ley IPPC: Ley 16/2002, de 1 de julio, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación

LGT: Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria

LRM: Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental

RD de Suelos Contaminados: Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminante de suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados

RDLeg. de Aguas: Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas

RDLeg. EIA: Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental

RDPH: Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico

PRESENTACIÓN

A finales del año 2007 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Esta Ley traspone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/35 y supone la culminación de un proceso de muchos años de discusiones sobre si debía o no, y en su caso de qué forma, establecerse en los Estados miembros un régimen de responsabilidad medioambiental común.

Como se verá, la LRM viene a traer novedades, pero sobre todo consolida ciertas tendencias que venían dándose en la práctica de manera más o menos generalizada. Así, el carácter objetivo de la responsabilidad, o incluso el hecho de que no tenga límite cuantitativo. Se podrá o no estar de acuerdo con el contenido de esta Ley, y con las obligaciones que impone sobre los operadores, que son muchas, y relevantes; lo que no cabe negarle, en cambio, es que al menos introduce en nuestro ordenamiento jurídico un esquema de responsabilidad medioambiental, y ése es el mejor remedio para alcanzar la seguridad jurídica que en un campo que aún se está construyendo, como el del Derecho del Medio Ambiente, falta en muchas ocasiones.

Lo anterior no debe entenderse en el sentido de que la LRM resuelve todos los problemas que pueden plantearse en lo que se refiere a las afecciones al medio ambiente. Al contrario: esta Ley plantea muchos más interrogantes de los que resuelve, precisamente porque está abriendo camino en una materia nueva. Será la práctica, esperemos que con una muy buena dosis de sentido común, la que vaya concretando muchas de las dudas que esta Ley sin duda va a suscitar en su aplicación. Para ello será preciso contar con un concepto que sustenta todo nuestro ordenamiento ambiental, y que desde algunas instancias tiende a olvidarse: el desarrollo sostenible, que para serlo (sostenible) tiene que ser, primero, desarrollo.

Dicho todo esto, no podemos sino destacar que esta publicación pretende facilitar una primera aproximación al nuevo régimen de responsabilidad medioambiental que la LRM recoge. No pretende ser un tratado extenso sobre la materia, ni mucho menos dar respuesta a todas las cuestiones que a buen seguro se plantearán de aquí en adelante. Con sistematizar su contenido, y hacerlo comprensible para nuestros clientes, se habrá cumplido nuestro objetivo.

Diciembre 2007

1. ¿Cuál es el objeto de la Ley?

Artículos de referencia: 1, 2, 3, disposición adicional primera, disposición adicional segunda, disposición final primera, disposición final segunda

La LRM pretende completar el hasta ahora vigente sistema de responsabilidad en materia medioambiental, estableciendo un régimen administrativo, mayoritariamente objetivo e ilimitado de responsabilidad por daños al medio ambiente.

El Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil derivada de Actividades con Incidencia Ambiental tramitado durante los últimos años de la VI legislatura (1996-2000), y decaído con el final de ésta, constituye el antecedente inmediato de la LRM en el ordenamiento jurídico interno. Este Anteproyecto proponía el establecimiento de un régimen de responsabilidad por daños al medio ambiente caracterizado, a diferencia del instaurado por la LRM, básicamente como civil, mayoritariamente objetivo y de alcance limitado.

En el ámbito comunitario, varias han sido las iniciativas emprendidas durante los últimos años: la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil por daños causados por los residuos de finales de los años 80, el Libro Verde sobre reparación del daño ecológico de 1993, o el Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental de febrero de 2000. Estas iniciativas marcan un proceso que culmina con la norma comunitaria cuya transposición al ordenamiento jurídico interno se lleva a cabo mediante la LRM: la Directiva 2004/35. La Directiva 2004/35 está basada en los principios informadores de la política de la Comunidad Europea en medio ambiente, proclamados en el artículo 174 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de cautela y acción preventiva, corrección de los atentados contra el medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y “quien contamina, paga”.

La LRM cumple con el mandato contenido en el artículo 45 de la CE. Su apartado 2 impone a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Su apartado 3 alberga

el fundamento constitucional de la responsabilidad instaurada por la LRM al disponer que *“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”*.

Este nuevo régimen de responsabilidad medioambiental permite completar el marco legal de protección de los recursos naturales previsto en la CE. Las diferentes normas sectoriales aplicables han configurado un régimen de responsabilidad por daños vinculado a un comportamiento calificado, cuando menos, de negligente. La LRM desvincula, como regla general, la exigencia de responsabilidad de la presencia, en la actuación causante del daño ambiental, de dolo o culpa, instaurando un sistema de responsabilidad integral y mayoritariamente objetivo, basado en los principios de prevención y de que *“quien contamina, paga”*.

En especial, la LRM ahonda en el ya clásico 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”*. Prueba de ello es que la LRM universaliza la adopción de medidas de prevención y evitación para toda actividad causante o susceptible de ocasionar daños al medio ambiente, estén presentes o no en su comportamiento elementos dolosos o culposos.

Esta dimensión preventiva de la norma toma cuerpo mediante el concepto de *“amenaza inminente de daños”*, definido como *“la probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales en un futuro próximo”*. El legislador ha previsto que de esta probabilidad suficiente surjan automáticamente, sin necesidad de requerimiento previo por parte de la Administración, obligaciones de los operadores de prevenir y evitar la producción de daños medioambientales.

La LRM se aplica a cualquier actividad económica o profesional susceptible de ocasionar o causante de un daño medioambiental, en el sentido dado a este concepto en su artículo 2 (véase pregunta 4), e imputa obligaciones diferenciadas a los titulares de aquéllas en función de sus características y de la concurrencia en su desarrollo de elementos dolosos o culposos. De este modo existen dos niveles de intensidad en la aplicación de la LRM: por un lado, un sistema de responsabilidad objetiva aplicable en sus dos dimensiones, preventiva y reparadora, a aquellas actividades referidas en el Anexo III de la LRM; por otro lado, un sistema de responsabilidad objetiva aplicable sólo en su dimensión preventiva a aquellas actividades no incluidas en este Anexo III, de tal forma que el dolo o culpa de estos operadores resulta necesario para poder exigirles la responsabilidad medioambiental en su faceta reparadora.

Esta universalización a cualquier actividad económica o profesional de las obligaciones de prevención y evitación de daños medioambientales, expuesta por el legislador en el Preámbulo de la LRM y precisada en su artículo 3, se ve sin embargo matizada y complementada en determinados preceptos. Así, y junto con otras limitaciones y exclusiones (véase pregunta 6), interesa destacar ahora que su aplicación se llevará a cabo dejando a salvo el contenido de la normativa estatal y autonómica vigente en materia de protección civil y de emergencias sanitarias a las que se refiere la disposición adicional primera de la LRM y, por tanto, sin interferir en la posibilidad de los órganos administrativos competentes para adoptar cuantas medidas fueran precisas para prevenir y reconducir a la normalidad situaciones de emergencia acaecidas en sus respectivos ámbitos de actuación.

Tal y como se proclama en el apartado 2 de su disposición final primera, la LRM se dicta en su mayor parte en ejercicio de las competencias que dispone el Estado con carácter

exclusivo para la elaboración de la legislación básica en materia de medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la CE. Como excepción, hay que citar la disposición adicional octava, que constituye legislación procesal dictada al amparo del artículo 149.1.6^a de la CE; la sección 1^a del capítulo IV, que constituye legislación básica de seguros dictada al amparo del artículo 149.1.11^a; y la sección 2^a del capítulo IV, dictada al amparo del artículo 149.1.14^a de la CE en materia de Hacienda General y Deuda del Estado.

En ejercicio de estas facultades de establecimiento de normas adicionales de protección, y en desarrollo de la previsión recogida en el apartado 4 de la disposición adicional segunda de la LRM, las comunidades autónomas podrán incorporar nuevas actividades a las ya previstas en el Anexo III de la LRM, y aplicar a éstas u otras actividades el régimen jurídico que resulte de dicha adscripción en términos de responsabilidad medioambiental exigible por la LRM, o aquél otro más exigente que decidieran adoptar en el ejercicio de sus facultades de establecimiento de normas adicionales de protección.

Este carácter básico no alcanza a la totalidad del texto legal. Así, no se reconoce tal carácter básico al precepto contenido en el artículo 45.3, que establece un plazo máximo de tres meses para la resolución de los procedimientos de exigencia de responsabilidad ambiental, ni a los plazos previstos en los apartados 3 y 4 del artículo 46, para los trámites a cumplimentar en una hipotética terminación convencional del procedimiento, por tratarse de normas procedimentales de detalle. Tampoco la exención de exigencia de constitución de garantía financiera para la Administración General de Estado, Entidades locales o personas jurídico-públicas dependientes o adscritas a éstas, prevista en el apartado 1 de la disposición adicional séptima, tiene reconocido tal carácter de norma básica. En este último caso, las comunidades autónomas decidirán, en ejercicio de su potestad de autoorganización, hacer extensible la exención que la LRM ha previsto en el ámbito estatal y local a sus respectivas Administraciones y personas jurídico-públicas dependientes.

La LRM regula en su disposición adicional decimotercera el régimen de responsabilidad medioambiental aplicable a los operadores que realicen las actividades económicas o profesionales reguladas por ella en Estados que no formen parte de la Unión Europea. Su contenido inicial fue modificado tras el trámite de enmiendas en el Senado, al ser revisado su alcance.

El texto enmendado por el Senado proponía la aplicación automática de las medidas de prevención, evitación y reparación contempladas en la LRM a aquellos operadores causantes de un daño medioambiental que realizaran actividades económicas o profesionales reguladas por la LRM en Estados que no son parte de la Unión Europea y fueran beneficiarios de instrumentos públicos de apoyo a la inversión española en el exterior.

El texto definitivo de la LRM ha matizado esta previsión extraterritorial de aplicación de la LRM, suprimiendo su aplicación automática y supeditándola a la necesaria suscripción previa de acuerdos, principios, objetivos o normas en los que se contemple la aplicación de las citadas medidas de prevención, evitación y reparación.

El texto definitivo de esta disposición adicional refleja un rasgo común a toda la LRM: pese a la *voluntas legislatoris* de establecer un sistema de responsabilidad medioambiental, novedoso frente a las formas clásicas de responsabilidad, civil, penal y administrativa, se constata, sin embargo, el recurso a los elementos característicos de los sistemas tradicionales para fijar los mecanismos que sostienen ese "nuevo" régimen de responsabilidad.

2. ¿Cuáles son las características del régimen de responsabilidad que impone la Ley?

Artículos de referencia: 3, 5, 7, 9.1, 9.2, capítulo III, 24.1, 4, disposición transitoria única

Mediante la transposición de la Directiva 2004/35, y según se afirma en la Exposición de motivos de la LRM, ésta ha instaurado, en nuestro ordenamiento jurídico, un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter mayoritariamente objetivo e ilimitado, basado en los principios de prevención y de que “quien contamina, paga”.

Régimen administrativo

La LRM justifica en su Exposición de motivos este carácter administrativo del régimen de responsabilidad en el conjunto de potestades administrativas clásicas con cuyo ejercicio la Administración pública debe garantizar el cumplimiento de la Ley y la aplicación del régimen de responsabilidad que incorpora.

Como manifestó el Consejo de Estado en su dictamen de 22 de febrero de 2007 al Anteproyecto de la Ley, *“la nueva Ley erige al Estado en defensor de la naturaleza y atribuye a su Administración general, a las demás Administraciones públicas que lo integran, y al Ministerio Fiscal, las potestades necesarias para hacerse cargo de tal defensa”*. Esas potestades se insertan en el ámbito de la autotutela administrativa, concebida como aquella especial posición jurídica reconocida a la Administración pública a través de la cual ésta ve garantizada su legitimidad, a través de la presunción de legalidad de su actuación y su eficacia, por medio de la ejecutividad de sus actos. Esta autotutela se manifiesta en la LRM, entre otros ejemplos, en la exigencia de adopción de las medidas de prevención, evitación y reparación de los daños ambientales que resulten procedentes, recogidas en el capítulo III de la LRM o con la ejecución de dichas medidas a costa del operador responsable (artículos 18, 21, 23 y 47 de la LRM).

El artículo 7 de la LRM atribuye a las comunidades autónomas la ejecución de la Ley y por tanto, con carácter general, la adopción de las medidas de prevención, evitación y reparación referidas en el capítulo III de la LRM, sin perjuicio de la competencia estatal para adoptarlas cuando el daño medioambiental pueda producirse o haya sido ocasionado en bienes de dominio público de titularidad estatal, al amparo de lo dispuesto en la legislación de aguas y costas. El apartado 6 de este artículo 7 recoge una modulación de este régimen competencial, al contemplar la posible intervención de la Administración General del Estado ante supuestos de extraordinaria gravedad o urgencia, adoptando *“cuantas medidas sean necesarias para evitar daños medioambientales irreparables o para proteger la salud humana”*, si bien el precepto concluye afirmando que todo ello debe hacerse *“con la colaboración de las comunidades autónomas y de acuerdo con sus respectivas competencias”*.

Régimen mayoritariamente objetivo

La definición del régimen de responsabilidad medioambiental instaurado por la LRM como un régimen mayoritariamente objetivo e ilimitado constituye el elemento nuclear y de mayor relevancia de este sistema de responsabilidad. Esta naturaleza objetiva de la responsabilidad medioambiental consolida un proceso de disociación entre el concepto de infractor y el de responsable, una de cuyas manifestaciones más relevantes, en el ámbito del derecho medioambiental español, podemos hallarlas en el régimen jurídico de los suelos contaminados

previsto en el Título V de la Ley de Residuos. En éste, si bien todavía incardinada en el plano de una responsabilidad del poseedor o propietario subsidiaria de la responsabilidad principal del causante de la contaminación, se constata ya la presencia de los primigenios elementos definitorios de un régimen administrativo de responsabilidad objetiva.

Estos elementos se proyectan íntegramente en la LRM a los daños causados por los operadores que desarrollan alguna de las actividades incluidas en su Anexo III. Pero no lo hace de igual modo con el resto de actividades. La responsabilidad exigible a los operadores causantes de los daños producidos o de la amenaza inminente de ser ocasionados por actividades distintas de las descritas en el Anexo III, y que no hubieran sido ocasionados mediando dolo o culpa, se manifiesta en la obligación de adopción de medidas de prevención y evitación. Así, queda fuera de este sistema objetivo de responsabilidad la obligación de reparación de los daños medioambientales ocasionados por los operadores que desarrollan las actividades económicas o profesionales no incluidas en el Anexo III de la LRM cuando no hubiera mediado dolo o culpa en su producción.

De manera gráfica, podríamos afirmar que la Ley estructura su ámbito de aplicación a modo de círculos concéntricos definidos en función de la responsabilidad objetiva o subjetiva predicable de las actividades sometidas a ella. Así: (i) un primer anillo o círculo exterior caracterizado por la responsabilidad subjetiva de reparación de los daños medioambientales causados por aquellas actividades no referidas en el Anexo III; (ii) un segundo anillo o círculo intermedio de responsabilidad objetiva de prevención y evitación exigible a los daños medioambientales y sus amenazas inminentes de producción por actividades no referidas en el Anexo III; y (iii) un núcleo central de responsabilidad objetiva de prevención, evitación y reparación aplicable a todo operador que realice alguna de las actividades referidas en el Anexo III.

La naturaleza objetiva de la responsabilidad atribuible a este núcleo central se ve reforzada por la presunción de causalidad prevista en el párrafo segundo del artículo 3.1 de la LRM. En virtud de ésta y mediante la consideración del desempeño de las actividades del Anexo III como prueba indiciaria de responsabilidad ambiental, se alcanza la presunción de que estas actividades económicas o profesionales han causado el daño o su amenaza cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a su forma, son susceptibles de ocasionarlo.

Esta naturaleza objetiva se proyecta de igual modo en la previsión contenida en el segundo párrafo del artículo 9.1 de la LRM, en virtud de la cual el cumplimiento de los requisitos, precauciones y condiciones establecidas por las normas legales y reglamentarias o fijadas en cualesquiera títulos administrativos cuya obtención sea necesaria para el ejercicio de una actividad económica o profesional, no exonera a los operadores de las actividades en el Anexo III de responsabilidad medioambiental ni de su obligación de sufragar inicialmente los costes de las medidas de prevención, evitación o reparación que hubieran de ser adoptadas, sin perjuicio de su derecho a recuperar posteriormente esos costes en los términos previstos en los artículos 14, 15 y 16 de la LRM (véanse preguntas 26, 27, 28, 29 y 31).

Responsabilidad ilimitada

El tercero de los rasgos característicos del régimen de responsabilidad instaurado por la LRM, es su calificación como ilimitada, lo que supone, en palabras utilizadas por el propio legislador en la Exposición de motivos, que *“el contenido de la obligación de reparación (o, en su caso, de prevención) que asume el operador responsable consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras”*. Esta previsión representa una im-

portante novedad en relación con el planteamiento previsto en el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil derivada de Actividades con Incidencia Ambiental cuyo artículo 7 fijaba en 15.000 millones de pesetas el límite máximo de responsabilidad en que pudiera verse incurso el operador identificado como responsable.

El artículo 9.1 de la LRM identifica a los operadores de las actividades incluidas en esta Ley como sujetos 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, cuando resulten responsables de los mismos*”. Esta naturaleza ilimitada es indirectamente referida en el artículo 24 de la LRM al regular el mecanismo de garantía financiera obligatoria y disponer que sea cual sea la cantidad determinada por la autoridad competente para constituir la, en modo alguno podrá entenderse que dicha cantidad limite las responsabilidades establecidas por la LRM.

La LRM generaliza, en definitiva, los mecanismos de responsabilidad ya establecidos en algunas normativas sectoriales, como la de aguas (artículo 118 del RDLeg. de Aguas), fuertemente influida por el planteamiento y los efectos de la *restitutio in natura*, en virtud de la cual todo daño medioambiental producido por una actividad sujeta a la LRM genera una responsabilidad consistente en la obligación de reponer los recursos naturales afectados a su estado original, sin limitación *a priori* de los costes que ello pueda suponer.

Dimensión preventiva

El principio de prevención, como uno de los fundamentos básicos del sistema de responsabilidad instaurado por la LRM, constituye otra de sus notas características. Este principio de prevención referido en el artículo 1 de la LRM y, analizado de manera exhaustiva en las preguntas 17 a 20, se concreta en unas obligaciones del operador de prevención de daños contenidas en el artículo 17 de la LRM, caracterizadas por las siguientes tres notas: su ámbito universal, pues alcanza a todos los daños medioambientales causados por cualquier actividad económica o profesional; su carácter inmediato, por la obligación legal de adoptarlo sin demora ante la amenaza inminente de daños; y su naturaleza *desprocedimentalizada*, por cuanto su adopción se produce al margen de cualquier procedimiento administrativo de necesaria incoación y aun sin necesidad de requerimiento o acto administrativo previo alguno.

El análisis del ámbito objetivo de aplicación de la LRM impide calificar de manera plena el régimen de responsabilidad medioambiental instaurado por la LRM como un régimen integral en el que todos los daños medioambientales quedan comprendidos de manera exclusiva en su ámbito de aplicación.

Sin perjuicio de remitir a la pregunta 6 de esta obra, donde esta cuestión será específicamente analizada, resulta necesario afirmar en esta primera aproximación general, que, como se demostrará a continuación, no estamos ante un régimen integral comprensivo de la totalidad de los daños medioambientales que puedan ser ocasionados por cualquier actividad económica o profesional desarrollada por cualquier persona física o jurídica, pública o privada.

Prueba de lo anterior es la existencia de supuestos en que la responsabilidad medioambiental establecida por la LRM por los daños medioambientales causados o de posible causación no resulta exigible, bien sea por razones objetivas (por ejemplo, la exclusión de los daños medioambientales producidos por aquellas actividades que emplean materiales radiactivos cuya utilización se encuentra regulada por el tratado EURATOM -artículo 3.5. b) de la LRM-, bien sea por circunstancias subjetivas (como el supuesto contenido en la disposición adicional décima, en el que se excluye a la Administración General del Estado de la aplicación de

la LRM, en materia de obras públicas de interés general, por los daños medioambientales causados por obras de esta naturaleza si quedara acreditado el cumplimiento en éstas de las prescripciones establecidas en sus declaraciones de impacto ambiental).

Esta última circunstancia sirve además para atestiguar el diferente, por privilegiado, tratamiento dispensado por la LRM a los operadores públicos frente a los privados que desarrollen actividades referidas en su Anexo III, quienes no quedarán exonerados de responsabilidad medioambiental, como declara su artículo 9.1, pese a acreditar el cumplimiento de los requisitos, de las precauciones y de las condiciones establecidos por las normas legales y reglamentarias o de los fijados en cualesquiera títulos administrativos cuya obtención sea necesario para el ejercicio de una actividad de las previstas en el mencionado Anexo.

3. ¿Cuáles son las obligaciones básicas que impone la Ley?

Artículos de referencia: 9, 14, 15, 16

La LRM impone a los operadores de las actividades económicas o profesionales incluidas en la Ley las obligaciones de (i) prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales que ocasionen, (ii) sufragar los costes de reposición, cualquiera que fuera su cuantía, (iii) comunicar de forma inmediata a la autoridad competente su existencia así como la de la amenaza inminente de que puedan ocasionarse, y (iv) colaborar en la definición de las medidas reparadoras y en la ejecución de las medidas adoptadas por la autoridad competente.

El análisis más detallado de estas obligaciones puede hallarse en las preguntas 17 a 24.

Estas obligaciones afectan de diferente manera a los sujetos obligados por la LRM. Como luego se verá, las obligaciones de prevención, evitación y reparación tienen un alcance distinto en función del desempeño o no del operador de las actividades referidas en el Anexo III de la LRM; de la realización o no de dichas actividades mediando dolo o culpa, y, en ocasiones, de la naturaleza jurídica pública o privada del operador (véase pregunta 2).

Las obligaciones de comunicación inmediata y colaboración recogidas en el apartado 2 y 3 del artículo 9 afectan a cualquier operador de una actividad económica o profesional a la que resulte aplicable la LRM, ya sea para la adopción de medidas de prevención o evitación, ya sea para la ejecución de medidas reparadoras.

Esta obligación de colaboración, pese al tenor literal del artículo 9.3, que alude exclusivamente a “medidas reparadoras”, ha de entenderse extendida también a las medidas de prevención y evitación de nuevos daños, a la vista de las potestades administrativas que en esta materia ostenta la autoridad competente y cuya ejecución puede requerir en determinados momentos de la colaboración del operador titular de la actividad causante del daño o de la amenaza de inminente causación.

Por último, la determinación expresa de la obligación de sufragar los costes de reposición enlaza con la voluntad del legislador de evitar la existencia de daños medioambientales que queden sin reparación. Esta determinación es causante, a nuestro juicio, de la contradicción en la que incurre el legislador en el artículo 14 de la LRM, al titular este artículo como *Inexigibilidad de la obligación de sufragar los costes* pese a imponer en su apartado 3 las obligaciones de adoptar y ejecutar a su costa las medidas necesarias de prevención, evitación y reparación al operador no responsable, al menos inicialmente.

La posibilidad de recuperar los costes incurridos en la adopción de esas medidas a través de las acciones previstas en los artículos 15 y 16 de la LRM parece ser el fundamento al que se acoge el legislador para considerar como establecida la inexistencia de una obligación de sufragar los costes.

No podemos ser sino críticos con esta previsión legal, dadas las dudas que genera la futura efectividad de las vías previstas de recuperación de costes. En efecto, no parece suficientemente garantizado el cumplimiento de la previsión legal de no resultar exigible (habría que haber dicho “*con carácter definitivo*”) la obligación de sufragar los costes, cuando a todo lo que alcanza la LRM en su artículo 15 es: (i) prever posibles acciones de repetición frente a terceros; (ii) posibles demandas de responsabilidad patrimonial frente a la Administración pública; (iii) un posible recurso al Fondo estatal de reparación de daños medioambientales

previsto en su artículo 34 cuya capacidad operativa inmediata podrá encontrarse limitada por su propia dotación presupuestaria; y (iv) aquello que tengan a bien prever las comunidades autónomas en sus respectivos desarrollos legislativos de la LRM, como concluye señalando el citado el artículo 15.2 de la LRM.

4. ¿A qué daños se refiere la Ley?

Artículos de referencia: 2.1, 2.2

La LRM se refiere a los daños medioambientales. Bajo este concepto no se incluye cualquier tipo de daño causado a elementos del medio ambiente, sino únicamente aquellos daños que encajen dentro del concepto de “daño medioambiental” tal y como se define en el artículo 2.1 de la LRM, esto es, daños a las especies silvestres y a los hábitat, daños a las aguas, daños a la ribera del mar y de las rías, y daños al suelo.

La 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 producen directa como indirectamente (artículo 2.2 de la LRM). En consecuencia, para que exista daño, no basta con la mera apreciación de que se ha degradado un recurso natural, sino que, además, debe verificarse que se ha causado un perjuicio medible, y por tanto objetivo, sobre el recurso natural o sobre el servicio de recursos naturales en cuestión.

Los servicios de recursos naturales, novedoso concepto introducido por la LRM, se definen como las funciones que desempeña un recurso natural en beneficio de otro recurso natural o del público (artículo 2.18 de la LRM). Este concepto de servicios de los recursos naturales permite ampliar el concepto de daño a aquellos casos en los que el elemento natural no 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.

Daños a las especies y a los hábitat

Se entiende que se han producido daños a las especies silvestres de la flora y de la fauna silvestres y a los hábitat cuando se causen efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de esos hábitat o especies (artículo 2.1 a) de la LRM).

Para valorar el carácter significativo de los daños provocados sobre una especie o hábitat debe considerarse el daño respecto del estado básico de la especie o hábitat dañado. El estado básico de un hábitat o especie se define en el artículo 2.19 de la LRM como 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 disponible. Debe tenerse en cuenta que, a efectos de la LRM, “especies silvestres” y “hábitat” son únicamente aquellos que estén incluidos en alguno de los regímenes de protección identificados en los artículos 2.4 y 2.5 de la LRM. Los artículos 2.4 y 2.5 de la LRM se refieren genéricamente a especies o hábitat que se encuentren protegidos por normas comunitarias, estatales, autonómicas e incluso tratados internacionales; será pues necesario acudir a estas normas para saber si una especie o hábitat determinado debe considerarse o no incluido bajo el concepto de “especie silvestre” o de “hábitat” dado por la LRM.

Daños a las aguas, a la ribera del mar y de las rías

Los daños a las aguas son todos aquellos que produzcan efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico y cuantitativo en las masas de agua superficiales o subterráneas o en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales (artículo 2.1 b) de la LRM). Para integrar estos conceptos en la definición de daño a las aguas de la LRM es necesario acudir a la legislación general en materia de aguas (fundamentalmente, el RDLeg. de Aguas y el RDPH).

Por su parte, los daños a la ribera del mar y de las rías comprenden cualquier daño que produzca efectos adversos significativos sobre la integridad física y adecuada conservación de la ribera del mar y de las rías, así como también aquellos otros daños que impliquen dificultad o imposibilidad de conseguir o mantener un adecuado nivel de calidad de la ribera del mar y de las rías (artículo 2.1 c) de la LRM).

Para delimitar el alcance de los daños a la ribera del mar y de las rías contemplados en la LRM es necesario acudir a las definiciones de ribera del mar y de las rías que se contienen en la legislación sectorial sobre costas, y en particular, en la Ley de Costas.

Daños al suelo

En el caso de los suelos, el concepto de daño incluye cualquier contaminación del suelo que suponga riesgos significativos de que se produzcan efectos adversos sobre la salud humana o para el medio ambiente debidos al depósito, vertido o introducción directos o indirectos de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o en el subsuelo (artículo 2.1 d) de la LRM).

El artículo 2.1 d) recoge un concepto de daño que se configura causalmente, de modo que sólo habrá daño al suelo, a efectos de la LRM, cuando la contaminación del suelo tenga como causa el depósito, vertido o introducción de determinados elementos en el suelo o subsuelo.

En relación con los daños al suelo cabe destacar la confluencia de diversos textos legales que regulan los daños al suelo: la LRM, la Ley de Residuos, y el RD de Suelos Contaminados. La Ley de Residuos y el RD de Suelos Contaminados establecen un estricto régimen de responsabilidad por la contaminación de suelos. Conforme a este régimen, declarado un suelo como contaminado por la comunidad autónoma correspondiente, se hace responsable de limpiar y recuperar ese suelo, en primer lugar al causante de la contaminación (que cuando sean varios, serán responsables solidariamente) y subsidiariamente, por este orden, los poseedores del suelo contaminado y los propietarios no poseedores.

La LRM viene a reforzar en varios aspectos el régimen ya establecido por la Ley de Residuos. Por ejemplo, será aplicable también a la contaminación de los suelos el régimen

de presunción de autoría establecido en el artículo 3.1 de la LRM para los operadores de actividades incluidas en su Anexo III (véase pregunta 13). Igualmente, los daños al suelo quedarán cubiertos por la garantía financiera exigida conforme al artículo 24 de la LRM (véanse preguntas 32 y 35).

Carácter significativo de los daños

No obstante lo anterior, no todos los daños que sufran las especies silvestres o los hábitat, las aguas, la ribera del mar o de las rías, o los suelos, generarán responsabilidad medioambiental. Para que la LRM pueda ser aplicada, se deberá estar en presencia de daños (o de amenazas de daños) que produzcan efectos adversos significativos sobre el recurso natural en cuestión. La introducción del requisito de que el daño ha de ser significativo puede entenderse como una lógica limitación de la aplicación de la LRM, de forma que sólo se obligue a responder a un operador por un daño medioambiental cuando dicho daño tenga una cierta entidad. El problema surge, lógicamente, a la hora de valorar si un determinado daño es o no significativo.

Para resolver esta cuestión, la LRM recoge en su Anexo I los criterios sobre la base de los cuales debe determinarse si un daño sobre las especies silvestres o los hábitat es o no significativo. El carácter significativo del daño sobre las especies o los hábitat se evaluará en relación con el estado de conservación que tuviera -el elemento dañado- al producirse el daño. El Anexo I indica también que el carácter significativo del daño debe poder evidenciarse sobre datos mensurables, como por ejemplo en la disminución del número de individuos de una especie silvestre.

Pueden caber dudas sobre la utilidad real de los criterios recogidos en el Anexo I, ya que dicho Anexo se refiere únicamente a daños sobre las especies o los hábitat, pero no incluye ningún criterio para evaluar si los daños sobre las aguas, la ribera del mar y de sus rías o el suelo son o no significativos. Además, los "datos mensurables" señalados en el Anexo I de la LRM sobre la base de los cuales ha de valorarse el carácter significativo de un daño son en realidad, en muchos casos, de muy difícil medida (cabe preguntarse, por ejemplo, cómo se mide "el papel de los individuos concretos o de la zona dañada en relación con la especie o la conservación de su hábitat"-sección 1. c) del Anexo I de la LRM-).

5. ¿Se refiere la Ley a daños transfronterizos?

Artículo de referencia: 8

La LRM se refiere expresamente a los daños transfronterizos. En particular, la LRM contempla determinadas medidas de actuación, fundamentalmente destinadas a la coordinación interadministrativa, en previsión del acaecimiento de sucesos que causen daños o riesgos medioambientales de carácter transfronterizo.

La LRM prevé dos posibles escenarios, según que el daño medioambiental o el riesgo de daño medioambiental tenga su origen en España y afecte a otro Estado miembro de la Unión Europea, o a la inversa.

En el caso de que un daño medioambiental (o una amenaza inminente de que se produzca), con origen en territorio español, afecte o pueda afectar a otros Estados miembros de la Unión Europea, la autoridad competente deberá ponerlo inmediatamente en conocimiento del Ministerio de Medio Ambiente. Una vez informado el Ministerio de Medio Ambiente, éste, en colaboración con la autoridad competente y a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, adoptarán las medidas necesarias de coordinación e información con el Estado miembro afectado, así como las que resulten precisas para que los operadores causantes del daño asuman los costes causados a las autoridades del Estado miembro afectado.

En el caso de que una autoridad española identifique un daño medioambiental o la amenaza inminente de un daño medioambiental en su territorio, ocasionado por una actividad económica o profesional realizada en otro Estado miembro, informará a la Comisión Europea (y en su caso, a cualquier otro Estado miembro que pueda verse afectado por el daño) a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. Además, la misma autoridad competente podrá trasladar al Estado miembro donde se localice la actividad que ha causado la contaminación, recomendaciones para la adopción de medidas preventivas, así como iniciar los trámites para recuperar los costes incurridos en la adopción de medidas preventivas o reparadoras en territorio español.

La LRM contempla únicamente daños transfronterizos provenientes o causados a otros Estados miembros de la Unión Europea. Esta situación, que se explica por la transposición del artículo 15 de la Directiva 2004/35 (que sólo prevé los daños entre Estados miembros), deja sin resolver los daños medioambientales que puedan causarse o provenir de otros Estados que no formen parte de la Unión Europea. Téngase en cuenta que los daños transfronterizos pueden producirse, no sólo entre Estados limítrofes, sino también entre Estados distantes, cuando la contaminación se traslade a través del aire o del agua.

Por otra parte, las previsiones contenidas en el artículo 8 de la LRM adolecen de falta de concreción y se aproximan más a una declaración de intenciones que a un verdadero procedimiento para regular la exigencia de responsabilidad en el caso de que se produzcan daños medioambientales transfronterizos. Así, por ejemplo, no se prevén de forma expresa los mecanismos de colaboración con los otros Estados miembros ni los canales de información necesarios para una correcta coordinación.

Además, la articulación de mecanismos concretos de coordinación y de un régimen transfronterizo para la exigencia de responsabilidad por daños medioambientales deberá completarse con la celebración de acuerdos específicos que se alcancen con otros Estados, tanto pertenecientes como no pertenecientes a la Unión Europea.

6. ¿Hay daños al medio ambiente no cubiertos por la Ley?

Artículos de referencia: 2.1, 3.3, 3.4, 3.5, 5.1, disposición adicional cuarta, disposición adicional quinta, disposición adicional décima, Anexo I, Anexo IV, Anexo V, Anexo VI

Existen daños al medio ambiente que no están cubiertos por la LRM, bien por no encajar dentro del concepto de daño medioambiental, o bien porque se trate de daños que están expresamente excluidos.

En primer lugar, no se encuentran cubiertos por la LRM los daños causados a otros elementos del medio ambiente distintos de las especies silvestres y los hábitat, las aguas, la ribera del mar y de las rías y los suelos, ni los causados sobre estos elementos que no sean significativos. En este punto merece destacar, de entre los daños no cubiertos por la LRM, los causados a la atmósfera.

Además, la LRM distingue determinados daños que, en principio, encajarían en el concepto de daño medioambiental según se define en el artículo 2.1, pero que, por diversas razones, se excluyen de su ámbito de aplicación.

Así, no se consideran daños medioambientales los efectos adversos sobre las especies o hábitat que se deriven de un acto del operador expresamente autorizado al amparo de las normas estatales o autonómicas en materia de espacios naturales, especies protegidas, montes, caza y pesca continental indicadas en el párrafo 2º del artículo 2.1. a) de la LRM. Las normas en materia de espacios naturales, especies protegidas, montes, caza y pesca continental no establecen una protección absoluta sobre las especies silvestres y los hábitat, sino que en ellas se permite, en determinados casos y circunstancias, actividades que como regla general están vedadas (véase, por ejemplo, el artículo 52 de la Ley de Patrimonio Natural). Resultaría contradictorio que lo que permite la norma protectora de la especie o del hábitat lo penalice la LRM.

No se considerará que se ha producido un daño a las aguas cuando: (i) el hecho de no lograr un buen estado de las aguas se deba a nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o a alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea; o (ii) el hecho de no evitar el deterioro desde el excelente estado al buen estado de una masa de agua subterránea se deba a nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible (artículo 2.1 b) de la LRM). La introducción de esta exclusión en la LRM, aunque no esté expresamente justificada, parece obedecer a una razón de coherencia interna del ordenamiento jurídico. Si conforme a la normativa de aguas se establece que determinados casos de deterioro de las aguas no pueden ser considerados daños a las aguas, tampoco deben merecer tal consideración conforme a la LRM.

Están excluidos del ámbito de aplicación de la LRM los daños medioambientales y la amenaza de daños medioambientales cuando tengan su causa en una contaminación de carácter difuso y no sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y la actividad de un operador u operadores concretos (artículo 3.3 de la LRM). Por contaminación de carácter difuso puede entenderse, interpretando *a contrario* el artículo 3.3 de la LRM, aquella contaminación respecto de la cual no sea posible establecer un vínculo causal entre los daños causados y las actividades de operadores concretos. La conciliación de esta exclusión con el régimen de presunción de autoría establecido por el artículo 3.1 de la LRM para las actividades incluidas en el Anexo III de la LRM, podrá plantear ciertas dudas. Por ejemplo, ante sucesos de conta-

minación en el que haya uno o varios operadores de los incluidos en el Anexo III de la LRM que puedan haber causado o co-causado dicha contaminación, puede caber la duda de si será aplicable la exclusión por “contaminación de carácter difuso” o si por el contrario se les debe presumir autores de dicho daño.

Están excluidos del ámbito de aplicación de la LRM los daños medioambientales y las amenazas de tales daños, cuando éstos tengan su causa en conflictos armados, fenómenos naturales de carácter excepcional, inevitables e irresistibles, actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional o a la seguridad internacional, o actividades cuyo único propósito sea la protección contra desastres naturales (artículo 3.4 de la LRM). En tales casos, la excepcionalidad de la situación o la práctica imposibilidad de evitar el daño justifican que la LRM no se aplique.

También están excluidos del ámbito de aplicación de la LRM los daños medioambientales y las amenazas de tales daños cuando tengan su origen en sucesos cuyas consecuencias a efectos de responsabilidad y reparación del daño estén reguladas en alguno de los convenios internacionales enumerados en el Anexo IV de la LRM (artículo 3.5. a) de la LRM). Se trata de determinados supuestos de daños al medio ambiente para los que ya existen mecanismos específicos acordados a nivel internacional que regulan la responsabilidad, la reparación del daño y, lo que también es relevante, la coordinación internacional para su evitación y reparación.

También quedan fuera del ámbito de aplicación de la LRM los riesgos nucleares, los daños medioambientales y las amenazas de que éstos se produzcan, cuando estén causados por las actividades que empleen materiales radiactivos cuya utilización se encuentre regulada por el Tratado EURATOM (artículo 3.5. b) de la LRM). Tampoco se aplica la LRM a los incidentes cuyo régimen de responsabilidad esté regulado en alguno de los convenios internacionales enumerados en el Anexo V de la LRM. La especialidad de los riesgos y los daños causados por actividades que utilizan materiales radioactivos llevó, hace ya tiempo, a la aprobación de normas específicas reguladoras de dichos riesgos y daños (en especial el Convenio de París, y en España la Ley de Energía Nuclear). Esa misma especialidad parece haber justificado que se excluyan del ámbito de aplicación de la LRM los daños medioambientales y los riesgos de tales daños causados por actividades que emplean materiales radioactivos.

La LRM también recoge algunas exclusiones de su ámbito de aplicación que, si bien no serían necesarias por referirse a eventos que no encajan dentro del concepto de daño medioambiental, sirven para despejar cualquier duda respecto de su no inclusión. De acuerdo con el artículo 5.1 de la LRM, no están cubiertos los daños a las personas, a la propiedad privada ni a ningún bien o derecho de carácter patrimonial que no tenga la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que den origen a responsabilidad medioambiental. Por su parte, la disposición adicional cuarta de la LRM señala expresamente que los daños no medioambientales que se produzcan en cultivos por la liberación de organismos modificados genéticamente se repararán con arreglo a la legislación civil.

Además, la disposición adicional sexta de la LRM establece que, en las obras públicas de interés general, la autoridad competente no podrá exigir la adopción de las medidas previstas en la LRM (de prevención, evitación o reparación), ni ejecutarlas subsidiariamente, cuando se haya seguido el procedimiento establecido para la evaluación de su impacto de acuerdo con la información existente, y se haya cumplido con las prescripciones establecidas en la declaración de impacto ambiental. En la práctica, lo anterior equivale a una exención de la aplicación de la LRM en favor de la Administración de dudosa justificación. Resulta cuando

menos cuestionable que por el mero hecho de que un daño medioambiental tenga lugar a raíz de una obra pública de interés general se inaplique la LRM y no resulte exigible la adopción de medidas de prevención, evitación o reparación. En tales casos, a la Administración competente no le quedarán más opciones que, bien adoptar por su cuenta y a su cargo (sin posibilidad de recuperar ese coste de la Administración titular de la obra) las medidas de prevención, evitación y reparación que sean necesarias, o bien tolerar que el daño medioambiental se produzca.

Desde el punto de vista del ámbito temporal, la LRM excluye también de su ámbito de aplicación a determinados daños en función del momento en que el daño medioambiental se cause o manifieste (véase pregunta 30).

7. ¿Quiénes son responsables bajo la Ley?

Artículos de referencia: 2.10, 2.11, 3.1, 3.2, disposición adicional segunda, Anexo III

La LRM contempla un régimen de responsabilidad que se ciñe al ámbito empresarial y profesional, ya que considera responsables a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que desempeñen una actividad de este tipo o que, en virtud de cualquier título, controlen dicha actividad o tengan un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico.

El término “operador”, que trae causa de la Directiva 2004/35, resulta poco usual en nuestro sistema. Habría resultado más acorde con el tenor de otras normas ambientales (como por ejemplo, la Ley IPPC) que la LRM se hubiera referido a los “titulares” y no a los “operadores” de determinadas actividades o instalaciones.

Para la determinación de quién debe considerarse operador, la LRM se refiere a las “actividades económicas o profesionales”. Tienen tal consideración las realizadas por cualquier persona física o jurídica con ocasión de una actividad de índole económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter público o privado, y de que tenga o no fines lucrativos (artículo 2.11 de la LRM). La amplitud de esta definición hace difícil imaginar una actividad empresarial o profesional (en sentido ordinario) que no tenga cabida en ella.

Para la identificación del operador, se habrá de tener en cuenta lo que la legislación sectorial, estatal o autonómica, disponga para cada actividad sobre los titulares de permisos o autorizaciones, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración (artículo 2.10 de la LRM). Con esta remisión parece que la LRM identifica como operador, *prima facie*, al titular del correspondiente permiso, autorización o inscripción.

Sin embargo, también puede ser considerado operador aquel que desempeñe, controle o tenga un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de una determinada actividad. Con esta redacción, un mismo sujeto podría ser considerado operador -por ostentar un control sobre la actividad o un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico- y, a la vez, estar incluido en alguna otra categoría de sujetos a los que la LRM atribuye responsabilidades (como es el caso de la sociedad dominante, o los obligados

solidarios o subsidiarios a los que se refieren las preguntas 8, 11 y 12). Así, por ejemplo, un administrador de hecho, en principio, es responsable subsidiario por aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.2 a) de la LRM. A su vez, este mismo sujeto puede encajar dentro del amplio concepto de operador en la medida en que controle la actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico. Parece que una interpretación sistemática de la LRM debería otorgar preferencia a la regla especial sobre la general, de modo que se considere al administrador de hecho responsable subsidiario, y no operador.

La LRM excluye de su ámbito de aplicación a los órganos de contratación de las Administraciones públicas cuando ejerzan las prerrogativas que les reconoce la legislación sobre contratación pública, en relación con los contratos administrativos o de otra naturaleza que se hayan suscrito con cualquier clase de contratista. En estos casos, se considerará operador al contratista (artículo 2.10 *in fine* de la LRM). Esta exención supone, a nuestro juicio, un privilegio injustificado de la Administración.

El ámbito de la responsabilidad de los operadores varía en función de la actividad que desempeñen o controlen, siendo más estricta en el caso de los titulares de actividades que, *a priori*, tienen mayor incidencia ambiental. Tal es el caso de las actividades que se recogen en el Anexo III de la LRM, que contiene quince epígrafes que pueden agruparse en las siguientes categorías:

- (i) Actividades sujetas a autorización ambiental integrada y a la normativa de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.
- (ii) Ciertas actividades de gestión de residuos.
- (iii) Determinadas actividades relacionadas con los vertidos y captaciones de aguas.
- (iv) Actividades relativas a la fabricación, utilización, almacenamiento, transformación, embotellado, liberación en el medio ambiente y transporte *in situ* de las sustancias y preparados peligrosos, productos fitosanitarios y biocidas identificados en la LRM.
- (v) Cierta transporte por carretera, ferrocarril, vías fluviales, marítimo o aéreo de mercancías peligrosas o contaminantes.
- (vi) Actividades relacionadas con los organismos modificados genéticamente.
- (vii) El traslado transfronterizo de residuos en determinadas circunstancias.

Como se explica con detalle en la pregunta 13, a los operadores de las actividades incluidas en el Anexo III de la LRM se les impone un régimen más estricto ya que, entre otras cuestiones, deben adoptar las medidas de reparación de los daños medioambientales con independencia de que hayan incurrido o no en dolo o culpa. Sin embargo, la LRM no limita su ámbito de aplicación a estos operadores: los titulares de las actividades empresariales o profesionales no incluidas en el Anexo III también responden con respecto a las medidas de prevención, evitación y reparación (véase pregunta 13).

La LRM extiende su ámbito de aplicación a otros sujetos distintos de los operadores. Tal es el caso de los obligados solidarios o subsidiarios respecto de determinadas obligaciones que resulten de la LRM; de la sociedad dominante del operador en caso de que se haya producido una utilización abusiva de la persona jurídica o un fraude de ley; o de las personas que sucedan al operador responsable en caso de muerte o extinción. Todas estas cuestiones se explican en las preguntas 8 y 10 a 12 siguientes.

Además, podrán ser responsables otros sujetos distintos de los operadores por aplicación de otras normas medioambientales, o porque las comunidades autónomas así lo dispongan en el ejercicio de su potestad de establecer disposiciones adicionales de protección del medio ambiente (disposición adicional segunda de la LRM).

Resulta interesante analizar si los colaboradores de los operadores (como es el caso de los consultores o ingenieros) pueden incurrir en algún tipo de responsabilidad bajo la LRM. El artículo 27 de la LRM se refiere a ellos al establecer que los subcontratistas y los profesionales que colaboren con los operadores pueden figurar como sujetos garantizados en las garantías financieras que han de constituir los operadores (véase pregunta 36). Aunque se trata de una cuestión poco clara, parece razonable que no se pueda exigir responsabilidad a estos sujetos bajo la LRM salvo que se les considere operadores (por tener un control de la actividad) o se encuentren en alguno de los supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria a que se refiere la LRM (véanse preguntas 11 y 12).

8. ¿Cabe responsabilidad del accionista o socio del operador?

Artículo de referencia: 10

De acuerdo con la LRM, el accionista o socio del operador puede ser responsable siempre que se aprecie utilización abusiva de la persona jurídica o fraude de ley.

En nuestro ordenamiento jurídico, esta posibilidad existiría aunque no se hubiera contemplado de forma expresa en la LRM, por aplicación de lo dispuesto en el Código civil respecto del fraude de ley y el abuso del derecho, y la denominada doctrina del levantamiento del velo.

El artículo 6.4 del Código civil establece que los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir.

Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2005, el fraude de ley requiere, como elemento esencial, un acto o serie de actos que, pese a su apariencia de legalidad, violen el contenido ético de los preceptos en que se amparan, ya se tenga o no conciencia de burlar la ley. Se caracteriza por la presencia de dos normas: la conocida, denominada de cobertura, que es a la que se acoge quien intenta el fraude, y la que a través de ésta se pretende eludir, que es la norma denominada eludible o soslayable. No se requiere la intención, conciencia o idea dirigida a burlar la ley, pero es preciso que la ley en que se ampara el acto presuntamente fraudulento no lo proteja suficientemente, y que la actuación se encamine a la producción del resultado contrario o prohibido por una norma, y tal resultado se manifieste de forma notoria e inequívoca.

Por su parte, el artículo 7.2 del Código civil dispone que la ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. De acuerdo con este precepto, todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia del abuso. El abuso del derecho supone, por tanto, el ejercicio de un derecho excediendo sus límites naturales de modo que se produzca un perjuicio para un tercero.

Por su parte, la doctrina del levantamiento del velo de la personalidad jurídica se encuentra admitida por la jurisprudencia destacando, entre las más recientes, las sentencias del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2006, 27 de septiembre de 2006 y 25 de junio de 2007, y ha sido objeto de interesantes análisis doctrinales (por todos, PAZ-ARES, Cándido: *La sociedad mercantil: atributos y límites de la personalidad jurídica. Las cuentas en participación*, en URÍA, Rodrigo, MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio et al: *Curso de Derecho Mercantil*, vol. I, Cizur Menor (Navarra): Cívitas, 2006, págs. 589-601).

Esta doctrina se aplica a aquellos casos en los que existe una confusión de personalidades y patrimonios, de modo que no cabe la alegación de la separación de patrimonios por razón de tener personalidades diferentes, cuando tal separación es, en realidad, una ficción. En estos supuestos se permite penetrar en el sustrato de las sociedades, es decir, rasgar el velo *-piercing the veil-* para percibir su auténtica realidad y poder así averiguar si la autonomía patrimonial consustancial a la personalidad jurídica es o no utilizada como una ficción con un fin fraudulento o abusivo.

En el caso de los daños medioambientales, la posible responsabilidad del accionista o socio del operador se reconoce expresamente (artículo 10 de la LRM) cuando se establece que si el operador es una sociedad mercantil que forma parte de un grupo de sociedades, la responsabilidad medioambiental puede extenderse igualmente a la sociedad dominante cuando se aprecie utilización abusiva de la persona jurídica o fraude de ley.

De conformidad con el artículo 42.1 del Código de Comercio, se considera que una sociedad es dominante cuando:

- (i) Posea la mayoría de los derechos de voto.
- (ii) Tenga la facultad de nombrar o de destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.
- (iii) Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con otros socios, de la mayoría de los derechos de voto.
- (iv) Haya nombrado exclusivamente con sus votos la mayoría de los miembros del órgano de administración que desempeñen su cargo en el momento en que deban formularse las cuentas y durante los dos ejercicios inmediatamente anteriores.

Por lo que se refiere a la utilización abusiva de la personalidad jurídica o fraude de ley, aunque se trata de instituciones jurídicas distintas doctrinalmente y desde el punto de vista de la teoría general, en la práctica tienen una idéntica finalidad, también en el caso de la responsabilidad medioambiental: impedir que se consiga un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o que resulte contrario a él como incumplir un contrato, eludir la responsabilidad contractual o extracontractual o aparentar insolvencia.

El riesgo que, a nuestro juicio, puede existir en el ámbito de la responsabilidad medioambiental es que estas teorías se apliquen con demasiada facilidad cuando intuitivamente se perciba que el resultado al que conduce mantener la separación entre socios y sociedad es injusto.

9. ¿Qué ocurre si hay varios operadores responsables?

Artículo de referencia: 11

De acuerdo con la LRM, en los casos en los que se pruebe que varios operadores han participado en la causación de un daño medioambiental o han generado una amenaza inminente de daño, la responsabilidad será mancomunada.

La mancomunidad supone que cuando se pruebe la participación de distintos operadores en la producción de un daño o de una amenaza inminente de causarlo, los partícipes sólo serán responsables en la proporción en la que hayan intervenido en la causación del daño o de la amenaza en cuestión (artículo 11 de la LRM).

La adopción del criterio de la mancomunidad está en línea con lo dispuesto en los artículos 1.137 y 1.138 del Código civil, que consagran una presunción de división o fragmentación en las obligaciones en las que concurren dos o más acreedores, o dos o más deudores. La mancomunidad permite que cada uno no deba responder más que de los daños o amenazas que sus propios actos han causado.

La presunción de mancomunidad contenida en la LRM se aparta del criterio establecido en el artículo 130.3 de la Ley 30/1992, que dispone que cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso se cometan y de las sanciones que se impongan; igualmente se aparta de la línea jurisprudencial seguida en el ámbito de la responsabilidad civil extracontractual -por todas, sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2002- que se decanta en favor de la solidaridad en los casos en los que han intervenido varios sujetos en la producción de un daño.

A diferencia de la mancomunidad, la solidaridad permite imponer a cada uno de los partícipes, con independencia de cuál haya sido su grado de participación, la responsabilidad íntegra por el daño o la amenaza inminente, de modo que se facilita la satisfacción del perjudicado y el resarcimiento del daño.

La aplicación del criterio de la mancomunidad en el ámbito de la LRM resulta más acorde con una justa distribución de la responsabilidad, y requiere determinar y acreditar la cuota de participación de los distintos operadores intervinientes en la acción u omisión generadoras del daño o de la amenaza en cuestión. En los casos de daños medioambientales o de amenazas inminentes, en donde las cuestiones técnicas pueden dificultar la determinación del grado de participación de los distintos operadores, deberá ser la Administración la que tenga que dividir la responsabilidad. Para acometer esta tarea deberá realizar una actividad investigadora tendente a individualizar el grado de participación de los distintos responsables. Ahora bien, esta labor de individualización de la Administración se podrá ver aliviada por la presunción contenida en la LRM en cuya virtud se considera que una actividad económica del Anexo III ha causado un determinado daño o amenaza inminente cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo.

Debido a las dificultades particulares que se pueden generar en un ámbito concreto, la LRM reconoce que por ley especial se puede establecer un criterio distinto del de la mancomunidad y, en cualquier caso, siempre podrán aplicarse normas medioambientales más exigentes (disposición adicional segunda de la LRM). Así, es posible que en relación con determinados daños medioambientales se establezca un régimen de responsabilidad solidaria por el que

cualquiera de los intervinientes en un supuesto generador de un daño medioambiental o de una amenaza de daño deba responder íntegramente por tal daño o amenaza.

Tal es el caso, por ejemplo, de los daños producidos al suelo. Por aplicación de lo dispuesto en la Ley de Residuos, están obligados a realizar las operaciones de limpieza y recuperación de los suelos contaminados, previo requerimiento de las comunidades autónomas, los causantes de la contaminación, que cuando sean varios responderán de estas obligaciones de forma solidaria, y no mancomunada.

Tampoco puede descartarse que las comunidades autónomas intenten imponer el criterio de la solidaridad en relación con los daños ambientales y las amenazas inminentes de tales daños que puedan producirse en su ámbito territorial ante las dificultades de acreditar el grado de participación de los distintos responsables. Esta solución facilitaría la labor de la Administración, pero contravendría el régimen de la responsabilidad medioambiental que se ha pretendido unificar con la aprobación de la LRM.

10. ¿Qué ocurre si el operador desaparece?

Artículo de referencia: 12

En los casos de muerte de una persona física o de extinción de una persona jurídica responsable, sus deberes y, en particular, sus obligaciones pecuniarias, se transmitirán y exigirán conforme a lo dispuesto para las obligaciones tributarias.

La aplicación de las previsiones contenidas en las normas tributarias a la responsabilidad medioambiental, sin ningún tipo de adaptación, puede generar problemas de índole práctica debido a las diferencias que presentan ambos tipos de responsabilidades, y exige una intensa labor interpretativa.

Por aplicación de lo previsto en el artículo 39 de la LGT, debe distinguirse en función de que se trate de muerte de una persona física o disolución o liquidación de una persona jurídica.

En caso de muerte de una persona física, las únicas obligaciones que se transmiten a los herederos o, en su caso, a sus legatarios, son las que estuvieran pendientes bajo la LRM. Tal es el caso, por ejemplo, de la obligación de sufragar los costes de las medidas de reparación impuestas o que se puedan imponer en un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental. La existencia de daños medioambientales que pueden manifestarse mucho tiempo después de que la acción u omisión generadora del daño haya tenido lugar determina que la LRM sitúe a los herederos en una situación de inseguridad durante un periodo de tiempo que puede ser muy superior al que se prevé en las normas tributarias. En todo caso, la transmisión de responsabilidades a los herederos y legatarios estará sujeta a las previsiones establecidas al respecto en la legislación civil.

No impedirá la transmisión a los sucesores de las obligaciones pendientes bajo la LRM el hecho de que a la fecha de la muerte de la persona física en cuestión la deuda no estuviera liquidada (por ejemplo, si no se han cuantificado los costes de las medidas de reparación o si no se conoce aún el daño). En este caso, las actuaciones se entenderán con cualquiera de los sucesores, debiéndose notificar la liquidación que resulte de dichas actuaciones a todos los interesados que consten en el expediente administrativo relativo al procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

En caso de que se haya impuesto una sanción a un operador como consecuencia de una infracción de la LRM, esta sanción no se transmitirá a sus herederos tal y como dispone la LGT en aplicación del principio de personalidad de la responsabilidad administrativa en el ámbito sancionador. Tampoco se transmitirán las obligaciones del responsable salvo que se hubiera notificado el acuerdo de derivación de responsabilidad antes del fallecimiento. Así por ejemplo, si una persona va a ser declarada responsable subsidiario de una obligación impuesta bajo la LRM tal y como se explica en la pregunta 12, esta responsabilidad sólo se transmitirá a sus herederos en caso de que se hubiera notificado al fallecido, antes de su fallecimiento, la resolución administrativa en virtud de la cual se le haga responsable.

Las normas tributarias contienen previsiones específicas para el caso de que la herencia se encuentre yacente, esto es, pendiente de aceptación, que son aplicables, *mutatis mutandi*, a las responsabilidades medioambientales. En este caso, el cumplimiento de las obligaciones pendientes bajo la LRM corresponderá al representante de la herencia yacente y las obligaciones podrán satisfacerse con cargo a los bienes de tal herencia.

Para el caso de disolución o liquidación de una persona jurídica, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la LGT, el régimen de responsabilidad varía en función del tipo de persona jurídica.

Si se trata de una persona jurídica que tiene limitada la responsabilidad patrimonial de sus socios, partícipes o cotitulares (por ejemplo, una sociedad anónima o limitada), las obligaciones pendientes de dicha persona jurídica en materia de responsabilidad medioambiental se transmitirán a éstos, que quedarán obligados solidariamente hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que les corresponda. Esta limitación será aplicable siempre que no pueda apreciarse una utilización abusiva de la persona jurídica o fraude de ley.

Si, por el contrario, se trata de una persona jurídica que no tiene limitada la responsabilidad patrimonial de sus socios (como es el caso de una sociedad colectiva), partícipes o cotitulares, las obligaciones pendientes bajo la LRM se transmitirán íntegramente a éstos, que quedarán obligados solidariamente a su cumplimiento.

En los supuestos de extinción o disolución sin liquidación de sociedades mercantiles, las obligaciones pendientes se transmitirán a las personas o entidades que sucedan o que sean beneficiarias de la correspondiente operación. Esta norma también será aplicable a cualquier supuesto de cesión global del activo y pasivo de una sociedad mercantil.

Cuando lo que se disuelva sean fundaciones o entidades tales como herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, las obligaciones pendientes bajo la LRM se transmitirán a los destinatarios de los bienes y derechos de las fundaciones o a los partícipes o cotitulares de dichas entidades.

En el caso de que se haya impuesto una sanción a una sociedad o entidad por haber cometido una infracción de la LRM, y a diferencia de lo que ocurre en caso de fallecimiento, la responsabilidad será exigible a los sucesores de estas sociedades o entidades, hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que les corresponda.

Finalmente, el hecho de que la deuda no estuviera liquidada en el momento de producirse la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad o entidad en cuestión no impedirá la transmisión de las obligaciones pendientes bajo la LRM a los sucesores de estas sociedades o entidades, pudiéndose entender las actuaciones con cualquiera de ellos.

Todas estas previsiones y, en particular, las aplicables en los casos de extinción de las personas jurídicas, ponen de manifiesto la existencia de un estricto régimen de transmisión de responsabilidades ambientales bajo la LRM. Este régimen contribuye a otorgar un mayor protagonismo a la situación ambiental en cualquier tipo de operación mercantil que implique la extinción de una persona jurídica. En esos casos se deberá analizar en detalle y, en su caso, cubrir adecuadamente, las consecuencias derivadas de que la persona jurídica en cuestión tenga obligaciones pendientes en materia de responsabilidad medioambiental o de que se le hayan impuesto sanciones por haber cometido infracciones bajo la LRM.

11. ¿Quién puede ser responsable solidario, junto con el operador?

Artículos de referencia: 13.1, 13.3

La LRM identifica, por remisión a las normas tributarias, a una serie de sujetos que pueden ser responsables solidarios, junto con el operador, del pago de las obligaciones pecuniarias que resulten de la LRM.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que la LRM se refiere a la responsabilidad solidaria en relación con las "obligaciones pecuniarias", mientras que la LGT menciona la "deuda tributaria", que constituye un concepto más amplio (al incluir, por ejemplo, determinadas obligaciones formales). Una interpretación literal de la LRM puede determinar que, a diferencia de lo que ocurre con los obligados subsidiarios (véase pregunta 12), y sin que exista un fundamento lógico que justifique esta disparidad, sólo se puedan imponer a los obligados solidarios las obligaciones pecuniarias y no cualquier otro tipo de obligación que pueda surgir bajo la LRM. Aunque en última instancia todas las obligaciones puedan convertirse en pecuniarias, lo cierto es que no quedan claros los motivos por los que la LRM hace esta distinción.

Por aplicación de lo dispuesto en el artículo 42.2 de la LGT, los que sean causantes o colaboren en la ocultación o transmisión de bienes o derechos del operador obligado al pago, con la finalidad de impedir la actuación de la Administración, son responsables solidarios del pago íntegro de las obligaciones pecuniarias que resulten de la LRM (incluyendo el recargo e interés de demora del periodo ejecutivo, cuando proceda), con el límite del importe del valor de los bienes o derechos que se hubieran podido embargar o enajenar por la Administración.

También pueden ser responsables solidarios los que, por culpa o negligencia, incumplan las órdenes de embargo impuestas a un operador responsable bajo la LRM. La solidaridad se aplica asimismo a las personas o entidades que, con conocimiento del embargo, la medida cautelar o la constitución de la garantía, colaboren o consientan en el levantamiento de los bienes o derechos embargados del operador o de aquellos bienes o derechos sobre los que se hubiera constituido la medida cautelar o la garantía.

Finalmente, son responsables solidarios bajo la LRM las personas o entidades depositarias de los bienes del operador responsable que, una vez recibida la notificación del embargo, colaboren o consientan en el levantamiento de aquellos bienes.

Para que puedan existir obligados solidarios, ha de concurrir una serie de circunstancias que pueden ser más habituales en el ámbito tributario, pero que no parecen serlo tanto cuando se trata de responsabilidad medioambiental. Así, por ejemplo, se exige que el operador oculte o transmita bienes para eludir el pago o bien que no haya hecho frente a sus obligaciones pecuniarias durante el periodo voluntario; que se haya iniciado un periodo de ejecución forzosa respecto de la obligación pecuniaria en cuestión; y que el sujeto lleve a cabo alguna de las conductas a las que se refiere la LRM. Estos requisitos ponen de manifiesto lo poco apropiado que resulta realizar una remisión genérica a una disciplina que, como la tributaria, resuelve cuestiones distintas a las que se suscitan en el ámbito de la responsabilidad medioambiental.

La LRM determina que las responsabilidades pecuniarias de los obligados solidarios se declararán y exigirán en los procedimientos de ejecución, de nuevo, en los términos establecidos en la legislación tributaria y de recaudación de ingresos de Derecho público.

De conformidad con esta legislación, el procedimiento para exigir la responsabilidad solidaria variará dependiendo de que la responsabilidad haya sido declarada y notificada al responsable en cualquier momento anterior o posterior al vencimiento del período voluntario de pago de las obligaciones pecuniarias que resulten de la LRM. En el primer caso, bastará con requerirle el pago una vez transcurrido dicho período. En los demás casos, una vez transcurrido el período voluntario de pago de las obligaciones pecuniarias que resulten de la LRM, el órgano competente dictará acto de declaración de responsabilidad que se notificará al operador responsable.

12. ¿Quiénes pueden ser responsables subsidiarios, junto con el operador?

Artículos de referencia: 13.2, 13.3

Los gestores y administradores de hecho y de derecho, incluso cuando hayan cesado en sus actividades, pueden ser responsables subsidiarios de los deberes en materia de responsabilidad medioambiental y, en particular, de las obligaciones pecuniarias. También pueden serlo los que sucedan al responsable en la titularidad o en el ejercicio de la actividad causante del daño, con determinados límites y excepciones; y, en ciertos casos, los liquidadores de administraciones concursales y los liquidadores de personas jurídicas.

A diferencia de lo que ocurre en la responsabilidad solidaria, que sólo se refiere a las obligaciones pecuniarias (véase pregunta 11), en el caso de los obligados subsidiarios se transmiten los deberes impuestos en la LRM y, en particular, las obligaciones pecuniarias correspondientes, resultando difícil aventurar los motivos que han conducido al legislador a esta disparidad de criterios.

Son responsables subsidiarios, en primer lugar, los gestores y administradores de hecho y de derecho de los operadores cuya conducta haya sido determinante de la responsabilidad medioambiental de tales operadores. Mientras que el administrador de derecho es aquel cuyo nombramiento ha sido realizado mediante un acto válido, es administrador de hecho quien a pesar de la falta de título formal, se comporta como tal en el tráfico jurídico. En el caso de los daños medioambientales o de la amenaza de daño, parece razonable que sólo se imponga la responsabilidad al administrador de hecho en la medida en que ostente tal condición respecto de la conducta determinante de la responsabilidad medioambiental, por aplicación analógica de la doctrina imperante en el ámbito penal, en cuya virtud el delito se imputa al que tenga el control o el "dominio funcional" del hecho delictivo (por todas, STS -Penal- de 28 de marzo de 2002).

Asimismo, son responsables subsidiarios los gestores o administradores -no se aclara si se trata sólo de los de derecho o también de los de hecho- de aquellos operadores que hayan cesado en sus actividades, en cuanto a los deberes y obligaciones pendientes en el momento de dicho cese, siempre que no hubieran hecho lo necesario para su cumplimiento o hubieran adoptado acuerdos o tomado medidas causantes del incumplimiento. Una interpretación estricta debería conducir a la conclusión de que los administradores de hecho que hayan cesado en sus actividades no están sujetos al régimen de responsabilidad subsidiaria previsto en la LRM al no estar incluidos expresamente en esta previsión.

Debe llamarse la atención sobre este régimen, por cuanto supone una notable ampliación de las responsabilidades administrativas que pueden verse obligados a asumir los administradores de personas jurídicas titulares de actividades con incidencia ambiental, incluso después de haber cesado en el cargo. Con este régimen, la LRM incrementa notablemente la presión sobre los administradores, al hacerse más exigente su deber de control de la situación medioambiental de las personas jurídicas que administran o gestionan. Debido a este régimen, los administradores y gestores pueden verse obligados a asumir, aunque sea de forma subsidiaria, elevados costes derivados de la adopción de las medidas previstas en la LRM.

La responsabilidad que dimana de la LRM puede imponerse asimismo, con carácter subsidiario, a los que sucedan por cualquier concepto al responsable en la titularidad o en el ejercicio de la actividad causante del daño con los límites y las excepciones previstos en el artículo 42.1.c) de la LGT.

En este caso, se podría entender que por aplicación de lo dispuesto en la legislación tributaria, el que pretenda adquirir la titularidad de la actividad de un operador y al objeto de limitar la responsabilidad, puede, previa la conformidad del anterior operador, solicitar de la Administración medioambiental certificación detallada de las deudas, sanciones y responsabilidades medioambientales derivadas de la actividad del operador. Aunque la norma no establece a qué Administración ambiental se debería solicitar la certificación, podría entenderse que debe solicitarse a la comunidad autónoma en la que radiquen los activos del operador.

La Administración debería expedir la certificación en el plazo de tres meses desde la solicitud. En tal caso, la responsabilidad del adquirente quedaría limitada a las deudas, sanciones y responsabilidades medioambientales contenidas en la certificación. Si la certificación se expidiera sin mencionar deudas, sanciones o responsabilidades o no se facilitara en el plazo señalado, la Administración no podría imponer al solicitante ningún tipo de responsabilidad bajo la LRM. En caso de que no se hubiera solicitado dicho certificado, la responsabilidad también alcanzaría a las sanciones impuestas o que puedan imponerse.

La posibilidad de solicitar un certificado sobre las responsabilidades medioambientales de un determinado operador en los anteriores términos podría tener una gran utilidad. Sin embargo, habrá que esperar a que la LRM se aplique para comprobar si la posibilidad de solicitar este certificado que se desprende de una interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en la LRM constituye una posibilidad real y si, en la práctica, la emisión o la ausencia de emisión en plazo de estos certificados cumple con la finalidad de limitar las responsabilidades de los solicitantes.

El régimen de responsabilidad subsidiaria no será aplicable a los adquirentes de elementos aislados, salvo que dichas adquisiciones, realizadas por una o varias personas o entidades, permitan la continuación de la explotación o actividad. Tampoco se aplicará la subsidiariedad a los supuestos de sucesión por causa de muerte -a los que resultará de aplicación lo dispuesto en el artículo 12 al que se refiere la pregunta 10-, ni en el caso de los adquirentes de explotaciones o actividades económicas pertenecientes a un deudor concursado cuando la adquisición tenga lugar en un procedimiento concursal.

Finalmente, debe señalarse que también son responsables subsidiarios bajo la LRM los integrantes de administraciones concursales y los liquidadores de personas jurídicas que no hubieran realizado lo necesario para el cumplimiento de los deberes y las obligaciones devengados con anterioridad a tales situaciones. La redacción de este precepto parece permitir que se impongan responsabilidades a los administradores o liquidadores con independencia de las facultades que tengan atribuidas, cuando lo lógico es que estas responsabilidades se impongan sólo a los que tengan un control efectivo de la administración de la persona jurídica en cuestión. En cualquier caso, es probable que esta previsión determine que, en la práctica, los administradores y liquidadores pongan en conocimiento de la autoridad judicial de forma inmediata cualquier aspecto del que se pueda derivar una posible responsabilidad ambiental para tratar de eludir sus eventuales responsabilidades.

Al igual que para los supuestos de exigencia de responsabilidades a obligados solidarios, estas responsabilidades se declararán y exigirán en los procedimientos de ejecución en los términos establecidos en la legislación tributaria y de recaudación de ingresos de Derecho público. De conformidad con esta legislación, una vez declarados fallidos el deudor principal y, en su caso, los responsables solidarios, la Administración dictará acto de declaración de responsabilidad, que se notificará al responsable subsidiario para que responda por las obligaciones que le correspondan bajo la LRM.

13. ¿Cuáles son las principales diferencias entre las actividades del Anexo III de la Ley y el resto de actividades?

Artículos de referencia: 3.1, 3.2, 6.2, 9.1, 14, 19, 24, disposición final cuarta

Las diferencias entre las actividades incluidas en el Anexo III y el resto de actividades se refieren principalmente al régimen de atribución de responsabilidad en lo que respecta a la obligación de reparar los daños medioambientales, a la obligación de constituir una garantía financiera, y a la forma de resolver los supuestos de concurrencia de responsabilidad medioambiental con procedimientos penales o sancionadores.

A las actividades incluidas en el Anexo III se les impone un régimen de responsabilidad objetivo en cuya virtud responden por los daños medioambientales y las amenazas inminentes aunque no haya mediado dolo o culpa. Esta responsabilidad alcanza tanto a las medidas de prevención y evitación como a las de reparación (artículo 3.1 de la LRM).

El rigor del régimen de responsabilidad medioambiental se refuerza con una presunción de causalidad por virtud de la cual se considera que las actividades del Anexo III han causado el daño o la amenaza de que el daño se produzca cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado la actividad en cuestión, sea apropiada para causarlo (artículo 3.1 de la LRM). Esta presunción, unida a la objetivación de la responsabilidad, puede determinar que, en la práctica, resulte imposible que una actividad del Anexo III se pueda eximir de las obligaciones impuestas en la LRM pese a no haberse probado debidamente que ha causado el daño ni generado la amenaza de daño medioambiental.

Además, se considera que el cumplimiento de los requisitos, precauciones y condiciones establecidos por las normas o títulos administrativos cuya obtención sea necesaria para el ejercicio de una actividad económica o profesional, en particular, en las autorizaciones ambientales integradas, no exonera de responsabilidad ambiental a las actividades del Anexo III, sin perjuicio de que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 14 de la LRM, que regula distintos supuestos de "inexigibilidad" de la obligación de sufragar los costes según se analiza con detalle en la respuesta a la pregunta 26 (artículo 9.1 de la LRM).

Por su parte, la responsabilidad de los titulares de actividades no incluidas en el Anexo III es subjetiva con respecto a las medidas de reparación, ya que sólo les son exigibles cuando actúen de forma dolosa o culpable o si han incumplido los deberes relativos a las medidas de prevención y de evitación de daños. Podría entenderse que el incumplimiento de los deberes relativos a las medidas de prevención y evitación constituye una prueba de una conducta culpable. En cualquier caso, el rigor de los deberes relativos a las medidas de prevención y de evitación de daños impuestos bajo la LRM puede determinar que, en la práctica, sea muy sencillo acreditar que se han incumplido y, por tanto, imponer la obligación de llevar a cabo las medidas de reparación a las actividades no incluidas en el Anexo III.

En todo caso, cuando no medie dolo o culpa se les podrán imponer a las actividades no incluidas en el Anexo III las medidas de prevención y de evitación, lo que determina que, respecto de estas medidas, la responsabilidad de estos sujetos también sea objetiva, lo que facilita notablemente su exigencia (artículo 3.2).

Otra de las diferencias notables entre las actividades del Anexo III y las no incluidas en el Anexo III radica en que sólo los operadores de las actividades incluidas en el Anexo III (y no todas) deberán disponer de una garantía financiera a partir de la fecha que se determine por

orden del Ministerio de Medio Ambiente -que se aprobará a partir del 30 de abril de 2010-, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y previa consulta a las comunidades autónomas y a los sectores afectados (artículo 24 y disposición final cuarta de la LRM) (véanse preguntas 33 a 39).

Por último y como se explica en la pregunta 15, la LRM se aplica, en todo caso, a la reparación de los daños medioambientales causados por los operadores de actividades económicas o profesionales enumeradas en el Anexo III, con independencia de la tramitación de otros procedimientos. Por lo que se refiere al resto de actividades no incluidas en el Anexo III, las medidas de reparación previstas en la LRM sólo se pueden exigir si en el procedimiento administrativo o penal en cuestión se ha determinado la existencia de dolo, culpa o negligencia (artículo 6.2 de la LRM). Esta previsión resulta coherente con la idea de que la responsabilidad de los operadores no incluidos en el Anexo III es subjetiva con respecto a las medidas de reparación.

14. ¿Quién puede exigir la responsabilidad que recoge la Ley?

Artículos de referencia: 41, 42

Pueden exigir la responsabilidad que recoge la LRM la Administración de oficio, el operador, los que tengan intereses que puedan resultar afectados por el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, y las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos exigidos por la LRM.

La iniciación del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental por un interesado distinto del operador requiere una solicitud por escrito en la que se ha de especificar, en todo caso, el daño o la amenaza a la que se refiere el procedimiento en cuestión. Además, sólo en el caso de que sea posible, la solicitud debe señalar la acción o la omisión del presunto responsable, identificarlo, indicar la fecha en la que se produjo la acción o la omisión, el lugar donde se ha producido el daño o la amenaza de daño a los recursos naturales, y acreditar la relación de causalidad entre la acción o la omisión del presunto responsable y el daño o la amenaza de daño (artículo 41.2 de la LRM).

Los datos que, con carácter imperativo, se exigen a los interesados son muy básicos. Esta circunstancia determinará probablemente que, en la práctica, sean coincidentes con los contenidos en las denuncias que se presenten ante la Administración para que ésta, de oficio, inicie un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental. Tampoco parece previsible que sean muy distintos los datos que, *de facto*, aporten los operadores para dar inicio a estos procedimientos.

Para saber quién tiene la condición de interesado, la LRM se remite, en primer lugar, a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 30/1992. Por aplicación de este precepto, se consideran interesados en el procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad medioambiental quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; los que sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; y aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

La LRM atribuye igualmente la condición de interesados a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de una serie de requisitos (artículo 42 de la LRM).

En concreto, se deberá acreditar que la persona jurídica en cuestión tiene, entre los fines que consten en sus estatutos, la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

Además, la persona jurídica debe haberse constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción, y deberá ejercer de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

Por último, la persona jurídica debe desarrollar su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el daño medioambiental o la amenaza de daño.

Como puede comprobarse, la LRM se ha preocupado de establecer una serie de requisitos tendentes a garantizar la relación de la persona jurídica que pretenda iniciar un procedimiento de exigencia de responsabilidad con el daño medioambiental o la amenaza de que dicho

daño se produzca. De esta forma, se pretenden evitar posibles utilizaciones abusivas de la ampliación de la legitimación activa prevista en la LRM.

La LRM reconoce asimismo de forma expresa la condición de interesados a los titulares de los terrenos en los que deban realizarse medidas de prevención, de evitación o de reparación de daños medioambientales. En la medida en que estos interesados tienen derechos que pueden resultar afectados por la decisión que se adopte en el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, ya estarían incluidos por virtud de la remisión formulada al artículo 31 de la Ley 30/1992 antes mencionada.

En ejercicio de su potestad de establecer disposiciones adicionales de protección del medio ambiente, las comunidades autónomas pueden ampliar la legitimación activa de las personas que pueden iniciar el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental prevista en la LRM.

Finalmente, se concede legitimación al Ministerio Fiscal en los procesos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de la LRM, a cuyos efectos la autoridad competente debe poner en conocimiento del Ministerio Fiscal todos los supuestos de responsabilidad medioambiental derivados de la LRM (disposición adicional octava).

15. Si por un mismo incidente puede existir responsabilidad bajo la LRM y bajo otra norma, ¿cuál se aplica?

Artículos de referencia: 5.2, 6, 36.4, disposición adicional novena, Anexo II

Si por un mismo incidente puede existir responsabilidad bajo la LRM y bajo otra norma, se aplicarán de forma independiente pero coordinada ambas normas, de tal forma que se garantice, siempre que sea posible, la reparación del daño ambiental causado y se evite la doble recuperación de costes.

Debe entenderse que la responsabilidad ambiental prevista en la Ley no tiene carácter de sanción y, por tanto, es compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos bajo otras normas y, en su caso, con la responsabilidad civil que pudiera resultar exigible.

Así, en el caso de que una determinada actividad sea constitutiva de una infracción administrativa con arreglo a la normativa ambiental aplicable (por ejemplo, el abandono, vertido o eliminación de residuos peligrosos, que constituye una infracción grave bajo la Ley de Residuos) y, además, genere un daño medioambiental amparado por la LRM o amenaza de que tal daño se produzca, el responsable podrá ser sancionado administrativamente conforme a la norma ambiental en cuestión y, además, habrá de adoptar las medidas de prevención, evitación o reparación que sean exigibles con arreglo a lo establecido en la LRM, sin necesidad de esperar a que finalice el expediente sancionador que se haya abierto.

La LRM contiene previsiones aplicables a los supuestos en los que concurra la responsabilidad medioambiental con procedimientos penales o administrativos sancionadores (artículo 6) y a los casos de exigencia de responsabilidad civil (artículo 5.2).

En relación con los procedimientos administrativos y penales, se prevé la aplicación de la LRM, en todo caso y con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos, a la reparación de los daños medioambientales causados por los operadores de actividades enumeradas en su Anexo III y a la adopción de medidas de prevención y de evitación de nuevos daños, por parte de todos los operadores de actividades económicas o profesionales, estén o no incluidos en el Anexo III. Dado que la responsabilidad es objetiva en todos estos supuestos, no resulta precisa la acreditación de la culpa en estos procedimientos.

Por lo que se refiere a la adopción de las medidas de reparación de daños medioambientales causados por operadores de actividades distintas de las enumeradas en el Anexo III, la LRM dispone que será exigible únicamente cuando en el procedimiento administrativo o penal correspondiente se haya determinado el dolo o la culpa del operador en cuestión. En caso de que no se determine la concurrencia de dolo o culpa del operador no incluido en el Anexo III, no se le podrán imponer sanciones administrativas por aplicación de lo dispuesto en el artículo 130.1 de la Ley 30/1992, pero tampoco se le podrán imponer medidas de reparación, ya que la responsabilidad de los operadores no incluidos en el Anexo III, respecto de estas medidas, es subjetiva.

La LRM trata de evitar la doble reparación y para ello establece que en aquellos casos en los que se produzca la concurrencia entre la responsabilidad medioambiental y las sanciones penales y administrativas y en los que, por aplicación de otras leyes, se hubiera conseguido la prevención, la evitación o la reparación de daños medioambientales a costa del responsable, no será necesario tramitar las actuaciones previstas en la LRM. Además, y para evitar la doble

recuperación de costes, se dispone que, en todo caso, se habrán de adoptar las medidas compensatorias que fueran necesarias (artículo 6.2 de la LRM).

En lo que se refiere al ámbito civil, la LRM excluye de su ámbito de aplicación los daños causados a las personas y a la propiedad privada, que se regirán por lo dispuesto en la normativa que, en cada caso, resulte de aplicación (con carácter general, el Código civil) (véase pregunta 6). Ahora bien, en el caso de que los daños causados a un particular se vean reparados por aplicación de la LRM, el particular no podrá exigir una nueva indemnización y, si la obtuviera, el responsable que hubiera hecho frente a esa doble reparación podrá reclamar del perjudicado la devolución o la compensación que proceda.

16. ¿Hay alguna disposición sobre derechos del público en relación con la prevención, evitación y reparación de daños medioambientales?

Artículo de referencia: 43

Tanto la LRM como la Ley de Acceso a la Información Medioambiental contienen previsiones sobre los derechos del público de acceso a la información en relación con la prevención, evitación y reparación de daños medioambientales.

En el ámbito de la responsabilidad medioambiental, la LRM prevé de forma expresa la posibilidad de que el público solicite a la Administración la información de que disponga sobre los daños medioambientales y sobre las medidas de prevención, de evitación o de reparación de tales daños (artículo 43 de la LRM). La delimitación de quiénes forman parte del público es muy amplia, ya que tiene tal consideración cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación.

Para obtener esta información, y por aplicación de lo dispuesto en la Ley de Acceso a la Información Medioambiental, los solicitantes no estarán obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede.

Esta información habrá de ser proporcionada en un plazo que, en ningún caso, excederá de dos meses desde la recepción de la solicitud. La información deberá suministrarse en la forma o formato elegidos por el solicitante, a menos que la información haya sido difundida en otro formato al que el solicitante pueda acceder fácilmente. En este caso, se informará al solicitante de dónde puede obtener dicha información, o se le remitirá el formato disponible. También se podrá suministrar la información en un formato distinto al elegido por el solicitante en caso de que la autoridad pública considere razonable poner a disposición del solicitante información en otro formato y lo justifique razonadamente.

La información sólo se podrá denegar en una serie de supuestos tasados y previstos en la Ley de Acceso a la Información Medioambiental. En especial, la información podrá ser denegada en caso de que no obre en poder de la autoridad pública a la que se le haya solicitado o en el de otra entidad en su nombre. En este caso, la autoridad pública deberá remitir la solicitud al que posea la información, y dará cuenta de ello al solicitante. También se podrá denegar la información si la solicitud es manifiestamente irrazonable, está formulada de manera excesivamente general o si se refiere a comunicaciones internas.

En caso de que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos (esto es, sobre los que la autoridad esté trabajando activamente), la autoridad podrá negarse a suministrarla, si bien deberá informar al solicitante sobre el tiempo previsto para terminar la elaboración de la información solicitada.

Por último, si la revelación de la información solicitada afecta negativamente a una serie de intereses previstos en la Ley de Acceso a la Información Medioambiental, su entrega podrá ser denegada. En concreto, debe tratarse de información que afecte negativamente a:

- (i) La confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando esté prevista en una norma con rango de Ley.
- (ii) Las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública.

- (iii) Causas sujetas a un procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho a la tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria.
- (iv) La confidencialidad de los datos de carácter comercial e industrial, cuando esté prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria.
- (v) Los derechos de propiedad intelectual o industrial, siempre que no medie el consentimiento.
- (vi) El carácter confidencial de los datos personales sin consentimiento previo.
- (vii) Los intereses o la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello.

En cualquier caso, se deberán dar a conocer los motivos que determinan que no se facilite la información, total o parcialmente, o que se proporcione en una forma distinta de la solicitada, y se deberán interpretar de forma restrictiva los motivos de denegación mencionados.

A la vista de lo anterior puede concluirse que también en el ámbito de la responsabilidad medioambiental el derecho de acceso a la información está configurado de una forma muy amplia lo que permitirá un incremento de la fiscalización de la situación ambiental de las empresas españolas.

17. ¿En qué consisten las medidas de prevención y de evitación que debe adoptar el operador?

Artículos de referencia: 2.14, 2.15, 9.1, 17.3

Las medidas de prevención tienen como finalidad impedir que se produzca un daño medioambiental, y son tomadas como consecuencia de un suceso que suponga una amenaza inminente de daño medioambiental. Por su parte, las medidas de evitación tienden a evitar que, habiéndose producido un daño, se puedan producir daños mayores.

Cualquier operador estará obligado a adoptar tales medidas, en virtud de la obligación general establecida en los artículos 9.1 y 17.1 de la LRM.

La introducción de la obligación de adoptar estas medidas en el régimen de responsabilidad medioambiental constituye un avance respecto del régimen actualmente vigente. En efecto, bajo el marco normativo anterior se precisaba la comisión de una infracción o un daño para que el régimen de responsabilidad se activara, mientras que con la llegada de este nuevo régimen de responsabilidad medioambiental se potencia una política orientada a la prevención, debiendo los operadores asumir los costes derivados, no sólo de los daños medioambientales ocurridos, sino también de las acciones preventivas a adoptar en los casos en que exista una probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales. Esta última obligación, que ya venía contemplada en parte de la legislación sectorial ambiental española, no se configuraba, sin embargo, como un principio básico de la responsabilidad medioambiental.

Partiendo de la base de que resulta más económico prevenir que reparar, el legislador español busca promover actitudes y medidas preventivas en el empresariado español. En línea con otras normas ambientales, como la Ley IPPC o el RDLeg. EIA, la LRM complementa el principio “quien contamina, paga” con una política centrada en la prevención.

En otras palabras, el régimen de responsabilidad previsto en la LRM no persigue tan sólo reparar el daño una vez haya sido causado, sino que tiene por objeto que aquél nunca llegue a producirse.

Según se explicita en la propia Exposición de Motivos de la LRM, la protección del medio ambiente pasa necesariamente por la universalización de las obligaciones de prevención y evitación, lo que implica que estas medidas deban ser adoptadas, como regla general, en cualquier situación que suponga un riesgo inminente de daño medioambiental.

En cuanto a la adopción de una u otra medida concreta por parte del operador económico obligado, el legislador se remite a los criterios establecidos en el punto 1.3 del Anexo II para las medidas de reparación, que serán objeto de análisis posteriormente (véase pregunta 21).

Esta remisión podría llevar a equívocos, puesto que se hace a un punto del Anexo, el 1.3, que no fue redactado pensando en las medidas preventivas o de evitación sino en las reparadoras. Por ello, debemos detenernos brevemente en el alcance y contenido de esa remisión.

En primer lugar, cabe analizar cuáles de esos criterios son aplicables a las medidas de prevención y evitación. En principio, podemos descartar que el alcance de la remisión incluya la aplicación literal del punto 1.3.2, dado que éste contiene criterios únicamente aplicables a las medidas de reparación. Los criterios incluidos en el punto 1.3.2 serán, por tanto, de utilidad a la hora de interpretar tanto los demás criterios como la idoneidad de la adopción de una u otra medida de prevención o de evitación, pero no parecen ser directamente aplicables a la elección de la concreta medida a ejecutar.

Por ello, habrá que estar a los criterios establecidos en el punto 1.3.1, y siempre desde la óptica de la mejor tecnología disponible. El precepto continúa diciendo que se atenderá, en todo caso, a determinados criterios. La mayoría de estos criterios que se relacionan en el punto 1.3.1 resultarán de aplicación en la elección de las medidas de prevención y evitación.

De este modo, y a título de ejemplo, resulta útil a la hora de valorar tal elección el criterio que pondera la probabilidad de éxito de la medida, o el que evalúa el efecto que ésta pudiera tener en la salud y la seguridad públicas, o aquél en que lo que se tiene en cuenta es el grado en que la medida vaya a afectar los correspondientes intereses en juego (esto es, los sociales, económicos y culturales, entre otros).

No obstante, quedaría excluida la aplicación directa del criterio que tiene en cuenta el periodo de tiempo necesario para que la reparación del daño causado sea total y efectiva y el que toma en consideración el grado en que cada una de las medidas logra reparar el lugar que ha sufrido el daño medioambiental. Al igual que ocurre con el precitado punto 1.3.2 del Anexo II, estos dos parámetros de valoración constituirán simplemente una guía interpretativa para las medidas de prevención y evitación.

De cuanto antecede, parece que la voluntad del legislador era remitirse únicamente a aquellos criterios establecidos en el punto 1.3 que, por su contenido, pudieran servir como criterio de valoración para elegir las medidas de prevención y evitación más adecuadas.

Por último, también le es de aplicación a las medidas de prevención y evitación el punto 1.3.3 del citado Anexo, en tanto que establece dos criterios por los que la autoridad competente puede eximir al operador de la obligación de tomar medidas preventivas o de evitación, a saber: (i) que las medidas hayan garantizado la inexistencia de una amenaza significativa de que se produzca un daño medioambiental, y (ii) que tales medidas supongan al operador económico un coste desproporcionado respecto al beneficio medioambiental que se vaya a obtener con su adopción.

Del estudio de estos últimos criterios nos ocupamos en la pregunta 19.

18. ¿Cuándo deben adoptarse medidas de prevención y de evitación?

Artículos de referencia: 9.1, 17.1, 17.2

Siempre que en el transcurso de una actividad económica o profesional, se produzca un suceso, una acción o una omisión que suponga una amenaza o riesgo inminente de daño, o bien se produzca directamente un daño medioambiental, la LRM obliga al operador a adoptar inmediatamente, y sin necesidad de ningún procedimiento previo administrativo o de cualquier otra índole, las medidas de prevención adecuadas a fin de que tal amenaza o riesgo no se materialice, o las medidas adecuadas de evitación de nuevos daños.

Las obligaciones impuestas en este sentido por el legislador son tan contundentes como exigentes. En efecto, la LRM extrema en su artículo 17 el nivel de exigencia de los operadores siendo irrelevante, a título de ejemplo, si el operador económico está realizando su actividad conforme a las prescripciones administrativas vigentes o lo hace amparado por las preceptivas autorizaciones y licencias (artículo 9.1 de la LRM). Por tanto, la necesidad de adoptar sin demora las medidas de prevención y evitación es independiente de la actitud diligente del operador económico, y pasa a depender tan sólo del resultado, esto es, de la producción de un suceso que pudiera entrañar la ocurrencia de un daño medioambiental. Ello sin perjuicio de la inexigibilidad definitiva de la obligación de sufragar los costes por parte del operador en determinados casos (véanse preguntas 26, 27, 28 y 29).

Por otra parte, la LRM exige una actuación inmediata ante una amenaza inminente, sin requerimiento previo por parte de la Administración.

Ello tiene varias implicaciones, siendo la primera y más evidente que se excluye la existencia de un procedimiento previo en que se establezca la existencia de una relación entre la actividad del operador y la producción del riesgo o del daño. Por tanto, se obliga a los operadores a actuar asumiendo cierta responsabilidad ante la amenaza inminente o el daño acaecido, sin haberle sido concedido audiencia o derecho de alegación alguna.

La inexistencia de procedimiento administrativo previo que declare la necesidad de adopción de una u otra medida deja desamparado al administrado en casos en que la autoría del riesgo de daño medioambiental o de la producción del daño no sea clara. De este modo, el operador que considere que no debe tomar medidas por no ser responsable de la existencia de una amenaza o la producción del daño, no tiene opción de alegar tal circunstancia ante la autoridad competente. En este escenario, el operador deberá elegir entre adoptar las medidas de prevención o evitación que estime necesarias, sufragando el correspondiente coste asociado sin tener certeza de estar obligado a adoptarlas, o abstenerse de hacerlo, con la incertidumbre de ser sancionado por ello en un momento posterior (artículo 37.2 de la LRM). En cualquier caso, por razones de prudencia, el operador puede informar de la situación a la Administración, manifestando la no adopción de las medidas de prevención o evitación al no considerarse responsable de la existencia de una amenaza o la producción del daño medioambiental.

Centrándonos en las medidas de evitación, el artículo 17.2 exige que, cuando la amenaza o riesgo se haya manifestado en forma de daño medioambiental, el operador deberá tomar las medidas suficientes para evitar la propagación y extensión del daño, sin demora alguna y, de nuevo, sin que tenga que requerírsele a tal efecto por parte de las autoridades administrativas. La LRM desvincula en este punto clara y explícitamente las políticas preventivas del régimen de reparación: las medidas de evitación deberán ser tomadas con independencia

de que el operador obligado a adoptarlas lo esté también, en aplicación de lo dispuesto en la LRM, a adoptar las medidas de reparación (véase pregunta 19).

Se perfila de este modo un nuevo régimen preventivo y de evitación, que hace extensiva la obligación de prevención y de evitación no sólo a aquellos comportamientos dolosos o culposos sino también a situaciones, acciones u omisiones en torno a todo tipo de actividades que supongan un riesgo inminente de daño medioambiental, con independencia de que estén incluidas o no en el Anexo III de la LRM. Ahondando en el carácter objetivo e ilimitado de este régimen de prevención, incluso cuando los riesgos sean accidentales (salvo excepciones tasadas, como las previstas en el artículo 3.4 de la LRM), el operador estará obligado a actuar sin demora nada más tener conocimiento de su producción con el fin de prevenir el daño o, una vez materializado, de evitar que éste propague sus efectos.

19. ¿En qué consisten las obligaciones de reparación que debe adoptar el operador?

Artículos de referencia: 2.16, 9.1, 19, 20.1, 20.2, disposición adicional novena, Anexo II

Las medidas reparadoras se definen como toda acción o conjunto de acciones, incluidas las provisionales, que persiguen reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicios de recursos naturales dañados, o facilitar una alternativa equivalente a ellos según lo previsto en el Anexo II de la LRM, que recoge el marco legal aplicable para la elección de las medidas de reparación más adecuadas.

Al igual que ocurre con las medidas de prevención y evitación (véase pregunta 18), el artículo 9.1 de la LRM exige que cualquier operador que resulte responsable de la comisión de un daño medioambiental, adopte las medidas de reparación pertinentes. El artículo 19.1 se encarga de precisar que para las actividades que queden fuera del Anexo III, únicamente se deberán adoptar las medidas reparadoras cuando medie dolo o negligencia.

¿Cuál es el contenido y la finalidad que persigue?

De conformidad con el Anexo II, en el supuesto de producirse un daño a especies silvestres y hábitat, las aguas y la ribera del mar y de las rías, estas medidas pueden ser de tres tipos, a saber: (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; y (iii) medidas compensatorias, enfocadas, como su propio nombre indica, a compensar las pérdidas derivadas del hecho de que los recursos naturales dañados no puedan reponerse a su estado primitivo para desempeñar sus funciones ecológicas o prestar sus servicios a otros recursos naturales o al público hasta que hayan surtido efecto las medidas primarias o complementarias. En todo caso, debe precisarse que la reparación compensatoria no podrá traducirse en una compensación financiera al público.

Por su parte, las medidas de reparación de daños al suelo deben orientarse siempre a eliminar la “amenaza significativa” de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para

el medio ambiente. Se plantea en este punto si esta “amenaza significativa” de producir efectos adversos tiene cabida en el RD de Suelos Contaminados. Sobre este particular, el Anexo III del RD de Suelos Contaminados considera que un suelo está contaminado cuando existe un riesgo inaceptable para la salud de las personas o los ecosistemas y, en lógica consecuencia, entiende que el suelo ya no está contaminado cuando se verifica que el riesgo es aceptable.

De ahí que el artículo 7.2 del RD de Suelos Contaminados exija que el alcance y ejecución de las actuaciones de recuperación sea tal que garantice que la contaminación remanente, si la hubiera, se traduzca en niveles de riesgo aceptables de acuerdo con el uso del suelo según las determinaciones contenidas en los Anexos del citado RD de Suelos Contaminados.

A la vista de los mencionados preceptos, resulta razonable entender que las medidas de reparación orientadas a eliminar la “amenaza significativa” de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente previstas en la LRM puedan complementarse con los criterios técnicos previstos en el RD de Suelos Contaminados, por ser ésta *lex specialis*.

Partiendo de esta premisa, y en línea con la normativa en materia de suelos contaminados que acaba de ser citada, las medidas de reparación deberán tener en cuenta el uso actual o el futuro uso planificado del suelo en el momento del daño que vendrá determinado o bien en la normativa vigente en el momento de producirse el daño o bien, de no existir normativa, según la naturaleza de la zona dañada y sus expectativas de desarrollo.

La LRM contempla la posibilidad de que se analice la viabilidad de una recuperación natural en materia de suelos contaminados que excluye, por tanto, la intervención directa del ser humano en el proceso de recuperación. Esta cuestión es novedosa por cuanto no está tratada, al menos de forma expresa, en el RD de Suelos Contaminados.

¿Debe repararse aunque el operador se haya comportado diligentemente?

Durante la elaboración de la LRM se abrió el debate sobre la procedencia de que la responsabilidad ambiental fuera siempre una responsabilidad objetiva, de tal forma que en ningún caso se exigiese de un juicio de culpabilidad del operador para la imputación de la responsabilidad. Finalmente el legislador español optó por una solución de imponer una responsabilidad mayoritariamente objetiva.

Así las cosas, con independencia del recurso natural protegido, la LRM opta por incluir todas las medidas reparatorias en un régimen de responsabilidad mayoritariamente objetiva toda vez que, de conformidad con el artículo 19 de la LRM, son exigibles a todo operador que desarrolle una actividad enumerada en el Anexo III. En este caso, cuando dicho operador cause daños medioambientales, estará obligado a ponerlo en conocimiento de la autoridad competente (véase pregunta 25) y a adoptar las medidas de reparación que procedan.

La introducción de un sistema de responsabilidad objetiva para determinadas actividades facilita la tarea de la Administración ambiental a la hora de exigir la reparación del daño ocasionado, puesto que no es exigible la prueba de que el operador haya actuado sin la debida precaución. Ello, sin embargo, supone una gran carga para el operador.

Además, en los daños ocasionados como consecuencia de alguna de las actividades relacionadas en su Anexo III se aplica una presunción de causalidad, por lo que en muchas ocasiones, a la Administración le bastará con identificar al titular de la actividad en cuestión y acreditar el alcance del daño para exigir las medidas de reparación de los daños medioambientales, sin tener la obligación de acreditar no sólo que ha concurrido dolo o negligencia por parte del operador, sino tampoco que efectivamente ha causado el daño.

No ocurre lo mismo cuando el daño ha sido causado por una actividad no incluida en el Anexo III. En este último supuesto el artículo 3.2.a), segundo apartado, exige que el operador haya actuado mediando dolo o culpa. Pero incluso en este escenario, la actuación negligente o dolosa no será exigible cuando los operadores hubieran incumplido los deberes relativos a las medidas de prevención y evitación de los daños causados.

En consecuencia, en principio, el régimen de responsabilidad objetiva no se extiende a actividades distintas de las previstas en el citado Anexo III. Efectivamente, aquellos operadores de una actividad económica o profesional no enumerada en el citado Anexo III, estarán obligados a ponerlo en conocimiento inmediato de la autoridad y a adoptar medidas reparadoras, únicamente cuando medie una conducta dolosa o simplemente negligente y, en todo caso, si hubiera habido un incumplimiento previo de las medidas de prevención y evitación por parte del operador. En este último escenario, nos encontramos, por tanto, ante un reducido ámbito de responsabilidad subjetiva.

De este modo, esta nueva regulación fija unos mecanismos que permiten exigir el cumplimiento del tan repetido principio “quien contamina, paga” que impera en nuestra regulación ambiental. El legislador atribuye la responsabilidad de restaurar y reparar a los operadores, y de este modo pretende reducir de forma sustancial la aparición de los llamados “daños huérfanos”, que son aquéllos que no encuentran responsable.

Ahora bien, la aplicación práctica de una dualidad de regímenes jurídicos en función del tipo de actividad exige una determinación clara e inequívoca de las actividades que deben incluirse en el Anexo III. En efecto, una eventual falta de rigor en la clasificación de las actividades que deban someterse al régimen de responsabilidad objetiva podría plantear numerosos problemas de inseguridad jurídica.

A estos efectos, parece que el legislador ha elegido que el ámbito de aplicación de la responsabilidad objetiva abarque un amplio elenco de actuaciones que van desde aquellas actividades sometidas a autorización ambiental integrada (esto es, actividades recogidas en el Anexo I de la Ley IPPC) hasta actividades de transporte de mercancías peligrosas, pasando por los vertidos en aguas interiores, subterráneas o al mar territorial sujetos a autorización previa, entre otras. En este sentido, conviene poner de relieve que determinadas actividades que puedan, *prima facie*, considerarse sujetas al régimen de responsabilidad subjetivo, debido a que su actividad principal se encuentre excluida del ámbito del Anexo III, deberán someterse al régimen de responsabilidad objetiva, al menos parcialmente, si en sus instalaciones se lleva a cabo, por ejemplo, un vertido en aguas superficiales que deba contar con una autorización administrativa.

En cualquier caso, la aplicación práctica del citado Anexo III no estará exenta de dificultades, y existe el riesgo de que en los casos en los que no esté claro el encuadre de una actividad, las autoridades públicas se inclinen por someterla al régimen de responsabilidad objetiva amparándose en el respeto al medio ambiente como derecho constitucional y principio informador de nuestra regulación positiva (artículos 45 y 53.3 de la CE).

A mayor abundamiento, el apartado 4 de la disposición adicional segunda permite que las comunidades autónomas amplíen el número de actividades sujetas a responsabilidad objetiva.

20. ¿Cuándo deben adoptarse medidas de reparación?

Artículos de referencia: 9.1, 19.1, 19.2, 20

Desde el mismo momento en que se hayan producido daños medioambientales, el operador de una de las actividades relacionadas en el Anexo III, en todo caso, y el operador de las demás actividades no enumeradas en el citado Anexo siempre y cuando medie dolo o negligencia, viene obligado a: (i) adoptar todas aquellas medidas provisionales necesarias para reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicios de recursos naturales dañados, e informar a la autoridad competente de las medidas adoptadas, y (ii) someter a la aprobación de la autoridad competente una propuesta de medidas reparadoras de los daños medioambientales causados.

La primera de las obligaciones se asemeja a la analizada en la respuesta a la pregunta 18 en relación con las medidas de prevención y evitación.

Se plantea la duda de qué debe entenderse por “medida provisional de reparación”, por cuanto las únicas medidas provisionales contempladas en la nueva LRM vienen recogidas en su artículo 44 y se refieren a las medidas preventivas y de evitación. La explicación más razonable es que el legislador, al incluir el adjetivo “provisional”, aluda a aquellas medidas adoptadas directamente por el operador y que puedan ser modificadas posteriormente por la Administración en el momento de aprobar la propuesta de medidas reparadoras elaborada con arreglo a lo dispuesto en el Anexo II de la LRM.

Como ocurre con las medidas de prevención y de evitación, la obligación de adoptar las medidas provisionales de reparación debe realizarse sin demora y sin necesidad de requerimiento o acto administrativo previo.

De nuevo aquí se aprecia que el nivel de exigencia de los operadores económicos se amplía considerablemente. La necesidad de adoptar con carácter inmediato las medidas de reparación se desvincula de la actitud diligente del operador económico, y pasa a depender tan sólo del resultado cual es la producción de un daño medioambiental. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de recuperar los costes de reparación que el operador no estuviera obligado a sufragar (véase pregunta 31).

Al excluirse la existencia de un procedimiento previo en que se establezca la existencia de una relación entre la actividad del operador y la producción del daño, se obliga a los operadores económicos a actuar asumiendo cierta responsabilidad ante el daño acaecido, sin haberle sido concedido audiencia o derecho de alegación alguna.

En cuanto a las implicaciones del carácter inmediato en que deben adoptarse las medidas de reparación y la falta de un procedimiento administrativo previo, nos remitimos a lo expuesto en la pregunta 18.

Por lo que se refiere a la segunda de las obligaciones, a saber, la necesaria aprobación de una propuesta de medidas reparadoras de los daños causados por parte de la autoridad competente, el interés se centra en el procedimiento a seguir para dicha aprobación. De conformidad con el artículo 20.1.b), el procedimiento de referencia se sujetará a las normas relativas a los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental previstas en el capítulo VI de la LRM. De este modo, la autoridad competente deberá, en el plazo de tres meses, aprobar de forma motivada y expresa las medidas de reparación que deban adop-

tarse acompañadas, en su caso, de las instrucciones oportunas sobre su correcta ejecución e identificar, entre otros aspectos, al sujeto que debe aplicar las medidas, el plazo para su ejecución, y la cuantía y obligación de pago de las medidas. Sorprende la extensión del lapso de tiempo otorgado a la Administración para resolver acerca de la propuesta presentada por el operador, máxime si se tiene presente que éste debe adoptar las medidas de reparación con carácter inmediato a la producción del daño medioambiental.

A los solos efectos de garantizar el derecho del operador a la tutela administrativa y judicial, transcurrido el mencionado plazo se entenderá desestimada la propuesta de medidas de reparación. El silencio negativo previsto en la LRM no da respuesta a los interrogantes que pueden plantearse en la práctica, tales como si el operador puede limitarse a recurrir la desestimación presunta o bien debe necesariamente someter a aprobación una nueva propuesta de medidas de reparación. La incertidumbre que puede generar la inactividad de la autoridad competente en este caso, pone de manifiesto la importancia de la obligación legal de resolver exigible a las Administraciones en virtud del artículo 49.1 de la Ley 30/1992.

En todo caso, cuando ello fuera posible, la autoridad competente habilitará al operador para que éste pueda optar entre las distintas medidas de reparación adecuadas o entre diferentes formas de ejecución.

Sobre este particular deben hacerse dos precisiones. En primer lugar, la posibilidad de optar entre distintas medidas de reparación o formas de ejecución necesita de la previa habilitación por parte de las autoridades públicas. Por tanto, la elección de las medidas por el operador sólo tendrá lugar cuando lo autorice la Administración.

En segundo lugar, la elección de las medidas de reparación y su medio de ejecución deberá hacerse en el marco de lo dispuesto en el Anexo II de la LRM. Esta exigencia se plasma a lo largo del articulado de la LRM. Así, el artículo 20.1 exige que las medidas provisionales y las propuestas de medidas cumplan con los criterios de este Anexo. También el artículo 45.2 d) introduce la aplicación del citado Anexo en la resolución de los procedimientos de exigencia de responsabilidad. Por último, la disposición adicional novena de la LRM prescribe la aplicación del Anexo II en la determinación de la obligación de reparación de daños medioambientales, con independencia de la naturaleza del procedimiento del que tal obligación traiga causa, civil, penal, contencioso-administrativo o administrativo.

21. ¿Cómo deben adoptarse las medidas de reparación?

Artículos de referencia: Anexo II

Todas las medidas de reparación de los daños medioambientales, ya sean provisionales o definitivas, impuestas por la Administración o por un Tribunal, o simplemente seleccionadas por el operador previa habilitación de la autoridad competente, deberán ajustarse al marco legal del Anexo II de la LRM.

Este Anexo se estructura en dos grandes apartados: el primero, relativo a la reparación de daños a las aguas, a las especies silvestres y los hábitat y la ribera del mar y de las rías; y el segundo, que abarca la reparación de daños al suelo.

El segundo de los apartados no plantea mayores comentarios que los enunciados en la respuesta a la pregunta 19. Así, las medidas de reparación de daños al suelo se orientarán siempre a hacer desaparecer la “amenaza significativa” de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente, teniendo en cuenta el actual y futuro uso planificado del suelo así como la viabilidad de una recuperación natural del suelo dañado. En esta materia la aplicación de la LRM deberá tener en cuenta las prescripciones contenidas en el RD de Suelos Contaminados.

Por lo que se refiere a la reparación de los daños de los restantes bienes ambientales protegidos, el apartado 1.1. del Anexo II cataloga las medidas de reparación y fija los objetivos que le corresponden en función de la clasificación que ya ha sido analizada en la respuesta a la pregunta 19.

Asimismo, el apartado 1.2 del Anexo II relaciona las técnicas de identificación de los diferentes tipos de medidas reparadoras. Del contenido de este apartado se infiere que la prioridad marcada por el legislador es, sin duda, restablecer los recursos naturales dañados a su estado básico (esto es, aquel estado anterior a la producción del daño medioambiental, artículo 2.19 de la LRM) pero siempre en un marco de razonabilidad. Prueba de ello es que el apartado 1.2.3 permite, cuando sea posible valorar los recursos naturales o los servicios de recursos naturales perdidos pero no sea posible valorar los recursos o los servicios de reposición en un plazo o con unos costes razonables, que la autoridad competente pueda optar por medidas reparadoras cuyo coste sea equivalente al valor monetario aproximado de los recursos naturales o servicios de recursos naturales perdidos. No obstante, sobre este particular, conviene recordar que estas medidas no podrán consistir en una mera compensación financiera al público.

En cualquier caso, la aplicación temporal de las medidas de reparación será un criterio básico a tener en cuenta en la identificación de tales medidas, de tal modo que, según la propia dicción del apartado 1.2.3 del Anexo II, cuanto más tiempo se tarde en alcanzar el estado básico de los recursos naturales, mayores serán las medidas de reparación compensatorias que se lleven a cabo, en igualdad de otras condiciones.

Por último, el apartado 1.3 expone cuáles son los criterios de valoración para la selección de las medidas reparadoras adecuadas. Sin perjuicio de lo expuesto en la respuesta a 17 sobre el contenido de este apartado 1.3 y el alcance de su aplicación a las medidas reparadoras, a continuación procederemos a resaltar únicamente aquellos parámetros de valoración que puedan tener una incidencia significativa en su aplicación práctica.

El punto 1.3.1 recoge como criterio principal que las medidas se evalúen utilizando la mejor tecnología disponible. La LRM no establece el significado del término “mejor tecnología dis-

ponible”, por lo que deberemos esperar a la casuística concreta. No obstante lo anterior, sí puede adelantarse que este término se asemeja a la expresión “mejores técnicas disponibles” recogida en el artículo 3.ñ) de la Ley IPPC, que se define como la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea posible, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y de la salud de las personas.

Además, el citado precepto de la Ley IPPC detalla que por “técnicas” se entenderá la tecnología utilizada, junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada o paralizada; por “disponibles” las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del correspondiente sector industrial, en condiciones económicas y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en España, como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables; y finalmente por “mejores” el legislador se refiere a las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto y de la salud de las personas.

Sin duda, esta definición de la Ley IPPC, tan extensa como precisa, podrá resultar de ayuda a la hora de interpretar el criterio prioritario para la elección de las medidas reparadoras de la LRM.

Por su lado, los criterios incluidos en el punto 1.3.2 resultan de suma utilidad para interpretar los criterios expuestos en el apartado 1.3.1. Así, podrán elegirse medidas reparadoras primarias que no restituyan por completo a su estado básico los bienes ambientales protegidos o que lo hagan más lentamente, siempre y cuando los recursos naturales o los servicios medioambientales dañados se compensen mediante un incremento de las acciones complementarias o compensatorias.

Por último, el apartado 1.3.3 del citado Anexo establece dos criterios por los que la autoridad competente puede eximir al operador de la obligación de tomar medidas reparadoras adicionales.

Desde un punto de vista sistemático, hubiese sido preferible que estos criterios no se ubicasen dentro del apartado 1.3 bajo la rúbrica “Elección de las medidas reparadoras”, toda vez que no se configuran como criterios válidos para sustentar la elección de una medida concreta; antes bien, se erigen como unas reglas a las que la autoridad competente puede acogerse para relevar de las obligaciones de reparación a un operador económico.

Centrándonos en el fondo del citado apartado 1.3, los criterios de exoneración de la adopción de medidas adicionales reparadoras son que las medidas hayan garantizado la inexistencia de una amenaza significativa de que se produzca un daño medioambiental, y que tales medidas supongan al operador económico un coste desproporcionado respecto al beneficio medioambiental que se vaya a obtener con su adopción.

El primero de los supuestos parece casar con el espíritu de la LRM. En efecto, si de acuerdo con la LRM el requisito necesario para que se genere responsabilidad ambiental es que se esté en presencia de amenazas de daños o de daños propiamente dichos que produzcan efectos adversos significativos sobre el propio recurso natural, es lógico que la desaparición de esta amenaza exima de la obligación de adoptar nuevas medidas de reparación. Por otra parte, la calificación de “amenaza significativa” encaja con lo dispuesto en el Anexo II de la LRM, que exige que la reparación de daños medioambientales consistentes en daños a las

aguas o a las especies silvestres y los hábitat elimine toda amenaza significativa de que se produzcan efectos desfavorables para la salud humana.

Mayor problemática conllevará el segundo de los criterios. En efecto, se anticipa complejo determinar cuándo las medidas reparadoras pueden suponer al operador económico un coste desproporcionado respecto al beneficio medioambiental que se vaya a obtener con su adopción. Al ser la autoridad competente la que deba interpretar el concepto de “desproporcionado” cada vez que se plantee eximir la adopción de estas medidas a un operador económico, se la está dotando de una discrecionalidad que muy posiblemente sea objeto de impugnaciones administrativas o judiciales. Aunque, es preciso poner de relieve el difícil encaje que el precepto tiene en el principio de “quien contamina, paga” subyacente a toda legislación medioambiental, lo cierto es que la exoneración de las cargas medioambientales por motivos económicos responde a un criterio de racionalidad que era preciso incluir.

22. ¿Qué ocurre si hay varios daños que deben ser reparados?

Artículo de referencia: 20.3

En el supuesto de producirse varios daños medioambientales respecto de los que no se pudieran adoptar todas las medidas reparadoras al mismo tiempo, será la resolución administrativa que ponga fin al expediente de exigencia de responsabilidad la que fije el orden de prioridades que se deberá seguir.

Para ello, la autoridad competente tendrá en cuenta varios aspectos. El apartado 3 del artículo 20 de la LRM enumera como elementos de valoración, a título enunciativo, la naturaleza, el alcance, la gravedad de cada daño medioambiental y las posibilidades de recuperación natural; y otorga carácter preferente a aquellas medidas destinadas a la eliminación de riesgos para la salud humana.

El artículo 20.3 de la LRM exige que estos criterios se tengan necesariamente en cuenta, de ahí la utilización en el precepto del término “tendrá”, lo que limita la potestad discrecional otorgada a la autoridad competente. En efecto, la LRM no especifica en qué grado ni en qué orden deben ser ponderados los criterios en los que se debe basar la decisión administrativa sobre qué daño reparar en primer lugar, sino que se limita a señalar varios aspectos que deben ser tenidos en cuenta al efecto.

Esta indeterminación legal, con la salvedad de la salud humana, permite que los operadores puedan tomar la iniciativa y plantear el orden de prelación de los criterios expuestos a la Administración competente, quien, en última instancia, será la que determine la ponderación de los elementos de valoración. Además, la falta de concreción normativa también plantea el riesgo de una posible arbitrariedad a la hora de marcar el orden de prelación en la ejecución de las medidas de reparación, que en todo caso quedará limitada por el marco establecido por nuestra Constitución y podrá ser objeto de controversia en sede administrativa y judicial.

Sin perjuicio de cuanto acaba de ser expuesto, hubiera sido conveniente que la LRM siendo la primera norma legal española que instrumenta un sistema de responsabilidad ambiental común para la mayoría de los vectores ambientales y que, como tal, incide en la protección de diversos recursos naturales, hubiera incluido una prelación clara de criterios objetivos que habría facilitado, en la práctica, la metodología a seguir en los casos de recuperación de una pluralidad de daños al medio ambiente.

23. ¿Cuáles son las potestades de las Administraciones?

Artículos de referencia: 18, 21, 22, 23, 45, 47, 48, disposición adicional sexta, disposición adicional octava

Según se ha explicado en la respuesta a la pregunta 2, una de las características más reseñadas de esta LRM es el marcado carácter administrativo del nuevo régimen de responsabilidad, al corresponder a las Administraciones públicas hacer cumplir la LRM. En concreto, los artículos 18 y 21 de la LRM facultan a las Administraciones competentes (Estado o comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias) para exigir la adopción de medidas tendentes a garantizar la prevención, evitación y reparación de los daños medioambientales.

¿Cómo se concretan estas potestades en relación con las medidas de prevención y evitación?

En relación con las medidas de prevención y evitación, el artículo 18 de la LRM otorga a la Administración competente una serie de potestades para el caso en que considere que existe una amenaza de daños que deben prevenirse o que se produzcan nuevos daños que deben evitarse.

Estas potestades se concretan en cuatro decisiones que la Administración puede adoptar. En primer lugar, con la mera aparición de indicios de la existencia de una amenaza de producción de daño medioambiental, se podrá exigir al operador que facilite cuanta información esté a su disposición relativa a la propia amenaza con el fin de prevenir su materialización.

En segundo lugar, y, se entiende, una vez advertido el alcance aproximado de la amenaza de producción del daño, se le podrá exigir al operador la adopción de las medidas oportunas tendentes a garantizar la prevención y evitación de nuevos daños, así como a requerir su cumplimiento.

En tercer lugar, la Administración competente puede emitir órdenes concretas y obligatorias en referencia a las medidas de prevención y evitación que deban adoptarse. Tales órdenes podrán consistir, por ejemplo, en el tipo de medida a tomar, en su intensidad, su duración o cualquier otro aspecto referente a aquéllas que garantice una mejor prevención y evitación

de los daños medioambientales; asimismo, podrá requerirse al operador a fin de que deje sin efecto alguna de las medidas que ya haya adoptado.

En cuarto y último lugar, se otorga a la Administración la potestad de ejecución subsidiaria de las medidas de prevención y evitación, aunque, eso sí, sometiéndola a la concurrencia de las circunstancias previstas en los artículos 23 y 47 de la LRM, que analizaremos más adelante.

Conviene apuntar, por último, que el ejercicio de las potestades enunciadas en el artículo 18 de la LRM puede realizarse en cualquier momento, aunque se condiciona a la emisión, por parte de la autoridad competente, de una resolución motivada respetando, en todo caso, lo establecido en el capítulo VI de la LRM, respecto del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

La motivación exigida viene a concretar el mandato genérico sobre la motivación de los actos administrativos previsto en el artículo 54 de la Ley 30/1992.

¿Cómo se concretan estas potestades en relación con las medidas de reparación de daños?

La LRM prevé que la Administración puede concretar sus facultades en lo que a las medidas de reparación se refiere en cinco tipos de decisiones.

Así, además de las facultades de exigencia de información, suministro de instrucciones de obligado cumplimiento y ejecución subsidiaria de las medidas, que coinciden todas ellas con las reservadas *ope legis* a la Administración para la adopción de las medidas de prevención y evitación, la LRM añade dos facultades específicas para el caso de las medidas de reparación.

Se trata, en primer lugar, de que la Administración competente pueda, indistintamente, adoptar o exigir al operador la adopción inmediata de medidas de carácter urgente que hagan frente al factor perjudicial que haya provocado el daño medioambiental, esto es, que controlen, contengan o eliminen estos factores lesivos de forma que se limiten o impidan mayores daños. Llegados a este punto conviene recordar que el objeto de las medidas de evitación es limitar e impedir mayores daños medioambientales, controlando, conteniendo, eliminando los factores que han originado el daño, o haciendo frente a ellos de cualquier manera. A la vista de lo expuesto, es evidente que en ocasiones la línea divisoria que separa las medidas de evitación y de reparación no es clara.

Asimismo, en segundo lugar, puede exigir al operador la adopción de las medidas reparadoras de conformidad con los criterios establecidos en el Anexo II (véase pregunta 21).

De nuevo aquí, el ejercicio de las potestades administrativas relativas a las medidas de reparación podrá realizarse en cualquier momento y siempre mediante resolución motivada.

¿En qué consiste la potestad de ejecución subsidiaria reconocida a la Administración competente en los artículos 18.d) y 21.e)?

Según la LRM, la Administración tendrá la potestad de ejecutar por sí misma las medidas de prevención, de evitación y de reparación impuestas al operador responsable, en los supuestos enunciados en el artículo 23, referidos a situaciones en las que no se haya podido identificar al responsable o que, habida cuenta de la magnitud del daño, se requiera una intervención pública. Y ello sin perjuicio de la ejecución subsidiaria prevista en el artículo 47, para los casos de incumplimiento de las resoluciones que impongan el deber de realizar las medidas ambientales.

Al no contener la LRM disposiciones específicas sobre la ejecución subsidiaria, debe entenderse aplicable la Ley 30/1992. La ejecución subsidiaria es una de las facultades de autotutela

de que dispone la Administración pública en nuestro ordenamiento jurídico, y consiste en realizar un acto, por sí misma o a través de las personas que determine, a costa del obligado. La ejecución subsidiaria se da en aquellos casos en los que la naturaleza de la obligación impuesta por el acto no es personalísima y, por tanto, es indiferente quién la lleva a cabo, como será normalmente el caso de las medidas de prevención, evitación y de reparación de daños medioambientales.

Así, en el caso que ahora nos ocupa, la Administración podrá ejecutar por sí misma, o a través de un tercero que ella designe, las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación de los causados que haya impuesto a un operador económico por medio de resolución de un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

Conviene adelantar que en aquellos casos en que la Administración, en uso de las facultades que le otorga la LRM, ejecute por sí misma medidas de prevención, de evitación o de reparación, ya sea a través de la actuación directa prevista en el artículo 23 de la LRM, ya sea mediante la ejecución subsidiaria, podrá exigir del operador la recuperación de los costes en que haya incurrido.

Para ello, el artículo 48 de la LRM le confiere un plazo de cinco años. Este plazo comenzará a computarse desde que terminó la ejecución de las mencionadas medidas o, en su caso, desde el momento en que se identificó al responsable, si esta identificación se hubiera producido con posterioridad a la finalización de la ejecución de aquéllas.

¿Qué otras potestades tiene la Administración?

Al margen de las potestades previstas en los artículos 18 y 21, a lo largo del articulado de la LRM se reconocen otras prerrogativas a la Administración, que aun no siendo novedosas en nuestro ordenamiento, conviene siquiera reseñar brevemente.

El artículo 44 faculta a la Administración, en el marco de los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, a adoptar todas aquellas medidas provisionales tendentes a evitar la agravación de la situación o la reproducción de otros daños medioambientales, así como a garantizar, de forma especial, la salud humana. Tales medidas podrán ser adoptadas por la Administración también en un momento anterior al inicio del procedimiento, respetando, lógicamente, las normas que regulan las medidas provisionales en el seno del procedimiento administrativo.

Efectivamente, y a falta de una regulación autónoma de las medidas provisionales en el seno del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental por parte de la LRM, es de aplicación subsidiaria la Ley 30/1992, concretamente su artículo 72. A pesar de que la LRM se remite expresamente al precepto citado tan sólo en cuanto a aquellas medidas tomadas con anterioridad a la iniciación del procedimiento, tal remisión debe entenderse hecha respecto de toda medida provisional adoptada en el seno del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

Así, estas medidas provisionales podrán ser tomadas por el órgano competente de oficio o a instancia de parte, con el fin de asegurar la eficacia de la futura resolución que fuera a recaer en un procedimiento concreto. Sin embargo, estas medidas nunca deberán causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados, o implicar violación de derechos amparados por las leyes.

Por todo ello, el órgano competente deberá sopesar, a la hora de adoptar las medidas provisionales previstas en el artículo 44 de la LRM, el equilibrio de intereses entre las partes implicadas en el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental; esto es, el

interés general que debe proteger la Administración actuante y los intereses particulares del operador económico a quien le es impuesta la medida provisional.

En todo caso, las medidas provisionales del artículo 44 consistirán en la imposición de determinadas actuaciones al administrado, o en las actuaciones que haya de realizar la autoridad competente a costa del responsable. En el primer caso, si tales actuaciones se incumplieran, podrán ser objeto de ejecución forzosa, que incluirá, en su caso, la ejecución subsidiaria. En el segundo caso, estaríamos ante un supuesto de actuación directa de la Administración, por lo que deberían concurrir las circunstancias establecidas en el artículo 23 de la LRM, esto es: (i) que no se haya podido identificar al operador responsable y no quepa esperar a ello sin peligro de que se produzcan daños medioambientales; (ii) que haya diversos operadores responsables y no sea posible una distribución eficaz en el tiempo y en el espacio que garantice la correcta ejecución de las medidas; (iii) que se requieran estudios, conocimientos o medios técnicos que así lo aconsejen; (iv) que sean necesarias actuaciones en bienes de las Administraciones públicas o en los de propiedad privada de terceros que hagan difícil o inconveniente su realización por el operador responsable; o (v) que la gravedad y la trascendencia del daño así lo exijan.

Sorprende, no obstante, que el artículo 44 se circunscriba tan sólo a una dimensión preventiva y de evitación, y no haga expresa mención a las medidas de reparación, toda vez que el artículo 20.1a) contempla su aplicación. Así, en cuanto a la adopción de medidas provisionales que caigan dentro del ámbito de la reparación, habrá que estar a lo prescrito en el artículo 23.2 sobre la actuación directa de la Administración en casos de emergencia.

Junto con las anteriores potestades administrativas, el legislador faculta a la Administración para ocupar bienes de titularidad privada cuando la adopción de medidas de prevención, evitación y reparación así lo aconsejen. Así, la disposición adicional sexta declara de interés social la ocupación temporal de los bienes y derechos de titularidad privada, cuando sea necesaria para proceder a la reparación de los daños medioambientales o para prevenir o evitar su producción, remitiéndose a los efectos de determinación de la indemnización procedente a la legislación sectorial sobre expropiación forzosa.

Por último, la disposición adicional octava establece la obligación de auxiliar al Ministerio Fiscal, cuando éste lo requiera, en el marco de los procedimientos contencioso-administrativos que se susciten en aplicación de la LRM. De este modo, las Administraciones adoptarán las medidas necesarias para facilitar técnica y materialmente el trabajo del Ministerio Fiscal.

Esta previsión responde a la necesidad de que el Ministerio Fiscal, en el desempeño de sus funciones, disponga de la máxima asistencia de la Administración pública. Esta necesidad es especialmente acuciante en cuestiones que tengan una gran complejidad técnica, como pueden ser aquéllas generadas alrededor de las controversias surgidas a raíz de la aplicación de la LRM.

En cualquier caso, la mencionada obligación de auxiliar al Ministerio Fiscal y de atender a sus requerimientos no aporta grandes novedades respecto del deber genérico de auxilio de autoridades y funcionarios establecido en el artículo 4.3 de la Ley del Ministerio Fiscal, aunque su expresa mención deba valorarse positivamente.

Por último, conviene recordar que desde la reciente modificación de la Ley del Ministerio Fiscal a través de la Ley de Montes, se crea una fiscalía especial para cuestiones de medio ambiente y se le atribuye, entre otras funciones, la de ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimientos cuando aquella venga prevista en las diferentes leyes y normas de carácter medioambiental (como la LRM) pudiendo, la Fiscalía, exigir las responsabilidades que procedan.

24. ¿Cabe llegar a un acuerdo con las autoridades?

Artículo de referencia: 46

El régimen de responsabilidad medioambiental que establece la LRM prevé que, en el marco del procedimiento de exigencia de responsabilidad, se puede llegar a un acuerdo entre la Administración encargada de resolver el procedimiento y el operador.

Esta previsión legal viene a concretar la facultad prevista en el artículo 88 de la Ley 30/1992 que reconoce a las Administraciones públicas la potestad de celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

Así, en el marco de tal procedimiento de responsabilidad medioambiental, y a petición tanto de la Administración actuante como del obligado, se podrá iniciar un periodo de negociaciones que suspenderá el plazo que tiene la primera para resolver, y que tendrá una duración máxima de dos meses. Transcurridos éstos sin haberse alcanzado el acuerdo, deberá proseguir el procedimiento de responsabilidad. Por contra, si se llega a un acuerdo, deberá incorporarse a la resolución del procedimiento, siendo así vinculante para las partes y quedando el órgano resolutorio encargado de su cumplimiento.

En todo caso, la resolución final deberá establecer el contenido de una serie de extremos, como el alcance de las medidas a adoptar, la forma de su ejecución, las fases en que serán ejecutadas, los medios de control por parte del órgano competente, las garantías de su cumplimiento o la relación de medidas que deben ser ejecutadas directamente por la autoridad competente, a costa de los operadores económicos responsables.

El órgano resolutorio podrá, atendiendo a las alegaciones presentadas por otros interesados en el procedimiento, y por razones de legalidad, rechazar o modificar el acuerdo, teniendo que dictar una resolución alternativa que se ajustará, en la medida de lo posible, al acuerdo al que llegaron las partes. La LRM permite asimismo que se entablen nuevas negociaciones al efecto de modificar el acuerdo al que habían llegado las partes en un primer momento.

En definitiva, el mecanismo de terminación convencional contemplado permite una mayor intervención del operador en la tramitación de los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental. Esta participación puede suponer en la práctica una ventaja para los operadores. En efecto, durante el periodo de negociaciones previsto en el artículo 46 de la LRM, los operadores responsables podrán poner de manifiesto posibles arbitrariedades por parte de las autoridades en la elección de las medidas de prevención, evitación o reparación, o incluso evitar que las Administraciones puedan imponer actuaciones ilimitadas en el tiempo y que supongan una inversión desmedida. A estos efectos y a título de ejemplo, alcanzada la fase de negociaciones entre el operador y la autoridad competente, el primero podrá acreditar los costes desproporcionados de alguna de las medidas primarias de reparación en relación con el beneficio perseguido o simplemente probar que las mejores tecnologías disponibles utilizadas aconsejan la aplicación de otras medidas de prevención o evitación diferentes a las impuestas inicialmente por la Administración.

Es preciso poner de relieve que si estuvieran personados otros interesados, la autoridad competente les deberá notificar tanto del inicio de las negociaciones, al objeto de darles audiencia por un plazo de quince días hábiles, como del acuerdo que se haya alcanzado con el operador. Las alegaciones que presenten los interesados serán necesariamente tenidas en cuenta por la Administración a la hora de dictar la resolución final del procedimiento de exigencia de responsabilidad.

25. ¿Cuáles son las obligaciones de comunicación que soportan los operadores?

Artículos de referencia: 9.2, 17.4, 19, 20.1.a)

Los operadores tienen la obligación de comunicar a la autoridad competente aquellas amenazas de daño medioambiental o aquellos daños medioambientales que hayan ocasionado o que puedan ocasionar.

La obligación de comunicación se impone a todos los operadores, cualquiera que sea su actividad económica o profesional y, por tanto, estén o no incluidos en el listado de actividades del Anexo III de la LRM. Debe tenerse en cuenta, además, que la carga de comunicar nace con independencia de la intención del operador o de su grado de diligencia respecto de la acción que ha ocasionado el daño o la amenaza de daño medioambiental.

Una primera obligación de comunicación surge en el momento mismo en que el operador conoce la existencia del daño medioambiental o su amenaza (artículos 9.2 y 17.4 de la LRM). La LRM exige que la comunicación se efectúe con carácter inmediato desde que se tenga conocimiento del daño o la amenaza y, por tanto, sin necesidad de esperar a la adopción de las medidas de prevención, evitación o reparación provisionales que correspondan (sobre las medidas que corresponde adoptar en cada caso, véanse preguntas 17 a 20). En esta comunicación, los operadores deberán manifestar todos los aspectos relativos a los daños medioambientales o a su amenaza. La LRM no concreta cuáles son esos aspectos pero, en cualquier caso, parece que deben entenderse incluidos aspectos tales como la causa de la actividad que ha originado el daño o su amenaza, la naturaleza y riesgos de los agentes contaminantes que pudieran existir, o los elementos del medio que pueden verse afectados.

Posteriormente, una vez se hayan adoptado las medidas oportunas, el operador deberá informar a la autoridad competente sobre su contenido y alcance. Asimismo, si tras haberse adoptado las medidas correspondientes, la amenaza de daño no hubiera desaparecido, la autoridad debe ser informada también sobre este extremo (artículo 17.4 de la LRM).

El legislador ha querido configurar la obligación de comunicación con la intención clara de mantener a la autoridad competente informada en todo momento de los daños o amenazas de daños medioambientales objeto de la LRM, y sobre su posible alcance.

Con tal propósito, el artículo 18.a) de la LRM ha previsto expresamente que la autoridad competente pueda dictar resolución motivada en la que se exija al operador que facilite información sobre una amenaza inminente de daño medioambiental siempre que existan indicios de que va a producirse. Esta resolución podrá adoptarse cualesquiera que hayan sido las comunicaciones efectuadas por el operador con anterioridad. En el mismo sentido, el artículo 21.a) de la LRM prevé que la autoridad pueda requerir, previa resolución motivada, información adicional relativa a los daños producidos.

La relevancia de las obligaciones de comunicación queda reforzada por el régimen disciplinario de la LRM (véanse preguntas 40 y 41). El incumplimiento de las obligaciones de comunicación ha sido tipificado como infracción muy grave o grave según las consecuencias de ese incumplimiento (artículo 37 de la LRM).

La LRM prevé una consecuencia adicional por el incumplimiento de las obligaciones de comunicación cuando se trata de los operadores que desarrollan actividades no incluidas en el Anexo III. Para estos operadores, la inobservancia de su deber de informar a la autoridad competente en los términos descritos, supone un agravamiento de su régimen general, ya que deberán adoptar en todo caso, además de las medidas generales de prevención y evitación, las medidas de reparación de los daños, a las que no están obligados con carácter general (véanse preguntas 13, 17 y 18). En definitiva: para estos operadores, el incumplimiento de los deberes de comunicación convierte la responsabilidad de reparación inicialmente subjetiva, en una responsabilidad objetiva (artículo 19.2 *in fine* de la LRM).

26. ¿En qué consiste la exención del operador de sufragar costes cuando la emisión o el hecho causante del daño medioambiental esté autorizado?

Artículos de referencia: 9.1., 14.2.a), 14.3

Los operadores que desarrollen actividades incluidas en el Anexo III no estarán obligados a sufragar el coste imputable a las medidas de reparación cuando el daño medioambiental constituya el objeto expreso y específico de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable, y el operador no haya incurrido en culpa, dolo o negligencia.

Con carácter general y, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 de la LRM, los operadores de las actividades económicas o profesionales incluidos en su ámbito de aplicación están 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- cuando resulten responsables de tales daños (véase pregunta 2).

El párrafo segundo de este mismo artículo va más allá y establece que el cumplimiento de los requisitos, de las precauciones y de las condiciones establecidos por las normas legales y reglamentarias o de los fijados en cualesquiera títulos administrativos cuya obtención sea necesaria para el ejercicio de una actividad económica o profesional (incluyendo específicamente las autorizaciones ambientales integradas), no exonerará a los operadores incluidos en el Anexo III de su responsabilidad medioambiental.

Quiere ello decir, en primer lugar, que la obligación de adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales es independiente de su cuantía. Estamos, por tanto, ante una responsabilidad de carácter ilimitada. Pero es que, además, el hecho de que se haya dado pleno cumplimiento al contenido de los permisos, licencias y autorizaciones que habiliten el ejercicio de la actividad de los operadores, y a las normas legales y reglamentarias (debe entenderse, las protectoras del medio ambiente) que le son de aplicación, no exime de la responsabilidad bajo la LRM. Nos encontramos, por ello, ante una responsabilidad de naturaleza mayoritariamente objetiva.

Ello no obstante, la LRM contempla en su artículo 14 algunos supuestos de inexigibilidad por parte del operador de la obligación de sufragar los costes asociados a las medidas de prevención, de evitación o de reparación, según sea el caso, previstas en la Ley.

En lo que ahora nos ocupa, el artículo 14.2.a) establece que los operadores que desarrollen actividades incluidas en el Anexo III no estarán obligados a sufragar el coste imputable a las medidas de reparación -sí, por tanto, el imputable a las medidas de prevención y de evitación- cuando demuestren, por un lado, que no han incurrido en culpa, dolo o negligencia y, por el otro, 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 a su actividad.

En relación con este supuesto de inexigibilidad de sufragar los costes imputables a las medidas de reparación cabe hacer, al menos, dos observaciones.

Por un lado, lo tajante de los términos con que se manifiesta el artículo 14.2.a), al exigir que el operador se haya ajustado “estrictamente” a la autorización otorgada, y que el daño medioambiental sea el objeto “expreso y específico” de una autorización administrativa. Cabe aquí plantearse, por ejemplo, la extensión del adverbio modal “estrictamente” y, con ello, si ante la aparición de un daño medioambiental, el hecho de no cumplir con una obligación impuesta en el título administrativo que permite desarrollar la actividad del operador, pero que nada tiene que ver con el hecho o motivo que ha dado lugar al citado daño, imposibilitaría la aplicación de este supuesto de inexigibilidad de la obligación de sufragar determinados costes. Nuestra interpretación es que no debería ser así.

Por otro lado, nótese que el artículo 14.2.a) se refiere exclusivamente a los operadores que desarrollen actividades incluidas en el Anexo III. La exclusión del resto de operadores se justifica en el hecho de que, no mediando dolo, culpa ni negligencia (que es uno de los requisitos establecidos en el artículo 14.2.a) que estamos comentando), estos operadores sólo están obligados a adoptar medidas de prevención y de evitación bajo el régimen general de la LRM (artículo 3.2.b)), con lo que, en ningún caso, están obligados a adoptar medidas de reparación.

Nótese, por último, que el hecho de que no haya obligación de sufragar los costes relativos a las medidas reparadoras en el supuesto que estamos analizando no impide que el operador tenga que adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación necesarias (artículo 14.3 de la LRM). Distingamos, de nuevo, entre la obligación de adoptar y ejecutar medidas (y soportar su coste, al menos en una primera instancia) -que debe cumplirse en todo caso-, y la de sufragar los costes asociados a estas medidas -que, en algunos casos, no será exigible-. Son distintas y pueden concurrir a la vez o sólo alguna de ellas. Un ejemplo de este último caso es del artículo 14.2.a) que ahora nos ocupa, donde hay obligación legal de adoptar medidas de prevención, evitación y reparación, pero no hay obligación de sufragar los costes asociados a éstas últimas. En este supuesto, los costes asociados a dichas medidas podrán ser recuperados por el operador en los términos previstos en el artículo 15 de la LRM, que se explica en la pregunta 31.

27. ¿En qué consiste la exención del operador de sufragar costes cuando el daño medioambiental sea causado por un tercero ajeno al ámbito de su actividad?

Artículos de referencia: 14.1.a), 14.3

Cuando el daño medioambiental o la amenaza inminente de que tal daño se produzca traiga causa exclusiva de la actuación de un tercero ajeno al ámbito de la organización del operador e independiente de ella, el operador no estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación ni de reparación, siempre y cuando hubiera adoptado las medidas de seguridad adecuadas.

Tal y como se explica en las preguntas 2 y 26, la responsabilidad medioambiental prevista en la LRM tiene un marcado carácter objetivo. Como excepción a este régimen general de responsabilidad, la LRM contempla en su artículo 14 algunos supuestos de inexigibilidad por parte del operador de la obligación de sufragar los costes asociados a las medidas de prevención, de evitación o de reparación previstas en la propia Ley.

En lo que ahora nos ocupa, el artículo 14.1.a) de la LRM establece que el operador no estará obligado a sufragar los costes de las medidas de prevención, de evitación ni de reparación cuando demuestre que los daños medioambientales o la amenaza inminente de tales daños se deben exclusivamente a la actuación de un tercero ajeno al ámbito de la organización de la actividad de que se trate e independientemente de ella, a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas.

En relación con este supuesto de exención de la obligación de sufragar costes, cabe hacer varias observaciones.

En primer lugar, el operador estará obligado en todo caso a adoptar las medidas de prevención, evitación y reparación de los daños previstas en la LRM (artículo 14.3 de la LRM). Cuestión diferente es que no tenga obligación legal de sufragar los costes asociados a ellas, que podrá recuperar por la vía del artículo 15 de la propia LRM (véase pregunta 31).

En segundo lugar, exige que se hayan adoptado por parte del operador medidas de seguridad adecuadas, lo que en la práctica puede implicar un elevado grado de diligencia. En la medida en que dichas medidas de seguridad no concurren en el caso concreto, no se podrá aplicar esta exención.

Además, el supuesto de exención exige que el tercero sea "ajeno al ámbito de organización de la actividad [causante del daño] e independiente de ella". Aunque hay ejemplos claros en los que los operadores podrán beneficiarse de este supuesto de exención, hay otros, ciertamente frecuentes, donde quizá no esté tan claro, como es el de algunos casos de contratistas y subcontratistas del operador.

Por último, no podemos dejar de mencionar que este supuesto de exención de la obligación de sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación será aplicable únicamente cuando el daño medioambiental haya sido causado "exclusivamente" por un tercero en los términos expuestos. Esto es, si además de la intervención de un tercero, concurren otros factores en la causación del daño atribuibles al operador, esta exención no será aplicable.

Puede ser el caso, por ejemplo, de la acción de un tercero que, por sí misma, no pudiera causar el daño medioambiental, pero que, en conjunción con otras acciones u omisiones atribuibles al operador, haya sido la causa final para que dicho daño se produzca. En ese caso, habría que atender a la condición de operador o no del tercero para determinar si podría tener responsabilidad mancomunada con respecto al operador causante del daño (artículo 11 de la LRM -véase pregunta 9-). Si no tuviera tal condición, cabría plantearse si la obligación de adoptar las medidas de prevención, de evitación y de reparación, así como de costearlas, recaería únicamente en la figura del operador y no del tercero. Si fuera así, el operador podría, en cualquier caso, reclamar frente al tercero el coste de dichas medidas por la vía del artículo 16 de la LRM (véase pregunta 31).

28. ¿En qué consiste la exención del operador de sufragar costes cuando el daño medioambiental haya sido causado en ejecución de una orden o instrucción dictada por la autoridad?

Artículos de referencia: 14.1.b), 14.3

Cuando el daño medioambiental o la amenaza inminente de que se produzca tal daño trae causa exclusiva de una orden o instrucción dictada por una autoridad pública, el operador no estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación ni de reparación.

Tal y como se explica en las preguntas 2 y 26, la responsabilidad medioambiental regulada en la LRM tiene un marcado carácter objetivo. Sin embargo, la propia LRM establece algunos supuestos en los que no será exigible a los operadores sufragar el coste imputable a las medidas preventivas, de evitación y de reparación previstas en la Ley.

En lo que ahora nos ocupa, el artículo 14.1.b) establece que el operador no estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación o de reparación de daños cuando demuestre que los daños ambientales o la amenaza inminente de tales daños se produjeron exclusivamente por el cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública competente, incluyendo las órdenes dadas en ejecución de un contrato a que se refiere la legislación de contratos de las Administraciones públicas.

En relación con este supuesto de inexigibilidad de sufragar los costes cabe hacer las siguientes puntualizaciones.

En primer lugar, como ocurriera en casos anteriores (véanse preguntas 26 y 27), el operador estará obligado en todo caso a adoptar las medidas de prevención, evitación y reparación de los daños previstas en la LRM (artículo 14.3). Cuestión diferente es que no tenga que sufragar los costes asociados a dichas medidas, que podrá recuperar por la vía del artículo 15 de la propia LRM (véase pregunta 31).

Por otro lado, obviamente, la orden o instrucción motivadora del daño ha de provenir de una autoridad pública competente, de tal forma que si esa misma orden o instrucción proviene de una autoridad pública sin competencia en la materia no quedará cubierta por la exención. Si bien es comprensible desde un punto de vista legal y lógico la matización de que la autoridad ha de ser competente para dictar la orden o instrucción, también lo es que puede poner en supuestos concretos al operador en una tesitura complicada, al tener que discernir en determinadas situaciones si la autoridad que dicta la orden o instrucción es la competente o no, para determinar si se cumple con la orden o instrucción dada y, con ello, en el peor de los escenarios, si el operador podrá beneficiarse de la exención analizada. Esta cuestión se agrava en un ámbito como el medioambiental donde la distribución entre Administraciones públicas no es siempre todo lo clara que cupiera esperar.

En otro orden de cosas, la LRM puntualiza que no tendrán la consideración de orden o instrucción a los efectos de esta exención los proyectos aprobados por las Administraciones públicas cuando la aprobación de tales proyectos venga exigida por una norma. En particular -aclara la LRM- los proyectos aprobados por la Administración contratante bajo la legislación de contratos de las Administraciones públicas no tendrá la consideración de orden o instrucción obligatoria a los efectos de esta exención respecto de los daños medioambientales no

previstos expresamente en la declaración de impacto ambiental o instrumento equivalente. A *contrario sensu*, sí tendrán dicha consideración de orden o instrucción obligatoria a los efectos de esta exención cuando los daños medioambientales hubieran sido previstos en la declaración de impacto ambiental relativa al proyecto o actividad causante del daño.

Además, la LRM establece que cuando los daños medioambientales sean consecuencia de vicios en proyectos elaborados por la Administración en contratos de obras o de suministro de fabricación, el operador no estará obligado a sufragar el coste de las medidas que se adopten, con lo que podrá recuperar dichos costes por la vía artículo del 15 de la LRM (artículo 14.2. *in fine*). Por muy objetiva que sea la responsabilidad regulada bajo la LRM, parece razonable que el operador no tenga que soportar los costes (en última instancia, aunque sí inicialmente) de las medidas de prevención, de evitación ni de reparación que se adopten para evitar o prevenir un daño que traiga causa directa de un proyecto defectuoso elaborado por la Administración.

Sin embargo, la LRM establece como excepción que cuando la orden o instrucción de la autoridad pública competente hubiera sido dictada para hacer frente a una emisión o a un accidente previamente generado por la propia actividad del operador, su cumplimiento por parte del operador no le habilita para ampararse en el supuesto de exención que ahora analizamos.

Por último, debe recordarse lo que ya se dijo respecto de la exención del artículo 14.1.a) de la LRM analizada en la pregunta 27, en el sentido de que este supuesto de exención de la obligación de sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación será aplicable únicamente cuando el daño medioambiental haya sido causado "exclusivamente" en cumplimiento de una orden o instrucción de una Administración competente. Esto es, si además de la orden o instrucción, concurren otros factores en la causación del daño atribuibles al operador, esta exención no será aplicable y el operador habrá de sufragar el coste de las medidas que fueran exigibles bajo la LRM.

29. ¿En qué consiste la exención del operador de sufragar costes cuando el daño medioambiental esté amparado por el denominado “riesgo del desarrollo industrial”?

Artículos de referencia: 14.2.b), 14.3

Los operadores que causen daños medioambientales por una actividad, una emisión o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento, no estarán obligados a sufragar el coste imputable a las medidas reparadoras.

Tal y como se explica en las preguntas 2 y 26, la responsabilidad medioambiental regulada en la LRM es de carácter objetivo. Este régimen de responsabilidad tiene algunas excepciones en el artículo 14 de la propia LRM. En él se contienen supuestos de inexigibilidad por parte del operador de la obligación de sufragar los costes asociados a las medidas de prevención, de evitación y de reparación previstas en la propia Ley.

Es el caso del artículo 14.2.b), referido a los daños vinculados a los denominados “riesgos del desarrollo industrial”, donde se establece que ningún operador estará obligado a sufragar el coste imputable a las medidas reparadoras (sí, por tanto, los asociados a las medidas preventivas y de evitación) cuando demuestre que no ha incurrido en culpa, dolo o negligencia, y el daño medioambiental haya sido causado por una actividad, una emisión o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento.

Debe entenderse que la finalidad principal de esta previsión es evitar que, con el objetivo de no incurrir en responsabilidad medioambiental, las empresas dejen de realizar actividades de investigación y desarrollo y, con ello, se entorpezca el desarrollo científico y tecnológico del país. Si bien el concepto de “riesgo del desarrollo industrial” ha sido aceptado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, cabría plantearse si fuera contrario al artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (antiguo artículo 130 R) que proclama los “principios de cautela y prevención” en el ámbito medioambiental.

Sin embargo, como ya ha demostrado la jurisprudencia en materia de responsabilidad civil, es previsible que a la hora de alegar este supuesto de inexigibilidad de sufragar costes, el operador se encuentre con el gran escollo de la inversión de la carga de la prueba, de tal forma que será el propio operador quien tendrá que demostrar que, efectivamente, la actividad, la emisión o la utilización del producto que dio lugar al daño medioambiental, en el momento de realizarse o utilizarse, no era considerado como potencialmente perjudicial para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento, lo cual, en muchos casos, no será fácil.

Por otro lado, conviene recalcar una vez más que se trata de un supuesto de inexigibilidad de la obligación de sufragar determinados costes, pero no de exención de responsabilidad, toda vez que el operador, esté amparado o no bajo un supuesto de “riesgo del desarrollo industrial”, habrá de adoptar en todo caso las medidas de prevención, evitación y reparación necesarias, tal y como requiere el artículo 14.3 de la LRM.

Finalmente, cabe decir que los costes asociados a las medidas reparación en el supuesto de daños medioambientales causados como consecuencia de riesgos del desarrollo industrial podrán ser recuperados en los términos previstos en el artículo 15 de la LRM y explicados en la pregunta 31.

30. ¿Se puede ser responsable bajo la LRM con independencia de cuándo hubiera tenido lugar la emisión, el suceso o incidente que causa el daño?

Artículos de referencia: 4, disposición transitoria única

En función del momento en que la emisión, el suceso o el incidente que da lugar al daño medioambiental o al riesgo de que se produzca dicho daño haya tenido lugar, la LRM puede no ser de aplicación, total o parcialmente.

La LRM no será de aplicación a los daños medioambientales si han transcurrido más de treinta años desde que tuvo lugar la emisión, el suceso o el incidente que los causó (artículo 4 de la LRM). Este plazo de treinta años empezará a computarse desde el día en que haya terminado por completo o se haya producido por última vez la emisión, el suceso o incidente en cuestión.

Esta última previsión pretende amparar los llamados “daños continuados”, que se refieren principalmente a aquellos daños medioambientales causados por emisiones, sucesos o incidentes que, por sí mismos y aisladamente, no son suficientes para causar tales daños, pero cuya reiteración o prolongación en el tiempo termina por ocasionarlos. Es el ejemplo del goteo permanente de un tanque de almacenamiento indebidamente sellado; una gota de gasóleo, en sí misma, no es capaz de causar la contaminación de un suelo, pero el goteo permanente e incesante de esa misma sustancia sobre ese mismo suelo sí puede causar la citada contaminación.

Además, la disposición transitoria única excluye también de la aplicación de la LRM a los daños causados por emisiones, sucesos o incidentes producidos antes del 30 de abril de 2007, o después de esta fecha cuando dichos daños se deriven de una actividad específica realizada y concluida con anterioridad a la misma.

Como nota aclaratoria, cabe apuntar que la fecha del 30 de abril de 2007 a la que se refiere la disposición transitoria única de la LRM corresponde a la fecha en la que se debería haber transpuesto a los ordenamientos internos de los Estados miembros la Directiva 2004/35. En la medida en que la LRM se ha aprobado con posterioridad a la citada fecha, nos encontramos ante un supuesto de retroactividad, de forma tal que los daños medioambientales acaecidos entre el 30 de abril de 2007 y la fecha de entrada en vigor de la LRM (25 de octubre de 2007) caerán dentro del ámbito de aplicación de la LRM y deberán ser reparados en los términos en ella previstos, tal y como confirma su disposición final sexta.

Finalmente, hay que decir que estos supuestos de inaplicabilidad de la LRM por razones temporales no impedirá que la autoridad ambiental pueda exigir responsabilidad conforme a otras normas que resulten de aplicación en función del daño causado; así, por ejemplo, por la vía del artículo 118 del RDLeg. de Aguas, que prevé la posibilidad de compeler al infractor de la normativa en materia de dominio público hidráulico a reparar los daños y perjuicios causados a este elemento del dominio público, así como a reponer las cosas a su estado anterior; o por la del artículo 36 de la Ley IPPC, donde se incluye una previsión semejante aplicable a los daños ocasionados por las instalaciones sujetas a esta normativa.

Además, la autoridad ambiental también podrá imponer medidas de prevención o de evitación de nuevos daños conforme a lo dispuesto en la propia LRM, y obligar a reparar los daños medioambientales no cubiertos por los supuestos de inaplicabilidad temporal de la LRM analizados en esta pregunta.

31. ¿Qué ocurre cuando un operador está exento de la obligación de sufragar los costes derivados de las medidas de prevención, evitación o reparación y, aún así, por imposición de la LRM, se ve obligado a satisfacerlos?

Artículos de referencia: 15, 16, 34

La LRM establece diferentes mecanismos para recuperar los costes asociados a las medidas de prevención, de evitación o de reparación en los supuestos de inexigibilidad de sufragar dichos costes, en función del origen del daño medioambiental.

Los costes asociados a las medidas de prevención, de evitación o de reparación vinculados a los daños medioambientales regulados en el artículo 14.1 de la LRM podrán ser recuperados por el operador según se explica a continuación.

Para los supuestos del artículo 14.1.a) (actuación de un tercero a pesar de existir medidas de seguridad -véase pregunta 27-), mediante el ejercicio de la oportuna acción de repetición frente a terceros regulada en el artículo 16 de la propia LRM.

Esta acción está prevista para los supuestos en que el operador hubiera adoptado las preceptivas medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación, y podrá dirigirse contra cualesquiera terceros que, al amparo de la LRM o de cualquier otra norma, sean causantes o responsables, con o sin culpa, del daño medioambiental o de la amenaza de daño medioambiental, que haya motivado la adopción de aquellas medidas.

Si bien la previsión de la acción de repetición del artículo 16 de la LRM es correcta técnicamente, ello no evita el riesgo para el operador (o la entidad que emita la garantía financiera prevista en la LRM para cubrir posibles daños medioambientales -véanse preguntas 33 y siguientes-) de que el tercero sea insolvente y, con ello, de que la acción de reclamación sea, en última instancia, estéril.

Por su parte, en el supuesto del artículo 14.1.b) (daño medioambiental causado por el cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública -véase pregunta 28-), el operador podrá recuperar los costes incurridos por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública a cuyo servicio se encuentre la autoridad que impartió la orden o la instrucción causante del daño.

La LRM prevé, además, que cuando el daño o la amenaza de daño hubiera sido causado por el uso de un producto, el operador podrá reclamar al fabricante, al importador o al suministrador el importe de los costes en que haya incurrido, siempre y cuando el operador se haya ajustado estrictamente en el desarrollo de su actividad a las condiciones establecidas para el uso del producto y a la normativa vigente (aplicable a su actividad y al uso de dicho producto) en el momento de producirse la emisión o el hecho causante del daño medioambiental.

Finalmente, la recuperación de los costes imputables a las medidas de reparación incurridos como consecuencia de los daños medioambientales regulados en el artículo 14.2 de la LRM (esto es, que el daño medioambiental constituya el objeto expreso y específico de una autorización administrativa o sea consecuencia de los denominados “riesgos del desarrollo industrial -véanse preguntas 26 y 29, respectivamente-), serán recuperables en los términos establecidos en la normativa autonómica, salvo lo dispuesto en el artículo 34 de la propia LRM (que crea el denominado Fondo estatal de reparación de daños medioambientales, y que se analiza en la pregunta 39).

32. ¿Qué es y qué daños cubre el Fondo estatal de reparación de daños medioambientales?

Artículos de referencia: 34, 7.3

El Fondo estatal de reparación de daños medioambientales se crea con la finalidad de sufragar los costes derivados de las medidas de prevención, de evitación y de reparación vinculados a los bienes de dominio público regulados en la legislación de aguas y de costas cuando sea la Administración General del Estado la competente para velar por su protección y determinar las medidas preventivas, de evitación y de reparación de daño con arreglo a la LRM.

Este Fondo no cubrirá, por tanto, los daños medioambientales causados a otros bienes de dominio público, tales como vías pecuarias, o incluso elementos del dominio público hidráulico o marítimo terrestre cuya gestión no esté encomendada a la Administración General del Estado.

Para que sea el Fondo estatal de reparación de daños medioambientales y no el operador quien sufrague los costes de las medidas de prevención, de evitación y de reparación han de concurrir, además, los siguientes requisitos.

En primer lugar, obviamente, que el operador no esté obligado a sufragar dicho coste por no haber incurrido en culpa, dolo o negligencia y, en segundo lugar, que la emisión o el hecho que sea causa directa del daño medioambiental constituya el objeto expreso y específico de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable a las actividades enumeradas en el Anexo III de la LRM (véase pregunta 26), o que el operador pruebe que el daño medioambiental está cubierto por los denominados "riesgos del desarrollo industrial" (véase pregunta 29).

El Fondo estatal de reparación de daños medioambientales estará gestionado por el Ministerio de Medio Ambiente y se dotará con recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado. Las comunidades autónomas, por su parte, podrán participar en la financiación y gestión de este Fondo a través de cualquiera de los instrumentos de colaboración previstos en el Título I de la Ley 30/1992. En estos supuestos, el ámbito de cobertura del Fondo estatal de reparación de daños medioambientales podrá ampliarse a otros daños medioambientales, en los términos que prevean los referidos instrumentos de colaboración.

33. ¿Están obligados a tener garantía financiera todos los operadores?

Artículos de referencia: 24.1, 28, disposición adicional séptima, disposición adicional duodécima

No todos los operadores tienen la obligación legal de constituir garantía financiera para cubrir su posible responsabilidad medioambiental. Están obligados los operadores de actividades incluidas en el Anexo III de la LRM, salvo ciertas excepciones.

La LRM impone a determinados operadores la obligación de constituir garantías financieras para cubrir su responsabilidad medioambiental, a pesar de que la Directiva 2004/35, de la que trae causa la LRM, no impone a los Estados miembros la exigencia de esta obligación.

Están obligados a constituir garantía financiera los operadores de las actividades incluidas en el Anexo III de la LRM. Debe entenderse que con esta previsión, el legislador especial pretende dar cumplimiento al mandato contenido en la Directiva 2004/35, según el cual los Estados miembros deben tomar las medidas apropiadas para animar a todos los operadores a utilizar seguros apropiados u otras formas de garantía financiera, con el objetivo de proteger de forma eficaz las obligaciones financieras que se deriven de la LRM.

No obstante, la obligación de constituir garantías financieras no se exige a los operadores de actividades que, a pesar de estar incluidas en el Anexo III de la LRM, puedan ocasionar daños medioambientales cuya reparación se evalúe en menos de 300.000 euros, o desarrollen una actividad que pueda ocasionar daños medioambientales cuya reparación se evalúe entre 300.000 y 2.000.000 de euros, siempre que, en este último caso, acrediten que están adheridos permanente y continuadamente al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) o al sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001:1996. Tampoco deben contar con garantía los operadores que utilicen los productos fitosanitarios y biocidas a los que se refiere el apartado 8 c) y d) del Anexo III, con fines agropecuarios y forestales.

Los umbrales señalados en el párrafo anterior deberán ser revisados por el Gobierno. Para ello, el Gobierno presentará un informe antes del 31 de diciembre de 2015 proponiendo el mantenimiento o la modificación de estos umbrales. En este punto, no puede dejar de des-

cartarse que las comunidades autónomas podrían establecer umbrales más restrictivos, esto es, de menor cuantía, o incluso eliminar estas excepciones, de modo que el operador de una actividad tenga la obligación de constituir garantía financiera en todo caso.

Quedan excluidos también de la obligación de prestar garantía financiera la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, así como las entidades locales y sus organismos autónomos y entidades de derecho público dependientes de éstas. Las comunidades autónomas determinarán la exigibilidad de garantías financieras a su Administración y a sus organismos públicos dependientes, todo ello conforme a lo establecido en la disposición adicional séptima de la LRM.

34. ¿A partir de qué momento es obligatorio tener la garantía financiera?

Artículos de referencia: 31, disposición final cuarta

El Ministro de Medio Ambiente deberá determinar, a través de una Orden Ministerial, la fecha a partir de la que será obligatorio constituir las garantías financieras por parte de los operadores de las actividades sujetas a esta obligación. Esta Orden Ministerial no será aprobada antes del 30 de abril de 2010.

A diferencia de la mayoría de las obligaciones recogidas en la LRM, que resultan exigibles desde el mismo momento de su entrada en vigor, la exigibilidad de la obligación de constituir las garantías financieras se retrasa a un momento posterior. Corresponde al Ministro de Medio Ambiente determinar, a través de una Orden Ministerial, la fecha a partir de la que se deberán constituir las garantías financieras por parte de los operadores de las actividades sujetas a esta obligación; esta Orden establecerá, además, un calendario específico para las actividades que hubieran sido autorizadas con anterioridad a su publicación. Esta Orden Ministerial no será aprobada antes del 30 de abril de 2010, tal y como establece la disposición final cuarta de la LRM.

La aprobación de la Orden Ministerial estará precedida del acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, así como de la consulta a las comunidades autónomas y a los sectores afectados. En todo caso, se deberá tener en cuenta el contenido del informe de la Comisión Europea (que debe emitirse antes del 30 de abril de 2010) respecto del coste razonable y las condiciones de los seguros y otras garantías financieras. También deberá atenderse a la capacidad de los mercados financieros para disponer de una oferta de garantías completa y generalizada a precios razonables.

Una vez dictada la Orden Ministerial, los titulares deberán constituir las garantías financieras que cubran su posible responsabilidad medioambiental en los términos y plazos que en la Orden se establezcan. Las actividades que se pongan en marcha con posterioridad a la publicación de la Orden Ministerial deberán haber constituido las garantías financieras desde la fecha en que surta efectos la autorización necesaria para el ejercicio de su actividad. Por su parte, para las actividades existentes en el momento de la entrada en vigor de la Orden, la garantía deberá constituirse conforme al calendario que en ella se determine. En todo caso, los operadores deberán mantener la vigencia de la garantía financiera durante todo el período de actividad garantizada.

Para asegurar que se mantiene la vigencia de las garantías financieras que se constituyan, la LRM impone a las autoridades competentes la obligación de articular los correspondientes sistemas de control que permitan constatar la vigencia efectiva de las garantías. Además, las entidades aseguradoras, las entidades financieras y los propios operadores deberán proporcionar a la autoridad competente la información necesaria que le permita verificar la vigencia de las garantías que se hubieren constituido.

En caso de que se produzca el agotamiento de las garantías constituidas o su reducción en más de un 50%, el operador tendrá la obligación de reponerlas en un plazo de seis meses desde la fecha en la que se conozca el agotamiento o la reducción, o cuando sea estimado por la autoridad competente con un grado de certidumbre razonable el importe de la obligación garantizada.

35. ¿Cuál es la cuantía que debe quedar garantizada?

Artículos de referencia: 24.2, 24.3, 30

La cobertura de la garantía financiera variará en atención a la valoración que la comunidad autónoma realice del riesgo medioambiental de cada actividad.

La LRM encomienda a los órganos competentes de las comunidades autónomas la determinación de la cantidad que, como mínimo, deberá quedar garantizada, de conformidad con el método que reglamentariamente fije el Gobierno, previa consulta a las propias comunidades autónomas. Tal y como establece la LRM, este método debe basarse en criterios técnicos que garanticen una evaluación homogénea de los escenarios de riesgos y de los costes de reparación asociados a cada uno de ellos, de modo que se asegure una delimitación uniforme de la definición de las coberturas que resulten necesarias para cada actividad o para cada instalación.

En cualquier caso, la Administración deberá motivar adecuadamente la cuantía que establezca, teniendo siempre en cuenta la intensidad y extensión del daño que la actividad pueda causar, y los costes de reparación de dichos daños. La cuantía de la garantía no limitará, en modo alguno, la responsabilidad medioambiental que resulte exigible a cada operador.

La LRM establece una cuantía máxima en cuanto a la cobertura de la garantía financiera obligatoria, que no podrá ser superior a veinte millones de euros por evento y anualidad (por evento se entiende el conjunto de reclamaciones por daños medioambientales que deriven de una misma emisión, suceso o incidente, aun cuando dichas reclamaciones se produzcan en momentos distintos). Además, se permite la fijación de un sublímite máximo para las obligaciones de prevención y de evitación que habrá de ser, al menos, del 10% de la cuantía garantizada que en cada caso se fije.

Finalmente, conforme a lo establecido en la LRM puede permitirse una franquicia del 0,5% de la cuantía a garantizar que en cada caso se fije, quedando ese 0,5% a cargo del operador.

36. ¿Qué responsabilidad cubre la garantía?

Artículos de referencia: 25, 27, 29

La responsabilidad cubierta por la garantía financiera es, única y exclusivamente, la responsabilidad medioambiental del operador y, en su caso, de los subcontratistas y profesionales que colaboren con ese operador, que se derive del desarrollo de su actividad económica o profesional.

Las garantías financieras previstas en la LRM serán ajenas a la cobertura de cualquier otra clase de responsabilidad diferente a la medioambiental, y no podrá verse reducida o agotada por afrontar costes diferentes a los derivados de la responsabilidad medioambiental. Además, estas garantías financieras serán independientes de las que puedan ser exigidas al operador en virtud de cualquier permiso, concesión o autorización administrativa, ya sea otorgada por la autoridad ambiental o por otras. La garantía no puede ser objeto de pignoración o hipoteca, ya sea total o parcial.

El sujeto garantizado será el operador de la actividad económica o profesional. Adicionalmente, pueden figurar como sujetos garantizados los subcontratistas y los profesionales que colaboren con dicho operador en la realización de la actividad autorizada. Como se ha avanzado en la pregunta 7, no queda clara la razón por la que este tipo de agentes pueden resultar asegurados, ya que, como tales subcontratistas o profesionales, no quedan obligados necesariamente bajo la LRM. Tal como se ha dicho, la referencia que se hace en el artículo 27 no debe ser suficiente para considerarles responsables, salvo que se les considere operadores (por tener un control de la actividad) o se encuentren en alguno de los supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria a que se refiere la LRM (véanse preguntas 11 y 12).

En la medida que esos daños afecten a las aguas, a las especies silvestres y a sus hábitat o a las riberas del mar y de las rías, los costes garantizados se extienden a toda medida correctora que restituya o aproxime al máximo los recursos naturales o servicios de recursos naturales dañados a su estado básico. Se trata, por tanto, de garantizar que se devuelve a su estado básico el entorno natural que haya sido dañado como consecuencia de la actividad del operador.

37. ¿Qué tipos de garantía existen?

Artículo de referencia: 26

La LRM permite que la garantía tome la forma de póliza de seguro, aval bancario, reserva técnica, o una combinación de ellas.

La LRM incluye un listado cerrado de tipos de garantía financiera que los operadores pueden utilizar, por ser consideradas las más adecuadas para conseguir la finalidad pretendida por la norma: pólizas de seguro suscritas con una entidad aseguradora autorizada para operar en España, avales otorgados por entidades financieras autorizadas para operar en España, o una reserva técnica constituida por el operador mediante la dotación de un fondo *ad hoc* con materialización en inversiones financieras respaldadas por el sector público.

El legislador ha querido tasar las clases de garantías que pueden ser utilizadas y ha incluido dos de los tipos de garantías más utilizados en el mercado, como son el seguro y el aval bancario, junto con una garantía “interna” del propio operador.

Las garantías anteriormente mencionadas podrán utilizarse de manera complementaria, tanto respecto de la cuantía como de los hechos garantizados, de modo que un operador podrá utilizar varias de estas figuras, al mismo tiempo, para cubrir el montante y los riesgos que le correspondan.

38. ¿Caben limitaciones temporales en la garantía?

Artículos de referencia: 31, 32

La LRM permite, bajo ciertas condiciones, la limitación temporal de la garantía que los operadores que desarrollan actividades incluidas en el Anexo III de la LRM están obligados a constituir.

El artículo 32 de la LRM prevé la posibilidad de que se limite el ámbito temporal de la garantía, siempre que, al menos, queden cubiertos los daños y riesgos en los que se den conjuntamente las siguientes circunstancias: (i) que el evento causante del daño medioambiental o de la situación de riesgo sea identificado y se demuestre que ha ocurrido dentro del periodo de vigencia de la garantía; (ii) que la primera manifestación constatable del daño medioambiental se haya producido dentro del periodo de vigencia de la garantía o de los tres años siguientes a contar desde la fecha en que la vigencia de la garantía expire; y (iii) que la reclamación al operador por el daño medioambiental causado tenga lugar dentro del periodo de vigencia de la garantía o de los tres años siguientes a contar desde la fecha en que la vigencia de la garantía expire. Lo que el artículo 32 de la LRM establece es, por tanto, un intervalo de cobertura temporal mínimo obligatorio de la garantía financiera.

Por otra parte, el artículo 31 se refiere a la vigencia temporal de la garantía, concepto aparentemente distinto al de ámbito temporal. Sin embargo, la LRM no se detiene a diferenciar debidamente ambos conceptos, lo que puede dar lugar a problemas en la coordinación de las reglas fijadas para ambos. Mientras el artículo 31 establece que la garantía financiera debe estar vigente hasta que termine la actividad, el artículo 32 exige que la cobertura de la garantía se extienda, como mínimo, tres años desde su terminación. El problema puede resultar pues en determinar cómo puede una garantía que no está vigente (por estar terminada) extender su cobertura por tres años.

Esta contradicción es sólo aparente respecto de las garantías financieras que adopten la forma de seguro o aval, puesto que puede entenderse que cuando la LRM se refiere a la "vigencia de la garantía" lo hace al periodo durante el cual el operador mantiene contratado (y paga) el seguro o el aval, y no al periodo durante el cual la póliza de seguros o el contrato de aval despliega sus efectos. En ambos casos, cabe la posibilidad de que asegurador y asegurado, o avalista y avalado, acuerden que la cobertura del seguro o del aval se extienda a aquellos daños medioambientales que, aunque se manifiesten y reclamen después de vencido el periodo de contratación, traigan causa de sucesos ocurridos antes de dicho vencimiento. En tales casos, asegurador o avalista deberán hacerse cargo de los costes que imponga la autoridad competente, aun cuando la actividad haya cesado y el operador ya no esté pagando la garantía.

Distinto escenario se plantea respecto de la reserva técnica. Conforme al artículo 31, dicha reserva debe mantenerse durante todo el tiempo que dure la actividad. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 32, la misma reserva debe cubrir las posibles responsabilidades ambientales hasta tres años después de vencida. Cabe pues plantearse cómo es posible que una reserva técnica cancelada prolongue su cobertura por tres años.

La solución a esta cuestión debe buscarse en una interpretación de la norma acorde con su finalidad protectora del medio ambiente. Esta interpretación conduce a que, en el caso de que se opte por constituir una reserva técnica, ésta deberá mantenerse al menos hasta tres años después de terminada la actividad. No obstante, debe tenerse en cuenta que otras interpretaciones contrarias a la necesidad de extender la reserva más allá de la terminación de la actividad también podrían sostenerse.

39. ¿Cuál es la finalidad del Fondo de compensación de daños medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros?

Artículo de referencia: 33

El Fondo de compensación de daños medioambientales tiene como finalidad asegurar la efectividad del sistema de responsabilidad establecido por la LRM, garantizando que los daños medioambientales sean reparados, al menos en lo que se refiere a los operadores que contraten, como garantía, un seguro.

A tal fin, el Fondo, cuya administración y gestión se encomienda al Consorcio de Compensación de Seguros, se dotará con las aportaciones de los operadores que contraten un seguro, mediante un recargo en sus primas.

El Fondo está destinado a extender la cobertura del seguro de aquellos operadores que lo contraten para garantizar su responsabilidad medioambiental. Así, el Fondo cubrirá aquellos daños medioambientales que, habiendo sido causados por los operadores durante el periodo de vigencia de su seguro, se manifiesten o reclamen después del transcurso de los plazos de manifestación o reclamación admitidos en la póliza de seguro y se reclamen en el transcurso, como máximo, de un número de años igual a aquel en que dicha póliza haya estado en vigor, con el límite máximo de treinta años.

El Fondo también se hará cargo de las obligaciones que correspondan a operadores que hayan suscrito una póliza de seguro, pero cuya entidad aseguradora hubiera sido declarada en concurso, estuviese sujeta a un procedimiento de liquidación intervenida o hubiera sido asumida por el propio Consorcio de Compensación de Seguros.

40. ¿Cuáles son las infracciones más relevantes que contiene la Ley?

Artículos de referencia: 36, 37

La LRM clasifica las infracciones como graves o muy graves. No existen, pues, infracciones leves, en contra de lo que es la regla general de la mayoría de las normas ambientales.

La LRM tipifica seis supuestos de infracciones muy graves, entre las que destacan el no adoptar medidas preventivas o de evitación, o no acatar instrucciones de esa misma naturaleza cuando la consecuencia de la desobediencia haya llevado a que se produzca el daño que se quería evitar. Igualmente se considera una infracción muy grave el que no se concierte la garantía o no se mantenga en vigor por el tiempo previsto.

Por su parte, en muchas de las infracciones que se califican como graves, se hace referencia a las mismas conductas a que se refieren a las infracciones tipificadas como muy graves, pero con un menor impacto sobre los recursos naturales protegidos por la LRM.

Como supuestos de conductas que pueden constituir una infracción grave, no prevista también como posible infracción muy grave, destaca el no facilitar la información requerida por la autoridad competente, o que el operador afectado no preste la asistencia requerida por la autoridad competente para la ejecución de las medidas reparadoras, preventivas o de evitación.

41. ¿Qué sanciones se pueden imponer a los infractores?

Artículos de referencia: 38, 39

Existen dos tipos de sanciones previstas por la LRM: multas, y extinción o suspensión por un plazo determinado de la autorización concedida al operador.

El legislador ha sido poco innovador al regular las sanciones bajo la LRM. Así, existen sanciones pecuniarias o multas, cuyos topes cuantitativos oscilan entre los 10.001 y los 2.000.000 euros, según que las infracciones sean graves o muy graves.

Junto con la sanción pecuniaria, se puede imponer la suspensión o extinción de la autorización, por un plazo que variará en función del carácter de la infracción (máximo un año para las infracciones graves, y dos años para las muy graves).

Al igual que en otras normas ambientales de carácter sectorial (como la Ley de Costas) se prevé la posibilidad de que las sanciones impuestas, los hechos constitutivos de ellas y la identidad de los responsables se den a conocer anualmente por la autoridad.

Por otro lado, es preciso destacar ciertas precisiones que la LRM realiza en relación con el régimen sancionador. La primera de ellas es apuntar que, a pesar de que la LRM engloba en su concepto de operador a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, el régimen sancionador únicamente prevé sanciones a personas físicas y jurídicas privadas, excluyendo, por tanto a las Administraciones públicas y a las personas jurídicas de naturaleza pública. (artículo 35).

Por su parte, el artículo 36.2 de LRM señala que en el caso de que un mismo supuesto de hecho sea constitutivo de dos o más infracciones tipificadas en la LRM o en la legislación desarrollada por las comunidades autónomas, se tomará en consideración únicamente la que conlleve mayor sanción.

Otra precisión general que realiza la LRM, a nuestro entender innecesaria, es que no se sancionarán los hechos que ya hayan sido sancionados previamente por la jurisdicción penal o administrativa. Esta disposición supone una concreción del principio de derecho sancionador *non bis in idem*. También en aplicación de este principio se establece que en caso de que existan indicios de que la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta, la autoridad administrativa se abstendrá de proseguir con el procedimiento sancionador, hasta que el juez competente se pronuncie sobre si el caso es de su jurisdicción.

Por último, hay que destacar que la incoación de un procedimiento sancionador por las infracciones tipificadas en la LRM no exige de la adopción de las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación que fueran exigibles según la LRM, ya que estas medidas son independientes de la posible sanción (véanse preguntas 17 a 21).

42. ¿Se establecen plazos de prescripción distintos a los generales?

Artículo de referencia: 40

La nueva LRM establece los mismos plazos de prescripción previstos por la Ley 30/1992, para las infracciones muy graves y graves, respectivamente.

El artículo 40 de la LRM, como el artículo 132 de la Ley 30/1992, establece que las infracciones muy graves prescriben a los tres años y las graves a los dos. Respecto al momento inicial para el cómputo del plazo de prescripción, la LRM sigue también el régimen general y establece que ese plazo comenzará a contarse desde el día en el que la infracción se hubiese cometido. Si se trata de una actividad continuada, el plazo comenzará una vez haya finalizado la actividad infractora.

Por lo que se refiere a las sanciones, las impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, mientras que las impuestas por faltas graves lo harán a los dos. También de conformidad con lo previsto en la Ley 30/1992, la LRM establece que el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en el que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción (artículo 40.2 de la LRM).

Además de estos plazos, para las infracciones y sanciones que establezcan las comunidades autónomas en desarrollo de la LRM (sobre esta facultad de las comunidades autónomas, véase pregunta 1), el plazo de prescripción será el que disponga la normativa autonómica.

Otro de los aspectos a considerar en el cómputo de los plazos descritos, es el de su interrupción. La LRM guarda silencio sobre este extremo, por lo que resulta de nuevo aplicable la Ley 30/1992, a la que se remite el artículo 49 de la LRM.

De acuerdo con el artículo 132 de la Ley 30/1992, el plazo de prescripción de las infracciones quedará interrumpido por la iniciación del procedimiento sancionador siempre que el interesado tenga conocimiento de ese inicio, y se reanudará cuando el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable; si la paralización del expediente sancionador se debiera a una actuación del presunto responsable, el plazo de prescripción continuará interrumpido.

Respecto a las sanciones, opera el mismo mecanismo: la prescripción se interrumpirá cuando se inicie el procedimiento de ejecución para hacer efectiva la sanción, siempre que el interesado tenga conocimiento de ese inicio. El plazo de prescripción se reanudará cuando la ejecución quede paralizada durante más de un mes por causa no imputable al infractor y seguirá interrumpido si la paralización de la ejecución se debe a una actuación suya.

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

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

(BOE núm. 255, de 24 octubre 2007)

PREÁMBULO

I

El artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado como condición indispensable para el desarrollo de la persona, al tiempo que establece que quienes incumplan la obligación de utilizar racionalmente los recursos naturales y la de conservar la naturaleza estarán obligados a reparar el daño causado con independencia de las sanciones administrativas o penales que también correspondan.

Este mandato ha sido objeto de desarrollo a través de diferentes normas jurídicas que, pese a su extensión y actualización, no han sido capaces de prevenir la producción reiterada de accidentes de diversa naturaleza que han tenido gravísimas consecuencias para el entorno natural. Ello pone de manifiesto la necesidad de contar con una legislación ambiental que instrumente nuevos sistemas de responsabilidad que prevengan eficazmente los daños medioambientales y, para los casos en los que estos lleguen a producirse, aseguren una rápida y adecuada reparación.

A esta necesidad responde 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, que esta ley traspone, incorporando a nuestro ordenamiento jurídico un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y de que «quien contamina paga». Se trata, efectivamente, de un régimen administrativo en la medida en la que instituye todo un conjunto de potestades administrativas con cuyo ejercicio la Administración pública debe garantizar el cumplimiento de la ley y la aplicación del régimen de responsabilidad que incorpora. Se separa, pues, de la responsabilidad civil clásica en la que los conflictos entre el causante del daño y el perjudicado se dirimen en sede judicial.

La responsabilidad medioambiental es, además, una responsabilidad ilimitada, pues el contenido de la obligación de reparación (o, en su caso, de prevención) que asume el

operador responsable consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras. Al poner el énfasis en la restauración total de los recursos naturales y de los servicios que prestan, se prima el valor medioambiental, el cual no se entiende satisfecho con una mera indemnización dineraria.

La responsabilidad medioambiental es, por último, una responsabilidad de carácter objetivo en la que las obligaciones de actuación se imponen al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento. Se completa de esta manera el marco legal de protección de los recursos naturales, pues los daños medioambientales con origen en la comisión de infracciones administrativas o penales ya estaban tipificados por las distintas normas sectoriales, las cuales venían estipulando de ordinario la obligación de restitución de los perjuicios derivados de tales actuaciones infractoras. Además, de esta manera se hace efectivo el principio de que «quien contamina paga» al trasladar los costes derivados de la reparación de los daños medioambientales desde la sociedad hasta los operadores económicos beneficiarios de la explotación de los recursos naturales.

La dimensión reparadora del nuevo régimen de responsabilidad medioambiental no debe, en ningún caso, minusvalorar su dimensión preventiva. Antes al contrario, debe ser objeto de especial atención, tanto en su regulación como en su aplicación administrativa, pues no hay mejor política conservacionista que la política de prevención frente a los daños medioambientales. Esta visión justifica la universalización que de las obligaciones en materia de prevención y evitación de daños medioambientales realiza la ley, haciendo extensiva su adopción para todo tipo de actividades y frente a todo tipo de comportamientos, tanto dolosos o negligentes, como meramente accidentales o imprevisibles.

II

La ley de responsabilidad medioambiental consta de 49 artículos, agrupados en seis capítulos, y de una parte final integrada por catorce disposiciones adicionales, una transitoria y seis finales, así como de seis anexos. El capítulo I se ocupa de las disposiciones generales regulando, en primer lugar, el objeto de la ley y las definiciones. Como ya es común a otras normas comunitarias, las definiciones desempeñan un papel clave a la hora de delimitar el ámbito de aplicación de la norma. Ello es especialmente relevante en la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, y, por extensión, en la ley. No todos los recursos naturales están protegidos por esta ley. Tan solo lo están aquellos que tienen cabida en el concepto de daño medioambiental, a saber: los daños a las aguas; los daños al suelo; los daños a la ribera del mar y de las rías; y los daños a las especies de la flora y de la fauna silvestres presentes permanente o temporalmente en España, así como a los hábitat de todas las especies silvestres autóctonas. Quedan excluidos los daños al aire y los denominados daños tradicionales, es decir los daños a las personas y a sus bienes (salvo que estos últimos constituyan un recurso natural). Igualmente, no todos los daños que sufran estos recursos naturales generarán responsabilidad medioambiental. Para que la ley pueda ser aplicada, se deberá estar en presencia de amenazas de daños o de daños propiamente dichos que produzcan efectos adversos significativos sobre el propio recurso natural. En el caso de los suelos el concepto de daño incluye, además, los riesgos significativos de que se produzcan efectos adversos sobre la salud humana.

La delimitación del ámbito de aplicación de la ley se completa con las previsiones del artículo 3, el cual combina tres elementos para llevar a cabo tal delimitación: el tipo de actividad

económica o profesional de que se trate; la clase de medida que deba adoptar el operador y la naturaleza de la responsabilidad en la que éste pueda haber incurrido. Resultan así tres ámbitos distintos que se pueden describir en los términos siguientes:

a) El artículo 3 regula, en primer lugar, un régimen de responsabilidad objetiva en virtud del cual el operador que desarrolle una actividad económica o profesional de las enumeradas en el anexo III y ocasione daños medioambientales o amenazas de que dichos daños se produzcan deberá adoptar las medidas de prevención, de evitación o de reparación reguladas en la ley.

b) En segundo lugar, se regula un régimen de responsabilidad también objetivo pero de alcance sectorial más amplio, el cual afecta a las amenazas de daños medioambientales ocasionados por cualquier tipo de actividad económica o profesional, esté incluida o no en el anexo III de la ley. Este régimen, que posee menor contenido obligacional pues sólo requiere la adopción de medidas de prevención de daños medioambientales o de evitación de nuevos daños medioambientales, constituye una novedad respecto de lo previsto en la directiva.

c) En tercer lugar, se regula un régimen de responsabilidad subjetiva que incluye los daños y las amenazas de daños medioambientales ocasionados por cualquier tipo de actividad económica o profesional, esté incluida o no en el anexo III de la ley, y que obliga a adoptar las medidas de prevención, de evitación y de reparación reguladas por la ley. La novedad de este régimen respecto de la regulación que de él lleva a cabo la directiva consiste en la ampliación de los recursos naturales que son objeto de su protección. La directiva comunitaria sólo prevé la inclusión en el mismo de los hábitat y de las especies protegidos, mientras que la ley lo hace extensivo también a los daños al suelo y al agua, así como a la ribera del mar y a las rías, aumentando así el nivel de protección de la norma, en sintonía con lo ya exigido por la legislación española en la materia.

El carácter objetivo del régimen de responsabilidad medioambiental se refuerza con una presunción por virtud de la cual se considera que las actividades económicas o profesionales del anexo III han causado el daño o la amenaza de que el daño se produzca cuando atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en la que han sido desarrolladas sean apropiadas para causarlo.

Por último, el propio artículo 3 delimita determinadas actividades y determinados daños que quedan excluidos en todo caso de la ley e identifica en qué supuestos los daños ocasionados por contaminación difusa harán entrar en juego los mecanismos de responsabilidad medioambiental. Por su parte, el artículo 4 define la aplicación temporal de la responsabilidad, estableciendo que la ley no se aplicará a los daños medioambientales si han transcurrido más de treinta años desde que tuvo lugar la emisión, el suceso o el incidente que lo causó.

Cuestión especialmente relevante dentro del capítulo I es la relativa a la regulación de la concurrencia de normas en materia de responsabilidad, habida cuenta de la pluralidad de regímenes actualmente existentes –de distinta naturaleza– a través de los cuales se puede exigir la reparación de los daños ocasionados al medio ambiente. A este respecto, el artículo 5 declara la no aplicación de la ley para reparar los daños que sufran los particulares en sus personas, bienes y derechos (daños no medioambientales), pero dispone, con el fin de evitar la doble recuperación de costes, que tales perjudicados no podrán exigir reparación por los daños que se les haya irrogado en la medida en la que los mismos queden reparados por la aplicación de esta ley. Y es que ocurre que, en ocasiones, tales daños tienen la naturaleza propia de los daños medioambientales, en cuyo caso, su reparación sí puede llevarse a cabo conforme a esta ley. Por esta razón, los daños no medioambientales son regulados en un artículo independiente, en

el que se explicita que estos daños están excluidos del ámbito de protección de la ley salvo en los supuestos en los que tengan la condición simultánea de bien medioambiental y bien de propiedad o titularidad privada, en cuyo caso su reparación se puede realizar al amparo de lo previsto en esta ley.

Por su parte, el artículo 6 se ocupa de los supuestos de concurrencia de responsabilidad medioambiental con la responsabilidad que pueda derivarse de la comisión de infracciones o delitos. A tal efecto, el precepto consagra la compatibilidad entre la responsabilidad medioambiental y las sanciones administrativas o penales que puedan imponerse y define las reglas que se deberán observar en los supuestos en que concurra la tramitación de un procedimiento de los regulados en esta ley con otros que tengan por objeto la imposición de sanciones administrativas o penales. La ley garantiza en todo momento una intervención eficaz en materia de prevención con el fin de que la misma no se vea obstaculizada por condicionantes competenciales o jurisdiccionales. Además, asegura que se evite en todo caso la doble recuperación de costes y respeta en todo momento el ámbito de actuación de la potestad sancionadora de la Administración y el del poder punitivo de los tribunales.

El artículo 7 se ocupa de las competencias administrativas, estableciendo con carácter general la competencia autonómica para ejecutar la ley, aunque salvaguardando las competencias que la legislación de aguas y la de costas atribuyen a la Administración General del Estado para proteger los bienes de dominio público de titularidad estatal. Además, y en atención al carácter supraautonómico que pueden tener los daños medioambientales, la ley refuerza la obligación de colaboración entre Administraciones públicas para conseguir la mejor y más eficaz aplicación de la ley e impone la obligación de solicitar informe a aquellas administraciones cuyas competencias o intereses puedan verse afectados por la intervención de otras administraciones en la aplicación de la ley. Por último, y como previsión ante grandes catástrofes, el precepto reconoce la facultad de la Administración General del Estado para, con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, promover, coordinar o adoptar cuantas medidas sean necesarias para evitar daños medioambientales irreparables o para proteger la salud humana, con la colaboración de las comunidades autónomas y de acuerdo con sus respectivas competencias.

La ley preserva en todo caso la facultad autonómica para desarrollar las bases estatales y para, además, adoptar normas adicionales de protección. En concreto, la disposición adicional segunda reconoce expresamente la posibilidad de que las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, adopten decisiones más exigentes en materia de prevención, evitación o reparación de daños medioambientales, incluida la potestad de tipificar nuevas infracciones y sanciones, así como la de que sometan otras actividades u otros sujetos al régimen de responsabilidad establecido en esta ley, sin perjuicio de las exclusiones adoptadas por el legislador básico, como las recogidas en la disposición adicional segunda o en la disposición adicional décima.

III

El capítulo II contiene las reglas sobre atribución de responsabilidades, consagrando en el artículo 9 la obligación de los operadores que desarrollen actividades profesionales o económicas de adoptar las medidas de prevención, de evitación y de reparación y la de sufragar su coste, cualquiera que sea su cuantía, cuando así resulte como consecuencia de la aplicación de la ley. Adicionalmente, se impone al operador un deber genérico de colaboración con la Administración y la obligación concreta de comunicar aquellas amenazas de daño medioambiental o

aquellos daños medioambientales de los que tenga conocimiento. El carácter objetivo de la responsabilidad medioambiental del operador es nuevamente reforzado en este artículo a través de una segunda presunción de acuerdo con la cual el cumplimiento de las condiciones impuestas en cualesquiera títulos administrativos cuya obtención sea necesaria para el desarrollo de las actividades del anexo III no exonera al operador de la responsabilidad medioambiental en la que pueda incurrir. Presunción que quiebra en los supuestos regulados en el artículo 14, donde es la propia Administración pública la que autoriza un daño ambiental cuya causación resulta tolerable. El capítulo II incorpora adicionalmente reglas particulares para los supuestos en los que la responsabilidad recaiga sobre un grupo de sociedades, en cuyo caso será de aplicación lo previsto en el artículo 42.1 del Código de Comercio y para los casos en los que existe una pluralidad de responsables, en cuyo caso entrarán en juego las reglas de la responsabilidad mancomunada siempre que se pruebe la participación del operador en la causación del daño. También se incorporan normas para la identificación de los sujetos obligados a satisfacer las deudas dinerarias en los casos de muerte o extinción del operador responsable, así como en los supuestos de responsables solidarios y subsidiarios.

Las reglas de los artículos 14, 15 y 16 abordan los supuestos en los que el operador no está obligado a sufragar los costes de las medidas preventivas y reparadoras. Tales preceptos también identifican los medios a través de los cuales podrá recuperar los costes en los que hubiese incurrido por aplicación de la ley, tal y como exige la directiva. El artículo 14 no incorpora causas de exención de la responsabilidad, pues el operador está obligado en todo momento a adoptar las medidas de prevención, de evitación o de reparación de los daños ambientales. Ocurre, sin embargo, que cuando concurren las circunstancias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 14, el operador puede recuperar el coste en el que hubiera incurrido al adoptar tales medidas. Las circunstancias previstas en el apartado 1 son la actuación de un tercero ajeno al ámbito de la organización de la actividad de que se trate e independiente de ella, a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas, y el cumplimiento de una orden o una instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública. Las dos circunstancias del apartado 2 sólo liberan del coste en el que hubiera incurrido el operador al adoptar medidas reparadoras y únicamente operan cuando no ha existido dolo, culpa o negligencia por su parte. La primera, que quiebra la presunción del artículo 9, se puede alegar cuando la emisión o el hecho que sea causa directa del daño medioambiental constituyan el objeto expreso y específico de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable a las actividades enumeradas en el anexo III. Se requiere, además, que el operador se haya ajustado estrictamente en el desarrollo de la actividad a las determinaciones o condiciones establecidas al efecto en la referida autorización y a la normativa vigente en el momento de producirse la emisión o el hecho causante del daño medioambiental. En cuanto a la segunda circunstancia del artículo 14.2, se puede alegar cuando el operador pruebe que el daño medioambiental fue causado por una actividad, una emisión o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento. En cuanto a las vías para la recuperación de los costes, en los supuestos del apartado 1 del artículo 14 el operador deberá reclamar contra el tercero causante del daño o exigir de la Administración que ha dictado la orden la correspondiente indemnización, mediante el ejercicio de las acciones correspondientes de acuerdo con lo dispuesto en la legislación civil o administrativa aplicable en cada caso. En los supuestos del apartado 2 del artículo 14, los costes se restituirán, bien a través del Fondo Estatal de Reparación de Daños Medioambientales regulado en el artículo 34, bien a través de los instrumentos que prevean las normas que se dicten en desarrollo de la ley.

IV

El capítulo III desarrolla las obligaciones de los operadores en materia de prevención, de evitación y de reparación, así como las obligaciones que corresponden a las administraciones públicas y las potestades que les reconoce la ley para llevar a cabo su cumplimiento. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 17 y 18, ante una amenaza de producción de un daño medioambiental derivado de cualquier actividad económica o profesional el operador tiene la obligación de adoptar las medidas de prevención y de evitación y la de comunicar el suceso a la autoridad competente, la cual podrá requerir al operador para que le suministre información adicional o para que adopte tales medidas. Igualmente podrá proporcionarle instrucciones sobre la forma en la que deberá ejecutar dichas medidas o, en su caso, ejecutarlas a su costa cuando concurren las circunstancias previstas en la ley.

Según lo establecido en el artículo 19, ante un supuesto de daño medioambiental derivado de una actividad profesional de las enumeradas en el anexo III de la ley, el operador tiene la obligación de adoptar las medidas de reparación correspondientes y la de comunicar el suceso a la autoridad competente. Si el daño deriva de actividades distintas de las enumeradas en el anexo III el operador sólo debe cumplir las obligaciones mencionadas cuando medie culpa o negligencia. El artículo 20 impone sobre el operador la obligación de elaborar una propuesta de medidas reparadoras conforme a los criterios del anexo II y de someterla a la autoridad competente, a la cual corresponderá aprobarlas formalmente y, en su caso, priorizar el orden en que tales medidas serán ejecutadas. Por lo demás, y al igual que en los supuestos de amenaza de daño, la Administración se reserva la facultad para requerir información adicional al operador, para exigirle que adopte medidas de carácter urgente o para adoptarlas ella misma, para requerirle la adopción de las medidas reparadoras, para darle instrucciones sobre la forma en la que debe adoptarlas o, finalmente, para ejecutar subsidiariamente tales medidas a costa del operador cuando concurren las circunstancias previstas en la ley.

El capítulo III se cierra con dos previsiones normativas. Por un lado, el artículo 22 recoge las potestades que la ley reconoce a la Administración para que ésta vele porque el operador cumpla las obligaciones que le impone la ley de responsabilidad medioambiental, identificando las actuaciones administrativas que habrán de ponerse en práctica en los casos en los que el operador incumpla sus obligaciones. En segundo lugar, el artículo 23 habilita la actuación directa de la Administración para ejecutar por sí misma las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación previstas en esta ley, cuando así lo requiera la más eficaz protección de los recursos naturales y concurren circunstancias que lo justifiquen.

V

El capítulo IV se ocupa de las garantías financieras cuya constitución es requisito imprescindible para el ejercicio de las actividades profesionales relacionadas en el Anexo III de la ley. Por medio de ellas se pretende asegurar que el operador dispondrá de recursos económicos suficientes para hacer frente a los costes derivados de la adopción de las medidas de prevención, de evitación y de reparación de los daños medioambientales. El artículo 24 atribuye a la autoridad competente la responsabilidad de establecer la cuantía de la garantía financiera para cada tipo de actividad, en función de la intensidad y extensión del daño que se pueda ocasionar, de acuerdo con los criterios que se fijen reglamentariamente. La determinación de esta cuantía deberá ser realizada conforme a la metodología para la evaluación económica de la reparación de los daños medioambientales, cuya elaboración prevé igualmente el apartado 3 y cuya aprobación compete al Gobierno de la Nación, con el fin de dotarle de un carácter básico que asegure su aplicación uniforme en el conjunto del Estado.

El artículo 24 establece hasta tres modalidades de garantías financieras, las cuales podrán constituirse alternativa o complementariamente entre sí. Tales modalidades son las siguientes:

a) La suscripción de una póliza de seguro con una entidad aseguradora autorizada para operar en España. En este caso, corresponderán al Consorcio de Compensación de Seguros las funciones a que se refiere el artículo 33.

b) La obtención de un aval, concedido por alguna entidad financiera autorizada a operar en España.

c) La constitución de una reserva técnica mediante la dotación de un fondo «ad hoc» para responder de los eventuales daños medioambientales de la actividad con materialización en inversiones financieras respaldadas por el sector público.

Los restantes artículos fijan las reglas que deberán regir la constitución y el funcionamiento de tales garantías; establecen los riesgos y los costes que quedarán cubiertos por ellas; determinan las reglas sobre su vigencia y los límites cuantitativos de las garantías; y, finalmente, identifican los sujetos responsables de constituir las garantías y los operadores que quedan exentos de tal obligación. Tal exención beneficia a aquellos operadores que realicen actividades susceptibles de ocasionar un daño cuya reparación se evalúe por una cantidad inferior a 300.000 euros y a aquellos otros en los que la reparación de los daños esté comprendida entre 300.000 y 2.000.000 euros y acrediten estar adheridos con carácter permanente a un sistema de gestión y auditoría medioambientales. Tal exención también alcanza la utilización con fines agropecuarios y forestales de los productos fitosanitarios y biocidas a los que se refieren las letras c) y d) del apartado 8 del anexo III. Por último, se prevé la intervención del Consorcio de Compensación de Seguros para la gestión del Fondo de compensación de daños medioambientales, el cual se constituirá con las aportaciones de los operadores que contraten un seguro. Dicho Fondo estará destinado a prolongar la cobertura del seguro para las responsabilidades aseguradas en la póliza original y para aquellos daños que, habiendo sido causados por las actividades autorizadas durante el periodo de autorización, se manifiesten o reclamen después del transcurso de los periodos de manifestación o reclamación admitidos en la póliza de seguro y dentro de un número de años, tras finalizar la vigencia de la póliza, igual a aquel en que dicha póliza haya estado en vigor, la citada póliza, con el límite máximo de 30 años a que se refiere el artículo 4. Con cargo al mismo Fondo, además, el Consorcio atenderá las obligaciones que correspondan a aquellos operadores que hayan suscrito una póliza de seguro y cuya entidad aseguradora hubiera sido declarada en concurso o estuviese sujeta a un procedimiento de liquidación intervenida o ésta hubiera sido asumida por el propio Consorcio de Compensación de Seguros.

Como complemento al sistema de garantías financieras, el artículo 34 crea un Fondo estatal de reparación de daños medioambientales que será gestionado por el Ministerio de Medio Ambiente y que se dotará con recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado. Este Fondo sufragará los costes derivados de las medidas reparadoras de los bienes de dominio público de titularidad estatal en aquellos supuestos en los que sean de aplicación las causas de inexigibilidad de la obligación de sufragar los costes regulados en los artículos 14.2 y 15.2. Se trata, por lo demás, de un Fondo que queda abierto a la participación de las comunidades autónomas a través de los instrumentos de colaboración previstos en la legislación vigente.

VI

El capítulo V de la ley se ocupa del régimen de infracciones y sanciones. A diferencia de lo que ocurre en el régimen de responsabilidad medioambiental, donde el concepto de operador

engloba tanto a personas privadas como a públicas, el régimen sancionador de la ley únicamente prevé la imposición de sanciones a personas físicas y jurídicas privadas. Las infracciones tipificadas en el artículo 37 definen aquellos comportamientos que constituyen incumplimientos de las obligaciones que la ley impone a los operadores, agrupándolas en dos categorías, muy graves y graves, atendiendo a los perjuicios, mayores o menores, que para los recursos naturales puedan derivarse de tales conductas. Las sanciones, por su parte, prevén multas que oscilan entre los 50.001 y los 2.000.000 de euros, en el caso de infracción muy grave, y entre los 10.001 y los 50.000 euros, en el caso de las infracciones graves. Además, se prevé en ambos casos la posibilidad de suspender la autorización concedida al operador por un periodo máximo de dos años en las infracciones muy graves y de uno en el caso de infracciones graves.

El capítulo VI se ocupa de las disposiciones de naturaleza procedimental. La obligación de adoptar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de los daños medioambientales emana directamente de la aplicación de la ley. No obstante, cuando la administración intervenga en la exigencia de la responsabilidad medioambiental determinando el sujeto responsable o las medidas que deben ser adoptadas, habrá de hacerlo siguiendo el correspondiente cauce procedimental. La ley no regula dicho procedimiento, cuestión que corresponde a las comunidades autónomas, limitándose a establecer determinadas garantías procedimentales que tienen su origen, en la mayoría de casos, en la propia directiva. En concreto, el artículo 41 regula las formas de iniciación de los procedimientos de exigencia de responsabilidad medio-ambiental, distinguiendo dos posibilidades:

a) Iniciación a instancia de parte, ya sea mediante solicitud del propio operador, ya sea a través de solicitud formalizada por cualquier interesado distinto del operador.

b) De oficio, bien por iniciativa de la propia autoridad competente, bien por petición de otra Administración pública o bien por denuncia.

La peculiaridad más sobresaliente proviene de los supuestos en los que la solicitud de intervención pública proviene de un particular interesado distinto del operador. Estos interesados son aquellos titulares de bienes, derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por el daño medioambiental o por la amenaza de que éste se produzca, así como aquellas organizaciones que tengan entre sus fines la protección del medio ambiente. En otras palabras, los interesados del artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los siguientes requisitos:

a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengán ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el daño medioambiental o la amenaza de daño.

Las solicitudes que formulen estos interesados deberán adecuarse a lo dispuesto en esta ley y darán lugar a la apertura del procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad medioambiental. Dicho procedimiento habrá de ser debidamente regulado por cada Administración pública y deberá respetar en todo caso las garantías fijadas por la directiva comunitaria, a saber: derecho del interesado a formular observaciones y aportar datos; evacuación del trámite

de audiencia al operador y a los demás interesados; y obligación de resolver de manera motivada y con notificación expresa al solicitante y a los demás interesados en el plazo máximo de tres meses. Como contrapeso al valor jurídico que se otorga a las solicitudes de exigencia de responsabilidad formuladas por los interesados y para evitar un uso espurio o abusivo de esta figura legal, la ley reconoce la potestad de la Administración pública competente para denegar aquellas solicitudes que sean manifiestamente infundadas o abusivas.

También dentro del capítulo VI se establece la posibilidad de adoptar medidas provisionales durante la tramitación del procedimiento, se regula el contenido básico de la resolución del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, incluida la posibilidad de la terminación convencional, se aborda la regulación de los medios de ejecución forzosa y se fija el plazo para el ejercicio de acciones de repetición por parte de la Administración destinadas a recuperar los costes en los que hubiera podido incurrir como consecuencia de la adopción de las medidas de prevención, de evitación y de reparación. Este plazo queda fijado en cinco años.

VII

En cuanto a la parte final de la ley, la disposición adicional primera declara la aplicabilidad preferente de la legislación reguladora de las situaciones de emergencia, tanto civiles como sanitarias, frente al régimen de responsabilidad regulado en esta ley; la segunda sanciona la aplicación preferente de cualquier otra norma que contenga obligaciones en materia de responsabilidad medioambiental más exigentes que las establecidas en esta ley; la tercera reconoce el derecho del operador a limitar su responsabilidad de acuerdo con lo dispuesto en la legislación internacional sobre reclamaciones de derecho marítimo; la cuarta se ocupa de los daños no medioambientales ocasionados por organismos modificados genéticamente; la quinta establece la obligación de las Administraciones públicas de facilitar al Ministerio de Medio Ambiente los datos e informaciones recogidos en el anexo VI de la ley para el adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa comunitaria aplicable; la sexta declara de interés social la ocupación de determinados bienes y derechos de titularidad privada; la séptima prevé la inexigibilidad de las garantías financieras obligatorias para las personas jurídicas públicas; la octava reconoce la legitimación del Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos contencioso-administrativos en los que se ventilen causas que tengan su origen en la aplicación de esta ley; la novena hace extensiva la aplicación de las reglas sobre reparación de daños medioambientales contenidas en el anexo II a cualquier obligación de reparación de este tipo de daños con independencia de cual sea el origen legal de dicha obligación; la décima concreta el régimen de responsabilidad medioambiental de las obras públicas; la undécima establece un procedimiento para la evaluación de la aplicación de la ley; la duodécima regula la revisión de los umbrales establecidos para la exención de la obligación de constituir garantías financieras; la decimotercera introduce la obligación de reparar los daños medioambientales causados en el exterior de la Unión Europea; y la decimocuarta regula la compensación de los afectados por la rotura de la presa de Tous.

La disposición transitoria única declara la no aplicación de la ley a los daños causados por una emisión, un suceso o un incidente producido antes de su entrada en vigor o a los causados por una emisión, un suceso o un incidente que se haya producido después de la entrada en vigor de esta ley, cuando éstos se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de dicha fecha.

Las disposiciones finales, por último, se ocupan de la definición de los títulos de competencias; hacen explícita la labor de transposición de Derecho Comunitario que realiza la ley;

autorizan al Gobierno a realizar el desarrollo reglamentario de la ley; establecen las normas que habrán de observarse para fijar el calendario temporal de aplicación de las obligaciones sobre garantías financieras; regulan la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la ejecución de la ley, y fijan como entrada en vigor de la ley, el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», retrotrayendo sus efectos al 30 de abril de 2007, salvo lo dispuesto en sus capítulos IV y V.

En cuanto a los anexos, el I establece los criterios conforme a los cuales se deberá determinar si un daño a una especie silvestre o a un hábitat es o no es significativo. El anexo II se ocupa de la reparación del daño medioambiental. El III enumera las actividades profesionales a las que se refiere el artículo 3.1 de la ley. Los anexos IV y V enumeran los convenios internacionales a los que hacen referencia los artículos 3.5.a) y 3.5.b), respectivamente. Finalmente el anexo VI describe la información y los datos a los que se refiere la disposición adicional quinta.

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. *Objeto.*

Esta ley regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que «quien contamina paga».

Artículo 2. *Definiciones.*

A efectos de la presente ley, se entenderá por:

1. «Daño medioambiental»:

a) Los daños a las especies silvestres y a los hábitat, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de esos hábitat o especies. El carácter significativo de esos efectos se evaluará en relación con el estado básico, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el anexo I.

Los daños a las especies y a los hábitat no incluirán los efectos adversos previamente identificados, derivados de un acto del operador expresamente autorizado al amparo de lo establecido en las siguientes normas:

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

2.º La normativa, estatal o autonómica, en materia de montes, de caza y de pesca continental, en el marco de lo establecido por el artículo 28 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

b) Los daños a las aguas, entendidos como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos tanto en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de agua superficiales o subterráneas, como en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales y muy modificadas.

A tales efectos se estará a las definiciones que establece la legislación de aguas.

No tendrán la consideración de daños a las aguas los efectos adversos a los que le sea de aplicación el artículo 4.7 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

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

d) Los daños al suelo, es decir, cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente debidos al depósito, vertido o introducción directos o indirectos de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o en el subsuelo.

2. «Daños»: 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.

Quedan incluidos en el concepto de daño aquellos daños medioambientales que hayan sido ocasionados por los elementos transportados por el aire.

3. «Riesgo»: Función de la probabilidad de ocurrencia de un suceso y de la cuantía del daño que puede provocar.

4. «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 hábitat o las especies silvestres autóctonas.

5. «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.

6. «Estado de conservación»:

a) Con respecto a un hábitat, la suma de influencias que actúan sobre él y sobre sus especies típicas que puedan afectar a largo plazo a su distribución natural, a su estructura y a sus funciones, así como a la supervivencia a largo plazo de sus especies típicas en el área de distribución natural de ese hábitat en el territorio español.

El estado de conservación de un hábitat se considerará «favorable» cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

1.^a Que su área de distribución natural y las zonas que abarque esa extensión sean estables o estén en crecimiento.

2.^a Que concurren la estructura específica y las funciones necesarias para su mantenimiento a largo plazo y sea probable que éstas vayan a seguir concurriendo en un futuro previsible.

3.^a Que el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable, tal como se define en la letra b).

b) Con respecto a una especie, la suma de influencias que actúan sobre ella que puedan afectar a su distribución a largo plazo y a la abundancia de sus poblaciones en el área de distribución natural de esa especie en el territorio español.

El estado de conservación de una especie se considerará «favorable» cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

1.^a Que los datos de dinámica de población para la especie de que se trate indiquen que se está manteniendo a largo plazo como componente viable de sus hábitat.

2.^a Que el área de distribución natural de esa especie no se esté reduciendo ni sea probable que vaya a reducirse en un futuro previsible.

3.^a Que exista un hábitat suficientemente amplio como para mantener a sus poblaciones a largo plazo y sea probable que vaya a seguir existiendo.

7. «Aguas»: Todas las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas, costeras y de transición definidas en el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, así como los restantes elementos que forman parte del dominio público hidráulico.

8. «Ribera del mar y de las rías»: Los bienes de dominio público marítimo-terrestre regulados en el artículo 3.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

9. «Suelo»: La capa superior de la corteza terrestre, situada entre el lecho rocoso y la superficie, compuesto por partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos y que constituye la interfaz entre la tierra, el aire y el agua, lo que le confiere capacidad de desempeñar tanto funciones naturales como de uso. No tendrán tal consideración aquellos permanentemente cubiertos por una lámina de agua superficial.

10. «Operador»: Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico. Para su determinación se tendrá en cuenta lo que la legislación sectorial, estatal o autonómica, disponga para cada actividad sobre los titulares de permisos o autorizaciones, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración.

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 14.1.b), no quedan incluidos en este concepto los órganos de contratación de las Administraciones públicas cuando ejerzan las prerrogativas que les reconoce la legislación sobre contratación pública en relación con los contratos administrativos o de otra naturaleza que hayan suscrito con cualquier clase de contratista, que será quien tenga la condición de operador a los efectos de lo establecido en esta ley.

11. «Actividad económica o profesional»: Toda aquélla realizada con ocasión de una actividad de índole económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter público o privado y de que tenga o no fines lucrativos.

12. «Emisión»: La liberación en el medio ambiente, derivada de actividades humanas, de sustancias, de preparados, de organismos o de microorganismos.

13. «Amenaza inminente de daños»: Una probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales en un futuro próximo.

14. «Medida preventiva» o «medida de prevención»: Aquélla 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.

15. «Medida de evitación de nuevos daños»: aquélla que, ya producido un daño medioambiental, tenga por finalidad limitar o impedir mayores daños medioambientales, controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño, o haciendo frente a ellos de cualquier otra manera.

16. «Medida reparadora» o «medida de reparación»: Toda acción o conjunto de acciones, incluidas las de carácter provisional, que tenga por objeto reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicios de recursos naturales dañados, o facilitar una alternativa equivalente a ellos según lo previsto en el anexo II.

17. «Recurso natural»: Las especies silvestres y los hábitat, el agua, la ribera del mar y de las rías y el suelo.

18. «Servicios de recursos naturales»: Las funciones que desempeña un recurso natural en beneficio de otro recurso natural o del público.

19. «Estado básico»: 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 disponible.

20. «Recuperación», incluida la «recuperación natural»: Tratándose de las aguas y de las especies silvestres y los hábitat, el retorno de los recursos naturales y los servicios de recursos naturales dañados a su estado básico; tratándose de los daños al suelo, además, la eliminación de cualquier riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana.

21. «Costes»: Todo gasto justificado por la necesidad de garantizar una aplicación adecuada y eficaz de esta Ley ante un supuesto de daño medioambiental o de amenaza de daño medioambiental, cualquiera que sea su cuantía. En particular, quedan comprendidos todos los gastos que comporte la correcta ejecución de las medidas preventivas, las de evitación de nuevos daños y las reparadoras; los de evaluación de los daños medioambientales y de la amenaza inminente de que tales daños ocurran; los dirigidos a establecer las opciones de acción posible y a elegir las más adecuadas; los generados para obtener todos los datos pertinentes y los encaminados a garantizar el seguimiento y supervisión. Entendiendo comprendidos, entre tales gastos, los costes administrativos, jurídicos, y de actividades materiales y técnicas necesarias para el ejercicio de las acciones citadas.

22. «Autoridad competente»: Aquella encargada de desempeñar los cometidos previstos en la presente Ley, que designen en su ámbito respectivo de competencias la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de esta Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.

23. «Público»: Cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación.

Artículo 3. *Ámbito de aplicación.*

1. Esta ley se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia.

Se presumirá, salvo prueba en contrario, que una actividad económica o profesional de las enumeradas en el anexo III ha causado el daño o la amenaza inminente de que dicho daño se produzca cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo.

2. Esta ley también se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III, en los siguientes términos:

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

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

3. Esta Ley sólo se aplicará 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.

4. Esta ley no se aplicará a los daños medioambientales ni a las amenazas inminentes de que tales daños se produzcan cuando hayan sido ocasionados por alguna de las siguientes causas:

a) Un acto derivado de un conflicto armado, de hostilidades, de guerra civil o de una insurrección.

b) Un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible.

c) Las actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional o a la seguridad internacional, y las actividades cuyo único propósito sea la protección contra los desastres naturales.

5. Esta ley no se aplicará a los siguientes daños:

a) A los daños medioambientales ni a las amenazas inminentes de que tales daños se produzcan cuando tengan su origen en un suceso cuyas consecuencias en cuanto a responsabilidad o a indemnización estén establecidas por alguno de los convenios internacionales enumerados en el anexo IV, incluidas sus eventuales modificaciones futuras, vigentes en España.

b) A los riesgos nucleares, a los daños medioambientales o a las amenazas inminentes de que tales daños se produzcan, causados por las actividades que empleen materiales cuya utilización esté regulada por normativa derivada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, ni a los incidentes o a las actividades cuyo régimen de responsabilidad esté establecido por alguno de los convenios internacionales enumerados en el anexo V, incluidas sus eventuales modificaciones futuras, vigentes en España.

Artículo 4. *Ámbito temporal de la responsabilidad medioambiental.*

Esta ley no será de aplicación a los daños medioambientales si han transcurrido más de treinta años desde que tuvo lugar la emisión, el suceso o el incidente que los causó.

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

Artículo 5. *Daños a particulares.*

1. Esta Ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones causadas a las personas, a los daños causados a la propiedad privada, a ningún tipo de pérdida económica ni afecta a ningún derecho relativo a este tipo de daños o cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a responsabilidad medioambiental. Tales acciones se regirán por la normativa que en cada caso resulte de aplicación.

2. Los particulares perjudicados a que se refiere el apartado anterior no podrán exigir reparación ni indemnización por los daños medioambientales que se les hayan irrogado, en la medida en la que tales daños queden reparados por la aplicación de esta ley. El responsable que hubiera hecho frente a esa doble reparación podrá reclamar del perjudicado la devolución o la compensación que proceda.

3. En ningún caso las reclamaciones de los particulares perjudicados en cualesquiera procesos o procedimientos exonerarán al operador responsable de la adopción plena y efectiva de las medidas de prevención, de evitación o de reparación que resulten de la aplicación de esta ley ni impedirán las actuaciones administrativas encaminadas a ello.

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 aquélla.

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

a) Esta ley se aplicará, en todo caso, a la reparación de los daños medioambientales causados por los operadores de actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos.

b) Esta ley se aplicará, en todo caso, a la adopción de medidas de prevención y de evitación de nuevos daños, por parte de todos los operadores de actividades económicas o profesionales, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos.

c) La adopción de las medidas de reparación de daños medioambientales causados por actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III será exigible únicamente cuando en el procedimiento administrativo o penal correspondiente se haya determinado el dolo, la culpa o la negligencia.

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

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.

Artículo 7. Competencias administrativas.

1. El desarrollo legislativo y la ejecución de esta ley corresponden a las comunidades autónomas en cuyo territorio se localicen los daños causados o la amenaza inminente de que tales daños se produzcan.

En los mismos supuestos, corresponde a las ciudades de Ceuta y de Melilla la ejecución de esta ley.

2. Si el daño o la amenaza de que el daño se produzca afecta a cuencas hidrográficas de gestión estatal o a bienes de dominio público de titularidad estatal, será preceptivo el informe del órgano estatal competente, y vinculante exclusivamente en cuanto a las medidas de prevención, de evitación o de reparación que se deban adoptar respecto de dichos bienes.

3. Cuando, en virtud de lo dispuesto en la legislación de aguas y en la de costas, corresponda a la Administración General del Estado velar por la protección de los bienes de dominio público de titularidad estatal y determinar las medidas preventivas, de evitación y de reparación de daños, aquella aplicará esta ley en su ámbito de competencias.

4. Cuando estén afectados los territorios de varias comunidades autónomas o cuando deban actuar aquéllas y la Administración General del Estado conforme al apartado anterior, las administraciones afectadas establecerán aquellos mecanismos de colaboración que estimen pertinentes para el adecuado ejercicio de las competencias establecidas en esta ley, los cuales podrán prever la designación de un único órgano para la tramitación de los procedimientos administrativos correspondientes. En todo caso, ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, de cooperación y de colaboración.

5. En cualesquiera supuestos en los que las decisiones o las actuaciones de la Administración actuante puedan afectar a los intereses o a las competencias de otras, deberá aquella recabar informe de éstas antes de resolver.

6. Con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, la Administración General del Estado podrá promover, coordinar o adoptar cuantas medidas sean necesarias para evitar daños medioambientales irreparables o para proteger la salud humana, con la colaboración de las comunidades autónomas y de acuerdo con sus respectivas competencias.

Artículo 8. Daños transfronterizos.

1. Cuando un daño medioambiental o una amenaza inminente de que se produzca un daño medioambiental afecte o pueda afectar a otro Estado miembro de la Unión Europea, la autoridad competente que tenga conocimiento de ello lo comunicará de forma inmediata al Ministerio de Medio Ambiente.

2. El Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con la autoridad competente afectada y a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, adoptará las siguientes medidas:

a) Facilitará a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados cuanta información resulte relevante para que éstos puedan adoptar las medidas que estimen oportunas en relación con el evento causante del daño o de la amenaza de que el daño se produzca.

b) Establecerá los mecanismos de colaboración con las autoridades competentes de otros Estados miembros para facilitar la adopción de todas las medidas encaminadas a la prevención, a la evitación y a la reparación de daños medioambientales.

c) Tomará en consideración las recomendaciones que le formulen las autoridades competentes de los otros Estados miembros afectados y las comunicará a la autoridad competente afectada.

d) Tomará las medidas necesarias para que los operadores responsables del daño medioambiental o amenaza inminente de daño asuman los costes que hayan ocasionado a las autoridades competentes de los estados miembros afectados con sujeción a los criterios de reciprocidad que se establezcan en tratados internacionales o en la normativa de dichos estados.

3. Cuando una autoridad española competente por razón de la materia identifique un daño o una amenaza inminente de daño para su territorio, ocasionado por una actividad económica o profesional en el territorio de otro Estado miembro de la Unión Europea, informará a la Comisión Europea o a cualquier otro Estado miembro afectado, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Asimismo podrá, además, adoptar las siguientes medidas:

a) Formular recomendaciones para la adopción de medidas preventivas o reparadoras, las cuales serán transmitidas al Estado miembro en el que se haya ocasionado el daño a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

b) Iniciar los trámites para la recuperación de los costes ocasionados por la adopción de medidas preventivas o reparadoras, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las restantes disposiciones aplicables.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación pondrá en conocimiento inmediato del Ministerio de Medio Ambiente y de las autoridades competentes afectadas toda la información procedente de otros Estados miembros sobre daños medioambientales transfronterizos.

CAPÍTULO II

ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

Artículo 9. *Responsabilidad de los operadores.*

1. Los operadores de las actividades económicas o profesionales incluidas en esta ley están 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, cuando resulten responsables de los mismos.

El cumplimiento de los requisitos, de las precauciones y de las condiciones establecidos por las normas legales y reglamentarias o de los fijados en cualesquiera títulos administrativos cuya obtención sea necesaria para el ejercicio de una actividad económica o profesional, en particular, en las autorizaciones ambientales integradas, no exonerará a los operadores incluidos en el anexo III de responsabilidad medioambiental, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14.

2. Los operadores de cualesquiera actividades económicas o profesionales incluidas en esta ley están obligados a comunicar de forma inmediata a la autoridad competente la existencia de daños medioambientales o la amenaza inminente de dichos daños, que hayan ocasionado o que puedan ocasionar.

3. Los operadores de actividades económicas o profesionales incluidas en esta ley están obligados a colaborar en la definición de las medidas reparadoras y en la ejecución de las adoptadas por la autoridad competente.

4. La Administración pública que hubiera adjudicado un contrato o autorizado una actividad cuyo desarrollo diese lugar a daños medioambientales, o a la amenaza de los mismos, colaborará con la autoridad competente, sin que se derive responsabilidad medioambiental de la Administración pública por las actuaciones del operador, salvo en el supuesto previsto en el artículo 14.1.b).

Artículo 10. *Responsabilidad de los grupos de sociedades.*

En el supuesto de que el operador sea una sociedad mercantil que forme parte de un grupo de sociedades, según lo previsto en el artículo 42.1 del Código de Comercio, la responsabilidad medioambiental regulada en esta ley podrá extenderse igualmente a la sociedad dominante cuando la autoridad competente aprecie utilización abusiva de la persona jurídica o fraude de ley.

Artículo 11. *Pluralidad de responsables de un mismo daño.*

En los supuestos en los que exista una pluralidad de operadores y se pruebe su participación en la causación del daño o de la amenaza inminente de causarlo, la responsabilidad será mancomunada, a no ser que por ley especial que resulte aplicable se disponga otra cosa.

Artículo 12. *Muerte o extinción de las personas responsables.*

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

Artículo 13. *Responsables solidarios y subsidiarios.*

1. Serán responsables solidarios del pago de las obligaciones pecuniarias que resulten de esta ley los sujetos a los que se refiere el artículo 42.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

2. Serán responsables subsidiarios de los deberes impuestos en esta ley y, en particular, de las obligaciones pecuniarias correspondientes, los siguientes sujetos:

a) Los gestores y administradores de hecho y de derecho de las personas jurídicas cuya conducta haya sido determinante de la responsabilidad de éstas.

b) Los gestores o administradores de aquellas personas jurídicas que hayan cesado en sus actividades, en cuanto a los deberes y obligaciones pendientes en el momento de dicho cese, siempre que no hubieren hecho lo necesario para su cumplimiento o hubieran adoptado acuerdos o tomado medidas causantes del incumplimiento.

c) Los que sucedan por cualquier concepto al responsable en la titularidad o en el ejercicio de la actividad causante del daño, con los límites y las excepciones previstos en el artículo 42.1.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre.

d) Los integrantes de administraciones concursales y los liquidadores de personas jurídicas que no hubieran realizado lo necesario para el cumplimiento de los deberes y las obligaciones devengados con anterioridad a tales situaciones.

3. Estas responsabilidades pecuniarias se declararán y exigirán en los procedimientos de ejecución, en los términos establecidos en la legislación tributaria y de recaudación de ingresos de Derecho público.

Artículo 14. *Inexigibilidad de la obligación de sufragar los costes.*

1. El operador no estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños cuando demuestre que los daños medioambientales o la amenaza inminente de tales daños se produjeron exclusivamente por cualquiera de las siguientes causas:

a) La actuación de un tercero ajeno al ámbito de la organización de la actividad de que se trate e independiente de ella, a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas.

b) El cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública competente, incluyendo las órdenes dadas en ejecución de un contrato a que se refiere la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

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

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

Cuando los daños medioambientales sean consecuencia de vicios en un proyecto elaborado por la Administración en un contrato de obras o de suministro de fabricación, el operador no vendrá obligado a sufragar el coste de las medidas que se adopten.

2. El operador no estará obligado a sufragar el coste imputable a las medidas reparadoras cuando demuestre que no ha incurrido en culpa, dolo o negligencia y que concurre alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que la emisión o el hecho que sea causa directa del daño medioambiental constituya el objeto expreso y específico de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable a las actividades enumeradas en el anexo III.

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

b) Que el operador pruebe que el daño medioambiental fue causado por una actividad, una emisión, o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento.

3. Cuando concurren las circunstancias previstas en los apartados 1 y 2, el operador estará obligado, en todo caso, a adoptar y a ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales. Los costes en los que hubiera incurrido se recuperarán en los términos previstos en el artículo 15.

Artículo 15. *Recuperación de costes.*

1. Cuando de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1, el operador no esté obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación o de reparación

de daños medioambientales, podrá recuperarlos ejerciendo las acciones de repetición frente a terceros a que se refiere el artículo 16 o reclamando la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas a cuyo servicio se encuentre la autoridad pública que impartió la orden o la instrucción.

Igualmente, la autoridad competente podrá exigir al tercero que sufrague los costes de las medidas que se hayan adoptado.

2. En los supuestos previstos en el artículo 14.2, el operador tendrá derecho a recuperar los costes imputables a las medidas de reparación de daños medioambientales en los términos establecidos en la normativa autonómica, salvo lo dispuesto en el artículo 34.

Artículo 16. *Acciones frente a terceros.*

1. El operador que hubiera adoptado medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación podrá ejercer acciones de repetición contra cualesquiera otras personas que, al amparo de ésta o de cualquier otra norma, sean causantes o responsables, con o sin culpa, del daño medioambiental o de la amenaza de daño medioambiental que haya motivado la adopción de aquellas medidas.

2. Cuando el daño o la amenaza de daño sean causados por el uso de un producto, el operador podrá reclamar al fabricante, al importador o al suministrador el importe de los costes en que haya incurrido, siempre y cuando el operador se haya ajustado estrictamente en el desarrollo de su actividad a las condiciones establecidas para el uso del producto y a la normativa vigente en el momento de producirse la emisión o el hecho causante del daño medioambiental.

CAPÍTULO III

PREVENCIÓN, EVITACIÓN Y REPARACIÓN DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES

Sección 1.^a Prevención y evitación de daños medioambientales

Artículo 17. *Obligaciones del operador en materia de prevención y de evitación de nuevos daños.*

1. Ante una amenaza inminente de daños medioambientales originada por cualquier actividad económica o profesional, el operador de dicha actividad tiene el deber de adoptar sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo las medidas preventivas apropiadas.

2. Asimismo, cuando se hayan producido daños medioambientales causados por cualquier actividad económica o profesional, el operador de tal actividad tiene el deber de adoptar en los mismos términos las medidas apropiadas de evitación de nuevos daños, con independencia de que esté o no sujeto a la obligación de adoptar medidas de reparación por aplicación de lo dispuesto en esta ley.

3. Para la determinación de las medidas de prevención y de evitación de nuevos daños se atenderá, en la medida de lo posible, a los criterios establecidos en el punto 1.3 del anexo II, sin perjuicio de los criterios adicionales que con el mismo objetivo establezcan las comunidades autónomas.

4. Los operadores pondrán en conocimiento inmediato de la autoridad competente todos los aspectos relativos a los daños medioambientales o a la amenaza de tales daños, según lo dispuesto en el artículo 9.2, así como las medidas de prevención y evitación adoptadas.

De no desaparecer la amenaza de daño a pesar de haberse adoptado las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños, el operador lo pondrá en conocimiento inmediato de la autoridad competente.

Artículo 18. *Potestades administrativas en materia de prevención o de evitación de nuevos daños.*

La autoridad competente, cuando considere que existe amenaza de daños o de producción de nuevos daños, podrá adoptar en cualquier momento y mediante resolución motivada dictada de conformidad con lo establecido en el capítulo VI, cualquiera de las siguientes decisiones:

a) Exigir al operador que facilite información sobre toda amenaza inminente de producción de daño medioambiental cuando existan indicios de que va a producirse.

b) Exigir al operador que adopte inmediatamente las medidas encaminadas a prevenir y a evitar tales daños y requerir su cumplimiento.

c) Dar al operador instrucciones de obligado cumplimiento sobre las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños que deba adoptar o, en su caso, dejar sin efecto.

d) Ejecutar a costa del sujeto responsable las medidas de prevención o de evitación cuando concurren las circunstancias previstas en los artículos 23 y 47.

Sección 2.^a Reparación de daños medioambientales

Artículo 19. *Obligaciones del operador en materia de reparación.*

1. El operador de cualquiera de las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III que cause daños medioambientales como consecuencia del desarrollo de tales actividades está obligado a ponerlo en conocimiento inmediato de la autoridad competente y a adoptar las medidas de reparación que procedan de conformidad con lo dispuesto en esta ley, aunque no haya incurrido en dolo, culpa o negligencia.

2. El operador de una actividad económica o profesional no enumerada en el anexo III que cause daños medioambientales como consecuencia del desarrollo de tal actividad está obligado a ponerlo en conocimiento inmediato de la autoridad competente y a adoptar las medidas de evitación y, sólo cuando medie dolo, culpa o negligencia, a adoptar las medidas reparadoras.

En todo caso, quedan obligados a la adopción de medidas de reparación los operadores que hubieran incumplido los deberes relativos a las medidas de prevención y de evitación de daños.

Artículo 20. *Medidas de reparación.*

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, cuando se hayan producido daños medioambientales, el operador, sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo:

a) Adoptará todas aquellas medidas provisionales necesarias para, de forma inmediata, reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicios de recursos naturales dañados, de acuerdo con los criterios previstos en el anexo II, sin perjuicio de los criterios adicionales que con el mismo objetivo establezcan las comunidades autónomas. Asimismo, informará a la autoridad competente de las medidas adoptadas.

b) Someterá a la aprobación de la autoridad competente, de acuerdo con lo establecido en el capítulo VI, una propuesta de medidas reparadoras de los daños medioambientales causados elaborada conforme a lo previsto en el anexo II, sin perjuicio de los criterios adicionales que con el mismo objetivo establezcan las comunidades autónomas.

2. Cuando ello fuera posible, la autoridad competente habilitará al operador para que éste pueda optar entre distintas medidas adecuadas o entre diferentes formas de ejecución.

3. Cuando se hayan producido varios daños medioambientales, de manera tal que resulte imposible que todas las medidas reparadoras necesarias se adopten al mismo tiempo, la resolución fijará el orden de prioridades que habrá de ser observado.

A tal efecto, la autoridad competente tendrá en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza, el alcance y la gravedad de cada daño medioambiental, así como las posibilidades de recuperación natural.

En todo caso, tendrán carácter preferente en cuanto a su aplicación las medidas destinadas a la eliminación de riesgos para la salud humana.

Artículo 21. *Potestades administrativas en materia de reparación de daños.*

La autoridad competente, ante un supuesto de daño medioambiental, podrá adoptar en cualquier momento y mediante resolución motivada dictada de conformidad con lo establecido en el capítulo VI cualquiera de las decisiones que se indican a continuación:

a) Exigir al operador que facilite información adicional relativa a los daños producidos.

b) Adoptar, exigir al operador que adopte o dar instrucciones al operador respecto de todas las medidas de carácter urgente 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 para limitar o impedir mayores daños medioambientales y efectos adversos para la salud humana o mayores daños en los servicios.

c) Exigir al operador que adopte las medidas reparadoras necesarias de acuerdo con lo previsto en el anexo II.

d) Dar al operador instrucciones de obligado cumplimiento sobre las medidas reparadoras que deba adoptar o, en su caso, dejar sin efecto.

e) Ejecutar a costa del sujeto responsable las medidas reparadoras cuando concurren las circunstancias previstas en los artículos 23 y 47.

Sección 3.^a Disposiciones comunes

Artículo 22. *Incumplimiento de las obligaciones de prevención, de evitación o de reparación del daño medioambiental.*

1. La autoridad competente velará para que el operador adopte las medidas de prevención, de evitación o de reparación de los daños medioambientales, así como para que observe las demás obligaciones establecidas en esta ley, en los términos en ella previstos.

Para ello ejercerá las potestades que le atribuyen ésta y cualquier otra norma del ordenamiento jurídico.

2. En caso de incumplimiento total o parcial de los deberes de los operadores de llevar a cabo las medidas de prevención, de evitación o de reparación de los daños medioambientales,

la autoridad competente dictará resolución motivada, de conformidad con lo establecido en el capítulo VI, requiriendo del operador su cumplimiento.

3. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la aplicación del régimen sancionador que corresponda como consecuencia del referido incumplimiento.

Artículo 23. *Actuación directa de la Administración.*

1. Por requerirlo la más eficaz protección de los recursos naturales, y de los servicios que éstos prestan, la autoridad competente podrá acordar y ejecutar por sí misma las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación previstas en esta ley, atendiendo, entre otras, a las siguientes circunstancias:

a) Que no se haya podido identificar al operador responsable y no quepa esperar a ello sin peligro de que se produzcan daños medioambientales.

b) Que haya diversos operadores responsables y no sea posible una distribución eficaz en el tiempo y en el espacio que garantice la correcta ejecución de las medidas.

c) Que se requieran estudios, conocimientos o medios técnicos que así lo aconsejen.

d) Que sean necesarias actuaciones en bienes de las Administraciones públicas o en los de propiedad privada de terceros que hagan difícil o inconveniente su realización por el operador responsable.

e) Que la gravedad y la trascendencia del daño así lo exijan.

2. En casos de emergencia, la autoridad competente podrá actuar sin necesidad de tramitar el procedimiento previsto en esta ley para fijar las medidas reparadoras, de evitación o de prevención de los daños medioambientales o para exigir su adopción.

Una vez desaparecidas tales circunstancias, la autoridad competente, previa la instrucción del correspondiente procedimiento, dictará resolución fijando el importe de los costes de las medidas ejecutadas en aplicación de este artículo y el obligado u obligados a satisfacerlos, la cual será susceptible de ejecución forzosa.

3. La autoridad competente recuperará del operador o, cuando proceda, del tercero que haya causado el daño o la amenaza inminente de daño, los costes en que haya incurrido por la adopción de tales medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación.

No obstante, la autoridad competente podrá acordar no recuperar los costes íntegros cuando los gastos necesarios para hacerlo sean superiores al importe recuperable. Para tomar este acuerdo será necesaria la elaboración de una memoria económica que así lo justifique.

CAPÍTULO IV

GARANTÍAS FINANCIERAS

Sección 1.^a Garantía financiera obligatoria

Artículo 24. *Constitución de una garantía financiera obligatoria.*

1. Los operadores de las actividades incluidas en el anexo III deberán disponer de una garantía financiera que les permita hacer frente a la responsabilidad medioambiental inherente a la actividad o actividades que pretendan desarrollar.

2. La cantidad que como mínimo deberá quedar garantizada y que no limitará en sentido alguno las responsabilidades establecidas en la Ley, será determinada por la autoridad competente según la intensidad y extensión del daño que la actividad del operador pueda causar, de conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente.

3. La Autoridad competente deberá justificar la fijación de la cuantía que determine, utilizando para ello el método que reglamentariamente se establezca por el Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas. El referido método se basará en criterios técnicos que garanticen una evaluación homogénea de los escenarios de riesgos y de los costes de reparación asociados a cada uno de ellos y asegure una delimitación uniforme de la definición de las coberturas que resulten necesarias para cada actividad o para cada instalación.

Artículo 25. *Responsabilidad cubierta por la garantía.*

1. La cuantía garantizada estará destinada específica y exclusivamente a cubrir las responsabilidades medioambientales del operador que se deriven de su actividad económica o profesional.

2. La garantía regulada en esta sección será ajena e independiente de la cobertura de cualquier otra responsabilidad, ya sea penal, civil, administrativa o de otros hechos cualesquiera y, en consecuencia, no quedará reducida o agotada por gastos, reclamaciones o exigencias no relacionadas con dichas responsabilidades medioambientales, ni podrá aplicarse a ningún fin distinto del que ha justificado su constitución. Asimismo, la cuantía garantizada será independiente de la que pueda respaldar actividades que sean objeto de autorizaciones diferentes, otorgadas tanto por la autoridad medioambiental como por otras. Tampoco podrán ser objeto de pignoración o hipoteca, total o parcial.

Artículo 26. *Modalidades.*

La garantía financiera podrá constituirse a través de cualquiera de las siguientes modalidades, que podrán ser alternativas o complementarias entre sí, tanto en su cuantía, como en los hechos garantizados:

a) Una póliza de seguro que se ajuste a la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, suscrita con una entidad aseguradora autorizada para operar en España. En este caso, corresponderán al Consorcio de Compensación de Seguros las funciones a que se refiere el artículo 33.

b) La obtención de un aval, concedido por alguna entidad financiera autorizada a operar en España.

c) La constitución de una reserva técnica mediante la dotación de un fondo «ad hoc» con materialización en inversiones financieras respaldadas por el sector público.

La garantía financiera que se suscriba podrá contemplar las condiciones limitativas o delimitativas del daño previstas en este capítulo u otras que reglamentariamente se determinen.

Artículo 27. *Sujetos garantizados.*

Tendrá la consideración de sujeto garantizado el operador de la actividad económica o profesional, pudiendo asimismo figurar como sujetos garantizados adicionales los subcontratistas y los profesionales que colaboren con dicho operador en la realización de la actividad autorizada.

Artículo 28. *Exenciones a la obligación de constitución de garantía financiera obligatoria.*

Quedan exentos de la obligación de constituir garantía financiera obligatoria:

a) Los operadores de aquellas actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad inferior a 300.000 euros.

b) Los operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad comprendida entre 300.000 y 2.000.000 de euros que acrediten mediante la presentación de certificados expedidos por organismos independientes, que están adheridos con carácter permanente y continuado, bien al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), bien al sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001:1996.

c) La utilización de los productos fitosanitarios y biocidas a los que se refiere el apartado 8.c) y d) del anexo III, con fines agropecuarios y forestales.

Artículo 29. *Costes cubiertos.*

El contenido de la garantía que se preste a través de las modalidades contempladas en el artículo 26 deberá contemplar la cobertura de los siguientes costes:

a) Los derivados de las obligaciones del operador reguladas en el artículo 17, siempre que el daño que se pretenda evitar o limitar haya sido originado por contaminación.

b) Los derivados de las obligaciones del operador reguladas en los artículos 19 y 20, siempre que el daño que se pretenda evitar o limitar haya sido originado por contaminación. En la medida que dichos daños afecten a las aguas, a las especies silvestres y a sus hábitat o a las riberas del mar y de las rías, los gastos garantizados se limitan a los encuadrados dentro del concepto de «reparación primaria» definido en el apartado 1.a) del anexo II.

Artículo 30. *Límites cuantitativos de la garantía.*

1. La cobertura de la garantía financiera obligatoria nunca será superior a 20.000.000 de euros.

2. La cuantía que se determine se aplicará como límite por evento y anualidad, y se podrá admitir que quede a cargo del operador, en concepto de franquicia, una cantidad que no supere el 0,5 por ciento de la cuantía a garantizar que en cada caso se fije. A los anteriores efectos, se considerará que constituye un mismo y único evento el conjunto de reclamaciones de daños medioambientales que se deriven de una misma emisión, suceso o incidente, aún cuando aquéllas se produzcan en momentos distintos, cualquiera que sea el número de afectados, siendo aplicable a dicha unidad de evento o evento en serie, como límite, la cuantía por evento y anualidad del seguro establecida en la garantía.

3. Asimismo, podrá admitirse que los costes relacionados con las obligaciones de prevención y evitación de nuevos daños previstas en el artículo 17 queden sublimitados específicamente. En todo caso, dicho sublímite habrá de ser, al menos, del diez por ciento de la cuantía que en cada caso se fije.

Artículo 31. *Vigencia de la garantía.*

1. La garantía deberá quedar constituida desde la fecha en que surta efectos la autorización necesaria para el ejercicio de la actividad. El operador deberá mantener la garantía en vigor durante todo el periodo de actividad. La autoridad competente establecerá los correspondientes sistemas de control que permitan constatar la vigencia de tales garantías, a cuyo efecto las en-

tidades aseguradoras, las entidades financieras y los propios operadores deberán proporcionar a la autoridad competente la información necesaria.

2. El agotamiento de las garantías o su reducción en más de un 50 por ciento determinará la obligación del operador de reponerlas en un plazo de seis meses desde la fecha en la que se conozca o sea estimado con un grado de certidumbre razonable el importe de la obligación garantizada.

Artículo 32. *Limitaciones del ámbito temporal de la garantía.*

1. Podrá limitarse el ámbito temporal de la garantía, de forma que queden incluidas aquellas responsabilidades en las que se den conjuntamente las siguientes circunstancias:

a) Que el comienzo de la emisión causante de la contaminación o bien el comienzo de la situación de riesgo inminente de contaminación sea identificado y se demuestre que ha ocurrido dentro del periodo de la garantía.

b) Que la primera manifestación constatable de la contaminación se haya producido dentro del periodo de la garantía o dentro del plazo de tres años a contar desde la terminación de la misma. Se entiende por primera manifestación el momento en que se descubra por primera vez la existencia de una contaminación, tanto si entonces se considera peligrosa o dañina como si no es así.

c) Que la reclamación al operador por la contaminación haya tenido lugar dentro del periodo de garantía o dentro del plazo de tres años a contar desde la terminación de la misma.

2. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, se considerará hecho generador la contaminación que se produzca de forma accidental y aleatoria, es decir, que sea extraordinaria y que no se haya generado por ninguna de las siguientes causas:

a) De forma intencionada.

b) Como consecuencia normal y prevista de la posesión de edificios, instalaciones o equipos al servicio de la actividad autorizada.

c) Como consecuencia de un hecho previsto y consentido por el operador, ocurrido dentro del recinto en el que se lleva a cabo dicha actividad o en el ámbito geográfico para el que la actividad ha sido autorizada.

d) Por incumplimiento conocido por el asegurado, o que no podía ser ignorado por el mismo, de la normativa obligatoria aplicable a la actividad asegurada, tanto en materia medioambiental, como en cualquier otra materia.

e) Por mala utilización consciente o falta o defecto de mantenimiento, reparación o reposición de las instalaciones o mecanismos y sus componentes.

f) Por abandono o falta prolongada de uso de instalaciones, sin tomar las medidas adecuadas para evitar el deterioro de sus condiciones de protección o seguridad.

g) Como consecuencia de alborotos populares, motines, huelgas, disturbios internos, sabotaje y actos de terrorismo o de bandas armadas.

Artículo 33. *Fondo de compensación de daños medio-ambientales del Consorcio de Compensación de Seguros.*

1. El Consorcio de Compensación de Seguros administrará y gestionará, de forma independiente financiera y contablemente respecto del resto de las actividades que realiza, un Fondo de

compensación de daños medioambientales que se constituirá con las aportaciones de los operadores que contraten un seguro para garantizar su responsabilidad medioambiental, mediante un recargo sobre la prima de dicho seguro.

El Fondo estará destinado a prolongar la cobertura del mismo para las responsabilidades aseguradas en la póliza original, y en sus mismos términos, por aquellos daños que, habiendo sido causados por las actividades autorizadas durante el periodo de vigencia del seguro, se manifiesten o reclamen después del transcurso de los plazos de manifestación o reclamación admitidos en la póliza, y se reclamen en el transcurso, como máximo, de un número de años igual a aquel durante el cual estuvo vigente la póliza de seguro, contados desde que ésta terminó y con el límite de 30 años.

2. Con cargo al mismo Fondo, además, el Consorcio atenderá las obligaciones que, en los términos y con los límites de esta sección, correspondan a aquellos operadores que hayan suscrito una póliza de seguro, y cuya entidad aseguradora hubiera sido declarada en concurso o, habiendo sido disuelta, y encontrándose en situación de insolvencia, estuviese sujeta a un procedimiento de liquidación intervenida o ésta hubiera sido asumida por el propio Consorcio de Compensación de Seguros.

3. Las responsabilidades del Fondo se corresponderán en cada caso con los importes que, según cada tipo de actividad, hayan sido determinadas de conformidad con lo previsto en el artículo 24 y, en el caso de las mencionadas en el primer apartado de este artículo, quedarán limitadas, además, al importe total constituido en el mismo.

Sección 2.^a Fondo estatal de reparación de daños medioambientales

Artículo 34. *Fondo estatal de reparación de daños medioambientales.*

1. Se crea un Fondo estatal de reparación de daños medioambientales destinado a sufragar los costes derivados de medidas de prevención, de evitación o de reparación de los bienes de dominio público de titularidad estatal cuando sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 7.3, en conexión con los artículos 14.2 y 15.2.

Dicho Fondo será gestionado por el Ministerio de Medio Ambiente y se dotará con recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado.

2. Las comunidades autónomas podrán participar en la financiación y gestión del Fondo estatal de reparación de daños medioambientales, a través de cualquiera de los instrumentos de colaboración previstos en el título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En tales supuestos, el ámbito de cobertura de dicho Fondo podrá ampliarse a otros daños medioambientales, en los términos que prevean los referidos instrumentos de colaboración.

CAPÍTULO V

INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 35. *Sujetos responsables de las infracciones.*

Podrán ser sancionadas por los hechos constitutivos de las infracciones administrativas reguladas en este capítulo las personas físicas y jurídicas privadas que sean operadores de actividades económicas o profesionales y que resulten responsables de los mismos.

Artículo 36. Infracciones.

1. Son infracciones administrativas las acciones y las omisiones que se tipifican en los artículos siguientes, así como las que, en su caso, establezca la legislación autonómica de desarrollo de esta ley.

2. Si un mismo hecho u omisión fuera constitutivo de dos o más infracciones, se tomará en consideración únicamente aquella que comporte mayor sanción.

3. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en los que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento. En los supuestos en los que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o de falta, la autoridad competente pasará el tanto de la culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado.

De no haberse estimado la existencia de delito o de falta, el Ministerio Fiscal lo pondrá en conocimiento de la autoridad competente, que podrá continuar el expediente sancionador teniendo en cuenta en todo caso los hechos que los tribunales hayan considerado probados.

4. La tramitación de un procedimiento sancionador por las infracciones reguladas en este capítulo no postergará la exigencia de las obligaciones de adopción de medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación previstas en esta ley, que serán independientes de la sanción que, en su caso, se imponga.

Artículo 37. Clasificación de las infracciones.

1. Las infracciones tipificadas en esta ley se clasifican en muy graves y en graves.

2. Son muy graves las siguientes infracciones:

a) No adoptar las medidas preventivas o de evitación exigidas por la autoridad competente al operador en aplicación del artículo 17, cuando ello tenga como resultado el daño que se pretendía evitar.

b) No ajustarse a las instrucciones recibidas de la autoridad competente en aplicación del artículo 18 a la hora de poner en práctica las medidas preventivas o de evitación a que esté obligado el operador, cuando ello tenga como resultado el daño que se pretendía evitar.

c) No adoptar las medidas reparadoras exigibles al operador en aplicación de los artículos 19 y 20, cuando ello tenga como resultado un detrimento de la eficacia reparadora de tales medidas.

d) No ajustarse a las instrucciones recibidas de la autoridad competente en aplicación del artículo 21 al poner en práctica las medidas reparadoras a que esté obligado el operador, cuando ello tenga como resultado un detrimento de la eficacia reparadora de tales medidas.

e) No informar a la autoridad competente de la existencia de un daño medioambiental o de una amenaza inminente de daño producido o que pueda producir el operador y de los que tuviera conocimiento, o hacerlo con injustificada demora, cuando ello tuviera como consecuencia que sus efectos se agravaran o llegaran a producirse efectivamente.

f) El incumplimiento de la obligación de concertar en los términos previstos en esta ley las garantías financieras a que esté obligado el operador, así como el hecho de que no se mantengan en vigor el tiempo que subsista dicha obligación.

3. Son graves las siguientes infracciones:

a) No adoptar las medidas preventivas o de evitación exigidas por la autoridad competente al operador en aplicación del artículo 17, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.

b) No ajustarse a las instrucciones recibidas de la autoridad competente en aplicación del artículo 18 al poner en práctica las medidas preventivas o las de evitación a que esté obligado el operador, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.

c) No adoptar las medidas reparadoras exigidas al operador por la autoridad competente en aplicación del artículo 19, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.

d) No ajustarse, a las instrucciones recibidas de la autoridad competente en aplicación del artículo 21 a la hora de poner en práctica las medidas reparadoras a que esté obligado el operador, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.

e) No informar a la autoridad competente de la existencia de un daño medioambiental o de una amenaza inminente de daño producido o que pueda producir el operador y de los que tuviera conocimiento, o hacerlo con injustificada demora, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.

f) No facilitar la información requerida por la autoridad competente al operador, o hacerlo con retraso, de acuerdo con lo previsto en los artículos 18 y 21.

g) No prestar el operador afectado la asistencia que le fuera requerida por la autoridad competente para la ejecución de las medidas reparadoras, preventivas o de evitación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.

h) La omisión, la resistencia o la obstrucción de aquellas actuaciones que fueren de obligado cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en esta ley.

Artículo 38. *Sanciones.*

1. Las infracciones tipificadas en el artículo 37 darán lugar a la imposición de todas o algunas de las siguientes sanciones:

a) En el caso de infracción muy grave:

1.º Multa de 50.001 hasta 2.000.000 de euros.

2.º Extinción de la autorización o suspensión de ésta por un período mínimo de un año y máximo de dos años.

b) En el caso de las infracciones graves:

1.º Multa de 10.001 hasta 50.000 euros.

2.º Suspensión de la autorización por un periodo máximo de un año.

2. Si se ocasionaran daños medioambientales o se agravaran los ya producidos como consecuencia de la omisión, retraso, resistencia u obstrucción por parte del operador en el cumplimiento de obligaciones previstas en esta ley, cuya inobservancia fuera constitutiva de una infracción, el operador estará obligado, en todo caso, a adoptar las medidas de prevención, de evitación y de reparación reguladas en esta ley, con independencia de la sanción que corresponda.

3. Anualmente las autoridades competentes darán a conocer, una vez firmes, las sanciones impuestas por las infracciones cometidas de la ley, los hechos constitutivos de tales infracciones, así como la identidad de los operadores responsables.

Artículo 39. *Graduación de sanciones.*

En la imposición de sanciones las Administraciones públicas deberán guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerando a tal efecto los criterios establecidos en el artículo 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Artículo 40. *Prescripción de infracciones y de sanciones.*

1. Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años y las graves a los dos años.

El plazo de prescripción comenzará a contarse desde el día en el que la infracción se hubiese cometido o, cuando se trate de una actividad continuada, desde su finalización.

2. Las sanciones impuestas por faltas graves prescribirán a los dos años y las impuestas por faltas muy graves a los tres años.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en el que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

CAPÍTULO VI

NORMAS APLICABLES A LOS PROCEDIMIENTOS DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

Artículo 41. *Iniciación del procedimiento.*

1. Los procedimientos de exigencia de la responsabilidad medioambiental regulados en esta ley se iniciarán bien de oficio, bien a solicitud del operador o de cualquier otro interesado.

2. Cuando la iniciación de los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental sea instada por un interesado distinto del operador, la solicitud se formalizará por escrito y especificará en todo caso el daño o la amenaza de daño a los recursos naturales protegidos por esta ley. La solicitud especificará, asimismo y cuando ello fuera posible, los siguientes aspectos:

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

Artículo 42. *Interesados.*

1. Tendrán la condición de interesados a los efectos de lo previsto en esta ley:

- a) 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.

b) Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1.º Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

2.º Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

3.º Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el daño medioambiental o la amenaza de daño.

c) Los titulares de los terrenos en los que deban realizarse medidas de prevención, de evitación o de reparación de daños medioambientales.

d) Aquellos otros que establezca la legislación de las comunidades autónomas.

2. Los interesados podrán formular las alegaciones que estimen oportunas y aportar la información que consideren relevante, debiendo ser consideradas por la autoridad competente a la que se dirijan.

3. La autoridad competente dará audiencia a los titulares de los terrenos a que se refiere el apartado 1 c), al operador y a los demás interesados para que éstos aleguen lo que estimen conveniente o aporten la documentación adicional que consideren oportuna.

Artículo 43. *Acceso a la información.*

El público podrá solicitar a la Administración pública la información de la que disponga sobre los daños medioambientales y sobre las medidas de prevención, de evitación o de reparación de tales daños.

Artículo 44. *Medidas provisionales.*

1. Durante la tramitación de los procedimientos se podrán adoptar con carácter provisional todas aquellas medidas preventivas y de evitación de nuevos daños que sean necesarias para que no se agrave la situación, ni se causen daños medioambientales y, especialmente, para garantizar la salud humana.

2. Con la misma finalidad, se podrán adoptar las medidas provisionales imprescindibles con anterioridad a la iniciación del procedimiento, con los límites y condiciones establecidos en el artículo 72.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3. Las medidas provisionales podrán consistir en imponer al operador la realización de las actuaciones que se juzguen necesarias y que, en caso de incumplimiento, serán susceptibles de ejecución forzosa, así como en actuaciones que haya de realizar la autoridad competente, aun a costa del responsable.

Artículo 45. *Resolución.*

1. La autoridad competente resolverá motivadamente y de forma expresa los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, bien exigiendo al operador la responsabilidad medioambiental en la que hubiera incurrido, bien declarando que no existe dicha responsabilidad.

En todo caso podrán ser denegadas, de forma motivada, aquellas solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas.

2. En la resolución se determinarán, al menos, los siguientes extremos:

a) Descripción de la amenaza o del daño medioambiental que se ha de eliminar.

b) Evaluación de la amenaza o del daño medioambiental.

c) Cuando corresponda, definición de las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños que se deban adoptar, acompañadas, en su caso, de las instrucciones oportunas sobre su correcta ejecución.

d) Cuando corresponda, definición de las medidas de reparación que se deban adoptar, acompañadas, en su caso, de las instrucciones oportunas sobre su correcta ejecución. Dicha definición se realizará con arreglo a lo previsto en el anexo II o en los criterios adicionales que con el mismo objetivo establezcan las comunidades autónomas, y teniendo en cuenta la propuesta formulada por el operador.

e) Identificación del sujeto que debe aplicar las medidas.

f) Plazo conferido para su ejecución.

g) Cuantía y obligación de pago de las medidas que, en su caso, hubiere adoptado y ejecutado la autoridad competente.

h) Identificación de las actuaciones que, en su caso, deba realizar la Administración pública.

3. La autoridad competente deberá resolver y notificar en el plazo máximo de 3 meses. En casos científica y técnicamente complejos, la autoridad podrá prorrogar este plazo hasta tres meses adicionales, notificando a los interesados dicha prórroga. A efectos exclusivamente de garantizar el derecho de los interesados a la tutela administrativa y judicial, transcurrido el plazo mencionado, se entenderá desestimada la solicitud o caducará el procedimiento cuando éste se haya iniciado de oficio, sin perjuicio de la obligación inexcusable de la autoridad competente de resolver.

Dicho plazo podrá suspenderse por el tiempo que medie entre el requerimiento al operador para que presente la propuesta de medidas reparadoras a que se refiere el artículo 20.1 b) o, en su caso, para que la subsane, y su efectivo cumplimiento por el destinatario.

4. Las resoluciones de la autoridad competente serán recurribles con arreglo a lo previsto en el título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y demás normativa aplicable.

Artículo 46. Terminación convencional.

1. En cualquier momento del procedimiento podrán suscribirse acuerdos entre la autoridad competente para resolver y el operador o los operadores responsables con el fin de establecer el contenido de la resolución final en cuanto se refiere a los siguientes extremos:

a) El contenido y alcance de las medidas que se deban adoptar por el responsable o responsables.

b) La forma de su ejecución.

c) Las fases y prioridades y los plazos parciales y totales de ejecución.

d) Los medios de dirección o control administrativo.

e) Las garantías de cumplimiento y cuantas contribuyan a asegurar la efectividad y la viabilidad de las medidas.

f) Las medidas que deba ejecutar la autoridad competente, a costa de los responsables.

2. Los acuerdos deberán garantizar en todo caso los objetivos de esta Ley.

3. Podrán proponer el acuerdo la autoridad competente y los operadores responsables.

El inicio de las negociaciones suspenderá el plazo para resolver por un periodo máximo de dos meses, transcurrido el cual sin haberse alcanzado un acuerdo la autoridad competente deberá continuar la tramitación del procedimiento hasta su terminación.

4. Si estuvieran personados otros interesados, se les notificará el inicio de las negociaciones y se les dará audiencia por un plazo de quince días hábiles. Igualmente se les notificará el acuerdo.

5. Si se alcanzara un acuerdo, éste se incorporará a la resolución salvo que, atendiendo en particular a las alegaciones de otros interesados, el órgano competente para resolver entienda necesario su rechazo o modificación por razones de legalidad, en cuyo caso dictará la resolución que proceda manteniendo en lo posible los términos del acuerdo.

También podrán iniciarse nuevas negociaciones para modificar el acuerdo en lo que resulte necesario.

6. Los acuerdos serán vinculantes para los firmantes. La autoridad competente velará por su cumplimiento.

Artículo 47. *Ejecución forzosa.*

1. En caso de incumplimiento, las resoluciones administrativas que impongan el deber de realizar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales serán objeto de ejecución forzosa, previo apercibimiento. Dicha ejecución podrá ser instada por los interesados.

2. La autoridad competente procederá a la ejecución subsidiaria, especialmente cuando el daño medioambiental sea grave o la amenaza de daño sea inminente.

3. Cuando se estimara conveniente por no comportar retrasos que puedan poner en peligro los recursos naturales afectados, la autoridad competente podrá imponer sucesivamente hasta un máximo de cinco multas coercitivas, cada una de ellas por un importe máximo del diez por ciento del coste estimado del conjunto de las medidas en ejecución.

Artículo 48. *Recuperación de costes por parte de la Administración pública.*

1. Cuando la autoridad competente haya adoptado por sí misma las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación de acuerdo con lo establecido en los artículos 23 y 47 exigirá al operador responsable la obligación de satisfacer los costes generados.

2. La autoridad competente dispondrá de un plazo de cinco años para exigir al operador responsable la obligación de satisfacer los gastos a los que se refiere el apartado anterior. Dicho plazo se empezará a contar a partir de la más tardía de las siguientes fechas:

a) Aquélla en que haya terminado la ejecución de las medidas.

b) Aquélla en que haya identificado al responsable.

3. El cómputo del plazo se interrumpirá por las siguientes causas:

a) Por cualquier acción de la autoridad competente realizada con conocimiento formal del responsable, conducente a exigirle por los mismos hechos cualquier género de responsabilidad conforme a ésta o a cualquier otra ley.

b) Por instrucción de proceso penal por los mismos hechos generadores de la responsabilidad regulada en esta ley.

c) Por la solicitud de interesados, con conocimiento formal del responsable, conforme al artículo 44.

d) Por cualquier actuación de reconocimiento de responsabilidad por parte del obligado.

4. La resolución que imponga la obligación de pagar los costes y cualquier otro acto, incluso acordado como medida provisional, que imponga el pago de cantidad líquida, se ejecutará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Artículo 49. *Normativa aplicable.*

En lo no previsto en esta ley, los procedimientos que se instruyan en su aplicación se registrarán por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y por la legislación aplicable a cada Administración pública competente.

Disposición adicional primera. *Situaciones de emergencia.*

Lo dispuesto en esta ley se aplicará sin perjuicio de la legislación de protección civil para situaciones de emergencia; de la regulación contenida en los artículos 24, 26 y 28 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; de las previsiones sobre emergencias sanitarias contenidas en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas especiales en materia de salud pública; y de la legislación autonómica aplicable en materia de protección civil y de emergencias sanitarias.

Disposición adicional segunda. *Aplicación de normativa medioambiental más exigente.*

1. Esta ley se aplicará sin perjuicio de normas comunitarias sobre responsabilidad medioambiental más exigentes.

2. El Estado o las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán mantener o adoptar disposiciones más exigentes sobre la prevención, la evitación y la reparación de determinados daños medioambientales o en relación con determinadas actividades.

3. Esta ley no impedirá la atribución de responsabilidades a sujetos distintos de los operadores, por aplicación de otras normas medioambientales.

4. Las comunidades autónomas podrán someter otras actividades u otros sujetos al régimen de responsabilidad establecido en esta ley.

5. Los daños medioambientales producidos por las actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional o a la seguridad internacional quedan excluidos de los desarrollos legislativos posteriores a que hacen referencia los apartados anteriores.

Disposición adicional tercera. *Limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo y de navegación interior.*

Esta ley se entenderá sin perjuicio del derecho del operador a limitar su responsabilidad de acuerdo con el Protocolo de 1996 que enmienda el Convenio de 19 de diciembre de 1976 sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo o con el Convenio de Estrasburgo sobre limitación de responsabilidad en la navegación interior de 1988, incluidas sus eventuales modificaciones futuras, vigentes en España, así como con la legislación nacional de desarrollo de ambos instrumentos internacionales.

Asimismo, lo dispuesto en esta ley se entenderá sin perjuicio de lo establecido en el artículo 108 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y en su normativa de desarrollo, en relación con el sistema de seguimiento y de información sobre tráfico marítimo de mercancías peligrosas.

Disposición adicional cuarta. *Daños no ambientales que se produzcan en cultivos por la liberación de organismos modificados genéticamente.*

Los daños no ambientales que se produzcan en cultivos por la liberación de organismos modificados genéticamente se repararán mediante la indemnización por daños y perjuicios que, en su caso, corresponda con arreglo a la legislación civil.

Disposición adicional quinta. *Remisión de información al Ministerio de Medio Ambiente.*

1. Las Administraciones públicas facilitarán al Ministerio de Medio Ambiente los datos e información recogidos en el anexo VI para el adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa comunitaria aplicable.

2. El Ministerio de Medio Ambiente hará pública la información enviada a la Comisión.

Disposición adicional sexta. *Declaración de interés social de la ocupación temporal de determinados bienes y derechos de titularidad privada.*

1. Se declara de interés social la ocupación temporal de los bienes y derechos de titularidad privada, cuando sea necesaria para proceder a la reparación de los daños medioambientales o para prevenir o evitar su producción. Las Administraciones públicas podrán declarar la urgencia de dicha ocupación cuando las circunstancias concurrentes lo justifiquen.

2. Para la ejecución de la ocupación temporal prevista en esta disposición y para la indemnización de los daños y perjuicios que con ella se produzcan, se estará a lo establecido en la legislación sobre expropiación forzosa en materia de indemnización por ocupación temporal.

Disposición adicional séptima. *Inexigibilidad de la garantía financiera obligatoria a las personas jurídicas públicas.*

1. El artículo 24 no es de aplicación a la Administración General del Estado, ni a los organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla. Tampoco será de aplicación a las entidades locales, ni a los organismos autónomos ni a las entidades de derecho público dependientes de las mismas.

2. Las comunidades autónomas determinarán la aplicabilidad del artículo 24 a su administración y a sus organismos públicos dependientes.

Disposición adicional octava. *Legitimación del Ministerio Fiscal.*

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Ministerio Fiscal estará legitimado en cualesquiera procesos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de esta ley.

A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, la autoridad competente pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal todos los supuestos de responsabilidad medioambiental derivados de esta ley.

2. Las Administraciones públicas adoptarán las medidas oportunas para que sus autoridades y el personal a su servicio presten al Ministerio Fiscal el auxilio técnico, material o de cualquier otra naturaleza que éste pueda requerir para el ejercicio de sus funciones en los procesos contencioso-administrativos a los que se refiere el apartado anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.3 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Disposición adicional novena. *Aplicación del anexo II en los procedimientos judiciales y administrativos.*

Las normas del anexo II o las dispuestas con carácter complementario por la normativa autonómica con el mismo objetivo se aplicarán en la determinación de la obligación de reparación de daños medioambientales, con independencia de que tal obligación se exija en un proceso judicial civil, penal o contencioso-administrativo o en un procedimiento administrativo.

Disposición adicional décima. *Responsabilidad medioambiental de las obras públicas.*

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.1 de esta ley y en la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, en las obras públicas de interés general la autoridad competente no podrá exigir la adopción de las medidas previstas en esta ley, ni ejecutarlas subsidiariamente, cuando se haya seguido el procedimiento establecido para la evaluación de su impacto de acuerdo con la información existente, y se haya cumplido con las prescripciones establecidas en la declaración de impacto ambiental.

La normativa autonómica aplicable en la materia determinará la aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior a la declaración de impacto ambiental o figura equivalente de las obras públicas cuya titularidad corresponda a las comunidades autónomas.

Disposición adicional undécima. *Evaluación de la aplicación de la Ley.*

El Ministerio de Medio Ambiente elevará al Consejo Asesor de Medio Ambiente con una periodicidad bienal, un informe en el que se evalúe la ejecución de la presente ley y, la necesidad, en su caso, de poner en marcha las medidas legislativas o administrativas que fueran necesarias para mejorar la eficacia del régimen de responsabilidad medioambiental; en particular se revisará la eficacia de la excepción establecida en el apartado b) del artículo 28.

Para la elaboración del referido informe, el Ministerio consultará preceptivamente a las comunidades autónomas y recabará de éstas la información que precise.

Disposición adicional duodécima. *Revisión de los umbrales regulados en el artículo 28 de la ley.*

Los umbrales establecidos en el artículo 28 de esta ley para determinar los operadores que quedan exentos de la obligación de constituir garantías financieras serán estudiados y revisados

por el Gobierno a la luz de la experiencia derivada de la aplicación del método al que se refiere el artículo 24 para la fijación de la cobertura de las referidas garantías. Antes de 31 de diciembre de 2015 el Gobierno presentará un informe proponiendo el mantenimiento o, en su caso, la modificación, al alza o a la baja, de los citados umbrales.

Disposición adicional decimotercera. *Responsabilidad medioambiental en el exterior.*

1. Los operadores que realicen actividades económicas o profesionales reguladas en esta Ley en Estados que no formen parte de la Unión Europea estarán obligados a prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales en aplicación de lo establecido en los acuerdos, principios, objetivos y normas internacionales que, en esta materia, España suscriba, pudiendo resultar de aplicación, en virtud de los mismos, cuantas medidas de prevención, evitación y reparación de daños que se regulan en esta Ley, con el alcance y finalidad en ella prevista.

2. Los operadores que incumplan las obligaciones previstas en el apartado anterior y que sean beneficiarios de instrumentos públicos de apoyo a la inversión española en el exterior estarán obligados a la devolución de todas las ayudas públicas de apoyo a la inversión en el exterior recibidas para el desarrollo de la actividad origen del daño medioambiental y no podrán recibir ayudas similares durante un período de dos años, además de la sanción de que puedan ser objeto en virtud de la aplicación de los acuerdos suscritos por España a los que se hace referencia en el apartado anterior.

3. Lo dispuesto en los apartados anteriores no eximirá del cumplimiento de cualquier otra obligación legal existente en el Estado en el que se realice la actividad causa del daño medioambiental.

Disposición adicional decimocuarta. *Compensación de daños por la rotura de la presa de Tous.*

1. Los afectados por la rotura de la presa de Tous a que se refiere la moción aprobada por el Pleno del Senado de 8 de mayo de 2007 tendrán derecho a percibir, de acuerdo con los criterios y en las condiciones fijadas en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1997, las compensaciones a que hubieran tenido derecho si hubieran figurado en las listas de afectados incorporadas al proceso. En el caso de que los beneficiarios inicialmente determinados hubieran fallecido, el derecho a la compensación se transmitirá a sus sucesores testamentarios o legítimos.

2. Los beneficiarios de esta compensación deberán renunciar, con carácter previo a su percepción, expresamente y por escrito, a todas las acciones legales que hayan entablado o pudieran tener derecho a iniciar en cualesquiera vías administrativas o jurisdiccionales, tanto nacionales como internacionales, dirigidas a obtener una indemnización por los daños a que se refiere esta disposición.

3. El Ministerio de Medio Ambiente dictará las disposiciones e instrucciones oportunas para asegurar el cumplimiento efectivo de este precepto.

Disposición transitoria única. *Daños anteriores a la entrada en vigor de la ley.*

1. Esta ley no se aplicará a los siguientes daños:

a) Los causados por una emisión, un suceso o un incidente producido antes del 30 de abril de 2007.

b) Los causados por una emisión, un suceso o un incidente que se haya producido después del 30 de abril de 2007, cuando éstos se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de dicha fecha.

2. La irretroactividad de esta ley en los términos descritos en el apartado anterior no impedirá que se adopte cualquiera de las siguientes medidas:

a) Que se exija responsabilidad conforme a otras normas que resulten de aplicación.

b) Que se impongan medidas de prevención o de evitación de nuevos daños conforme a lo dispuesto en la misma.

c) Que se obligue a la reparación respecto a la parte de los daños no excluidos en el apartado 1.

Disposición final primera. *Títulos competenciales.*

1. Esta ley tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución, salvo las siguientes disposiciones:

La disposición adicional octava, que constituye legislación procesal dictada al amparo del artículo 149.1.6.^a de la Constitución.

La sección 1.^a del capítulo IV, que constituye legislación básica de seguros dictada al amparo del artículo 149.1.11.^a

La sección 2.^a del capítulo IV, dictada al amparo del artículo 149.1.14.^a de la Constitución en materia de Hacienda general y Deuda del Estado.

2. No son básicos: El plazo fijado en el artículo 45.3; los plazos fijados en el artículo 46.3 y 4; y lo previsto en el apartado 1 de la disposición adicional séptima, que serán sólo de aplicación a la Administración General del Estado, a sus organismos públicos y a las agencias estatales.

Disposición final segunda. *Incorporación del derecho comunitario.*

Esta ley incorpora al ordenamiento jurídico español 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.

Disposición final tercera. *Autorización de desarrollo.*

1. Se faculta al Gobierno para, previa consulta a las comunidades autónomas, dictar en su ámbito de competencias cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y la ejecución del capítulo IV y de los anexos de la presente ley.

En particular, el Gobierno aprobará mediante real decreto, antes del 31 de diciembre de 2008 y previa consulta de las comunidades autónomas, el desarrollo de las previsiones del capítulo IV y la definición del método de evaluación del daño a efectos de lo dispuesto en el artículo 24.

2. Se faculta al Gobierno para, previa consulta a las comunidades autónomas, modificar los anexos con la finalidad de adaptarlos a las modificaciones que, en su caso, sean introducidas por la normativa comunitaria.

Disposición final cuarta. *Aplicación de la garantía financiera obligatoria.*

1. La fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para cada una de las actividades del anexo III se determinará por orden del Ministro de Medio Ambiente, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y previa consulta a las comunidades autónomas y a los sectores afectados.

La orden establecerá un calendario específico para las actividades que hubieran sido autorizadas con anterioridad a su publicación.

2. Las órdenes ministeriales a las que se refiere el apartado anterior se aprobarán a partir del 30 de abril de 2010 y en su elaboración se tomará en consideración el informe de la Comisión Europea al que se refiere el artículo 14.2 de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, así como la capacidad de los mercados financieros para disponer de una oferta de garantías completa y generalizada a precios razonables.

Disposición final quinta. *Colaboración entre Administraciones públicas.*

La Administración General del Estado promoverá la suscripción de instrumentos de colaboración y cooperación con las comunidades autónomas con el fin de elaborar protocolos de actuación que garanticen una actuación coordinada y eficaz de las Administraciones públicas competentes para ejecutar la presente ley.

Disposición final sexta. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». No obstante, sus efectos se retrotraen al 30 de abril de 2007, salvo lo dispuesto en sus capítulos IV y V.

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley.

Madrid, 23 de octubre de 2007.

JUAN CARLOS R.

El Presidente del Gobierno,

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO

ANEXO I

CRITERIOS A LOS QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 2.1.A)

1. El carácter significativo del daño que produzca efectos desfavorables en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de las especies o los hábitat se evaluará en relación con el estado de conservación que tuvieran al producirse el daño, con las prestaciones ofrecidas por las posibilidades recreativas que generan y con su capacidad de regeneración natural. Los cambios adversos significativos en el estado básico deberán determinarse mediante datos mensurables como:

a) El número de individuos, su densidad o la extensión de su zona de presencia.

b) La rareza de la especie o del hábitat dañado (evaluada en el plano local, regional y superior, incluido el plano comunitario), así como su grado de amenaza.

c) El papel de los individuos concretos o de la zona dañada en relación con la especie o la conservación de su hábitat.

d) La capacidad de propagación y la viabilidad de la especie (según la dinámica específica de la especie o población de que se trate) o la capacidad de regeneración natural del hábitat (según la dinámica específica de sus especies características o de sus poblaciones) dañados.

e) La capacidad de la especie o del hábitat, después de haber sufrido los daños, de recuperar en breve plazo, sin más intervención que el incremento de las medidas de protección, un estado que, tan sólo en virtud de la dinámica de la especie o del hábitat, dé lugar a un estado equivalente o superior al básico.

Los daños con efectos demostrados en la salud humana deberán clasificarse como daños significativos.

2. No tendrán el carácter de daños significativos los siguientes:

a) Las variaciones negativas inferiores a las fluctuaciones naturales consideradas normales para la especie o el hábitat de que se trate.

b) Las variaciones negativas que obedecen a causas naturales o se derivan de intervenciones relacionadas con la gestión corriente de los espacios naturales protegidos o los lugares de la Red Natura 2000, según se definan en sus respectivos planes de gestión o instrumentos técnicos equivalentes.

c) Los daños a especies o hábitat con demostrada capacidad de recuperar, en breve plazo y sin intervención, el estado básico o bien un estado que, tan sólo en virtud de la dinámica de la especie o del hábitat, dé lugar a un estado equivalente o superior al básico.

ANEXO II

REPARACIÓN DEL DAÑO MEDIOAMBIENTAL

Este anexo establece un marco común que habrá de seguirse a fin de elegir las medidas más adecuadas para garantizar la reparación del daño medioambiental.

1. Reparación de daños a las aguas, a las especies silvestres y los hábitat y la ribera del mar y de las rías:

Por lo que atañe a las aguas, a las especies silvestres y los hábitat y la ribera del mar y de las rías, la reparación del daño medioambiental se consigue restituyendo el medio ambiente a su estado básico mediante medidas reparadoras primarias, complementarias y compensatorias, entendiéndose por:

a) «Reparación primaria»: Toda medida correctora que restituya o aproxime al máximo los recursos naturales o servicios de recursos naturales dañados a su estado básico.

b) «Reparación complementaria»: Toda medida correctora adoptada en relación con los recursos naturales o los servicios de recursos naturales para compensar el hecho de que la reparación primaria no haya dado lugar a la plena restitución de los recursos naturales o servicios de recursos naturales dañados.

c) «Reparación compensatoria»: Toda acción adoptada para compensar las pérdidas provisionales de recursos naturales o servicios de recursos naturales que tengan lugar desde la fecha en que se produjo el daño hasta el momento en que la reparación primaria haya surtido todo su efecto. No consiste en una compensación financiera al público.

d) «Pérdidas provisionales»: Las pérdidas derivadas del hecho de que los recursos naturales o los servicios de recursos naturales dañados no puedan desempeñar sus funciones ecológicas o prestar servicios a otros recursos naturales o al público hasta que hayan surtido efecto las medidas primarias o complementarias.

Si la reparación primaria no da lugar a la restitución del medio ambiente a su estado básico, se efectuará una reparación complementaria. Además, se efectuará una reparación compensatoria para compensar las pérdidas provisionales.

La reparación de daños medioambientales consistentes en daños a las aguas o a las especies silvestres y los hábitat supone asimismo eliminar toda amenaza significativa de que se produzcan efectos desfavorables para la salud humana.

1.1 Objetivos de la reparación.

Finalidad de la reparación primaria.

1.1.1 La finalidad de la reparación primaria es restituir o aproximar los recursos naturales o los servicios de recursos naturales dañados a su estado básico.

Finalidad de la reparación complementaria.

1.1.2 Si los recursos naturales o los servicios de recursos naturales dañados no se restituyen a su estado básico, se efectuarán reparaciones complementarias. La finalidad de la reparación complementaria es proporcionar un nivel de recursos naturales o servicios de recursos naturales –inclusive, si procede, en un lugar alternativo– similar al que se habría proporcionado si el lugar dañado se hubiera restituido a su estado básico. En la medida en que sea posible y adecuado, el lugar alternativo deberá estar vinculado geográficamente al lugar dañado, teniendo en cuenta los intereses de la población afectada.

Finalidad de la reparación compensatoria.

1.1.3 La reparación compensatoria se efectuará con el fin de compensar la pérdida provisional de recursos naturales y servicios de recursos naturales durante la recuperación. Esta reparación compensatoria consiste en aportar mejoras adicionales a las especies silvestres y los hábitat o a las aguas, ya sea en el lugar dañado o en un lugar alternativo, y no en compensar económicamente al público.

1.2 Identificación de medidas reparadoras.

Identificación de medidas reparadoras primarias.

1.2.1 Se estudiarán opciones de acciones encaminadas a restituir directamente los recursos naturales y los servicios de recursos naturales a su estado básico de forma acelerada, o bien mediante la recuperación natural.

Identificación de medidas reparadoras complementarias y compensatorias.

1.2.2 Al determinar la magnitud de las medidas reparadoras complementarias o compensatorias se considerará en primer lugar la utilización de criterios de equivalencia recurso-recurso o servicio-servicio. De acuerdo con estos criterios, se considerarán en primer lugar acciones que proporcionen recursos naturales o servicios de recursos naturales del mismo tipo, calidad y cantidad que los dañados. De no ser esto posible, se proporcionarán recursos naturales o servicios de recursos naturales alternativos. Por ejemplo, una disminución de la calidad podría compensarse con un aumento del número de medidas reparadoras.

1.2.3 Si no es posible utilizar criterios preferentes de equivalencia recurso-recurso o servicio-servicio, se aplicarán técnicas de valoración alternativas. La autoridad competente podrá prescribir el método para determinar la magnitud de las medidas reparadoras complementarias y compensatorias necesarias. Si es posible valorar los recursos naturales o servicios de recursos naturales perdidos pero no es posible valorar los recursos o servicios de reposición en un plazo o con unos costes razonables, la autoridad competente podrá optar por medidas reparadoras cuyo coste sea equivalente al valor monetario aproximado de los recursos naturales o servicios de recursos naturales perdidos.

Las medidas reparadoras complementarias y compensatorias habrán de concebirse de tal modo que prevean que los recursos naturales y servicios de recursos naturales adicionales obedezcan a las preferencias en el tiempo y a la cronología de las medidas reparadoras. Por ejemplo, cuanto más tiempo se tarde en alcanzar el estado básico, mayores serán las medidas de reparación compensatoria que se lleven a cabo (en igualdad de otras condiciones).

1.3 Elección de las medidas reparadoras.

1.3.1 Las medidas reparadoras razonables deberían valorarse utilizando las mejores tecnologías disponibles, atendiendo a todos los criterios siguientes:

El efecto de cada medida en la salud y la seguridad públicas.

La probabilidad de éxito de cada medida.

El grado en que cada medida servirá para prevenir futuros daños y evitar daños colaterales como consecuencia de su aplicación.

El grado en que cada medida beneficiará a cada componente del recurso natural o servicio medioambiental.

El grado en que cada medida tendrá en cuenta los correspondientes intereses sociales, económicos y culturales y otros factores pertinentes específicos de la localidad.

El periodo de tiempo necesario para que sea efectiva la reparación del daño medioambiental.

El grado en que cada una de las medidas logra reparar el lugar que ha sufrido el daño medioambiental.

La vinculación geográfica con el lugar dañado.

El coste que supone aplicar la medida.

1.3.2 Al evaluar las distintas medidas reparadoras identificadas, podrán elegirse medidas reparadoras primarias que no restituyan por completo a su estado básico las aguas o las especies silvestres y los hábitat que hayan sufrido el daño, o que lo hagan más lentamente. Se podrá adoptar esta decisión únicamente si los recursos naturales o los servicios medioambientales dañados se compensan mediante un incremento de las acciones complementarias o compensatorias que proporcione un nivel similar de recursos o servicios. Esas medidas reparadoras adicionales se determinarán de conformidad con las normas establecidas en el punto 1.2.2.

1.3.3 No obstante, las normas establecidas en el punto 1.3.2, y de conformidad con el artículo 21, la autoridad competente podrá decidir que no han de adoptarse más medidas reparadoras si:

1.º Las medidas reparadoras ya adoptadas garantizan que ya ha dejado de existir un amenaza significativa de que se produzcan efectos desfavorables para la salud humana, el agua o las especies silvestres y los hábitat; y

2.º El coste de las medidas reparadoras que deberían adoptarse para alcanzar el estado básico o un nivel similar es desproporcionado en comparación con los beneficios medioambientales que se vayan a obtener, en cuyo caso será necesario ampararse en una memoria económica justificativa que tendrá el carácter público.

2. Reparación de daños al suelo.

En el marco de lo establecido en los artículos 27 y 28 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, y 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, así como en la normativa sobre protección de la calidad del suelo aprobada por las Comunidades Autónomas, se adoptarán las medidas necesarias para garantizar, como mínimo, que se eliminen, controlen, contengan o reduzcan las sustancias, preparados, organismos o microorganismos nocivos de que se trate de modo que el suelo contaminado deje de suponer un amenaza significativa de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente. Se tendrá en cuenta el uso actual o el futuro uso planificado del suelo en el momento del daño.

Este uso del suelo se determinará en función de la normativa de ordenación del territorio o, en su caso, de otra normativa pertinente que estuviera vigente en el momento de producirse el daño. Si ésta no existiese, será la naturaleza de la zona correspondiente en que se haya producido el daño la que determine su uso, teniendo en cuenta sus expectativas de desarrollo.

Se estudiará la posibilidad de optar por una recuperación natural, es decir, sin ninguna intervención directa del ser humano en el proceso de recuperación.

ANEXO III

ACTIVIDADES A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 3.1

1. La explotación de instalaciones sujetas a una autorización de conformidad con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Esto incluye

todas las actividades enumeradas en su anexo I, salvo las instalaciones o partes de instalaciones utilizadas para la investigación, elaboración y prueba de nuevos productos y procesos.

Igualmente incluye cualesquiera otras actividades y establecimientos sujetos al ámbito de aplicación del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

2. Las actividades de gestión de residuos, como la recogida, el transporte, la recuperación y la eliminación de residuos y de residuos peligrosos, así como la supervisión de tales actividades, que estén sujetas a permiso o registro de conformidad con la Ley 10/1998, de 21 de abril.

Estas actividades incluyen, entre otras cosas, la explotación de vertederos y la gestión posterior a su cierre de conformidad con el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y la explotación de instalaciones de incineración, según establece el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos.

3. Todos los vertidos en aguas interiores superficiales sujetas a autorización previa de conformidad con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico y la legislación autonómica aplicable.

4. Todos los vertidos en las aguas subterráneas sujetas a autorización previa de conformidad con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y la legislación autonómica aplicable.

5. Todos los vertidos en aguas interiores y mar territorial sujetos a autorización previa de conformidad con lo dispuesto en la ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en la legislación autonómica aplicable.

6. El vertido o la inyección de contaminantes en aguas superficiales o subterráneas sujetas a permiso, autorización o registro de conformidad con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

7. La captación y el represamiento de aguas sujetos a autorización previa de conformidad con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

8. La fabricación, utilización, almacenamiento, transformación, embotellado, liberación en el medio ambiente y transporte in situ de:

a) Las sustancias peligrosas definidas en el artículo 2.2 del Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas.

b) Los preparados peligrosos definidos en el artículo 2.2 del Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos.

c) Los productos fitosanitarios definidos en el artículo 2.1 del Real Decreto 2163/1994, de 4 de noviembre, por el que se implanta el sistema armonizado comunitario de autorización para comercializar y utilizar productos fitosanitarios.

d) Los biocidas definidos en el artículo 2.a) del Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y comercialización de biocidas.

9. El transporte por carretera, por ferrocarril, por vías fluviales, marítimo o aéreo de mercancías peligrosas o contaminantes de acuerdo con la definición que figura en el artículo 2.b) del Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español, o en el artículo 2.b) del Real Decreto 412/2001, de 20 de abril, que regula diversos aspectos relacionados con el transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril o en el artículo 3.h) del Real Decreto 210/2004, de 6 de febrero, por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo.

10. La explotación de instalaciones que, estando sujetas a autorización de conformidad con la directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1994, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales en relación con la liberación a la atmósfera de alguna de las sustancias contaminantes reguladas por la directiva mencionada, requieren una autorización de conformidad con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

11. Toda utilización confinada, incluido el transporte, de microorganismos modificados genéticamente, de acuerdo con la definición de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente.

12. Toda liberación intencional en el medio ambiente, transporte y comercialización de organismos modificados genéticamente de acuerdo con la definición de la Ley 9/2003, de 25 de abril.

13. El traslado transfronterizo de residuos dentro, hacia o desde la Unión Europea sujeto a autorización o prohibido según lo dispuesto en el Reglamento (CE) número 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo al traslado de residuos.

14. La gestión de los residuos de las industrias extractivas, según lo dispuesto en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE.

ANEXO IV

CONVENIOS INTERNACIONALES A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 3.5.A)

1. Convenio internacional, de 27 de noviembre de 1992, sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos.

2. Convenio internacional, de 27 de noviembre de 1992, de constitución de un Fondo internacional de indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos.

3. Convenio internacional, de 23 de marzo de 2001, sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos para combustible de los buques.

4. Convenio internacional, de 3 de mayo de 1996, sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas.

5. Convenio, de 10 de octubre de 1989, sobre responsabilidad civil por daños causados durante el transporte de mercancías peligrosas por carretera, por ferrocarril y por vías navegables.

ANEXO V

CONVENIOS INTERNACIONALES A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 3.5.B)

1. Convenio de París, de 29 de julio de 1960, acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear y Convenio complementario de Bruselas de 31 de enero de 1963.
2. Convención de Viena, de 21 de mayo de 1963, sobre responsabilidad civil por daños nucleares.
3. Convención, de 12 de septiembre de 1997, sobre indemnización suplementaria por daños nucleares.
4. Protocolo común, de 21 de septiembre de 1988, relativo a la aplicación de la Convención de Viena y del Convenio de París.
5. Convenio de Bruselas, de 17 de diciembre de 1971, relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de sustancias nucleares.

ANEXO VI

INFORMACIÓN Y DATOS A QUE SE REFIERE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL QUINTA

1. Los informes a que se refiere la disposición adicional quinta incluirán una lista de casos de daño medioambiental y de casos de responsabilidad en virtud de esta ley, cada uno de ellos con los siguientes datos e información:

- a) Tipo de daño medioambiental, fecha en que se produjo y/o descubrió el daño y fecha en que se emprendieron acciones en virtud de esta ley.
- b) Código de clasificación de las actividades de la persona o personas jurídicas responsables.
- c) Interposición, en su caso, de un recurso en vía judicial, ya sea por partes con responsabilidad o por entidades legitimadas (deberá especificarse el tipo de demandantes y el resultado del procedimiento).
- d) Resultado del proceso de reparación.
- e) Fecha de conclusión del procedimiento.

2. Las Administraciones públicas podrán incluir en sus informes cualesquiera otros datos e información que consideren útiles para la correcta valoración del funcionamiento de esta ley, por ejemplo:

a) Costes ocasionados por las medidas de prevención y reparación, de acuerdo con la definición de esta ley:

1.º Sufragados directamente por los responsables, cuando se disponga de esta información;

2.º Restituidos por los responsables a posteriori;

3.º Sin restituir por los responsables (deberá especificarse el motivo de la falta de restitución).

b) Resultados de las acciones de fomento y de la aplicación de los instrumentos de garantía financiera utilizados de conformidad con esta ley.

c) Una evaluación de los costes administrativos adicionales ocasionados anualmente a la Administración pública por la creación y funcionamiento de las estructuras administrativas necesarias para aplicar y hacer cumplir esta ley.

URÍA MENÉNDEZ