



## Responsabilidad medioambiental y Directiva de la Unión Europea

ALBERT FAUS  
(IberForo-Barcelona)

### I. INTRODUCCIÓN

La reciente detección en el embalse de Flix de lodos tóxicos y radioactivos ha reabierto el debate sobre la necesidad de una ley que obligue a prevenir y reparar el daño causado al medio ambiente.

Ello no quiere decir que en España no exista un entramado jurídico para la protección del medio ambiente —que lo hay y de muy diversa índole—, sino que el mismo se revela a menudo insuficiente para la prevención y reparación de los daños causados al mismo.

En realidad, la *reapertura* del debate y, en especial, el anuncio por el Gobierno de la aprobación de una Ley sobre la materia tiene que ver con la reciente aprobación de la **Directiva 2004/35/C.E. del Parlamento y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (D.O.U.E. L 143, de 30-04-2004)**, que deberá ser transpuesta a nuestro ordenamiento interno antes del día 30 de abril de 2007 y, por tanto, dentro de la presente legislatura.

Cabe preguntarse si, con ello, se completará el marco jurídico para la protección del medio ambiente en nuestro país y, en especial, qué aportará al mismo la nueva norma.

### II. LA RESPONSABILIDAD CIVIL COMO MECANISMO REPARADOR DEL DAÑO AMBIENTAL: DAÑO TRADICIONAL Y DAÑO ECOLÓGICO PURO

La institución de la responsabilidad civil constituye un mecanismo de defensa de los intereses particulares y, en especial, de reparación del daño causado a los mismos.

Como es lógico, la utilidad de la misma queda en entredicho cuando se trata de proteger un interés difuso o colectivo como el medio ambiente.

Precisamente por ello, al hablar de daño ambiental la doctrina ha distinguido entre daño *tradicional* y el daño *ecológico puro*.

#### EL DAÑO TRADICIONAL

El daño tradicional constituye, además de un daño ecológico, una lesión a un interés particular —patrimonial o moral—, por lo que la resarcibilidad del mismo a través de la institución de la responsabilidad civil (art. 1902 C.C.) está fuera de toda duda. Además, la aplicación de la teoría jurisprudencial del riesgo y, en última instancia, del principio informador de la tutela medioambiental contenido en el Tratado (art. 174: «quien contamina paga») matizan la exigencia de culpa del agente cuando el daño sea causado por actividades industriales o empresariales potencialmente contaminantes.

Existen también otros mecanismos de derecho privado para el resarcimiento del daño tradicional (v.g., art. 590 C.C.), debiendo mencionarse aquí, por su creciente aceptación por los tribunales, la posibilidad de accionar al amparo de la L.O. 1/1982 para instar el resarcimiento del daño causado por la contaminación acústica, entendida como intromisión ilegítima en el derecho fundamental a la intimidad.

#### EL DAÑO ECOLÓGICO PURO

Mayores problemas plantea el denominado «daño ecológico puro», entendido como aquél deterioro ocasionado al medio ambiente como bien jurídico colectivo que trasciende los intereses particulares. Ineludiblemente, el resarcimiento del daño ecológico puro a través de la acción de responsabilidad civil presenta graves problemas de legitimación activa por falta de un interés individualizado susceptible de protección.

Ante ello, es lógico plantearse por el papel de la Administración Pública, que *a priori* debería poder actuar en todo caso frente a los daños ambientales causados a los bienes de dominio público.

Ciertamente, existen múltiples normas estatales o autonómicas que tienen por objeto la protección o tutela del medio ambiente, preveyéndose en muchas de ellas, junto al correspondiente procedimiento sancionador, la obligación de reparación del daño o perjuicio causado. Ello legitimará sin duda a la Administración para instar la reparación del daño ambiental a cargo de quien hubiera cometido el ilícito administrativo contemplado en tales leyes y reglamentos (v.g., Ley 10/98 de Residuos, Ley 4/89 de conservación de espacios naturales, Ley 16/02 de prevención y control integrados de contaminación, etc.).

Ahora bien, de lo que hablamos aquí es de la posibilidad de que la Administración, como titular del dominio público afectado, pueda exigir la reparación del daño con independencia de que el causante haya incurrido o no en infracción administrativa.

#### LA FORMA DE AFRONTAR LA CUESTIÓN NO HA SIDO PACÍFICA

Así, el anterior gobierno trabajó en la elaboración del «Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil derivada de actividades con incidencia ambiental», en el que se establecía un régimen de responsabilidad objetiva (sin culpa) y se confiaba la reparación del daño ambiental a los mecanismos de derecho privado.

El Proyecto quedó paralizado a la espera de la elaboración y aprobación de una Directiva marco de la Unión Europea que por fin ha llegado.

### III. LA DIRECTIVA 2004/35/C.E.

La Directiva 2004/35/C.E. se aparta del régimen previsto en el citado Anteproyecto de Ley, centrando la responsabilidad por daño ambiental en torno a los mecanismos de derecho público.

Del referido texto, debemos destacar básicamente lo siguiente:

**a)** La Directiva pretende establecer un marco común de responsabilidad medioambiental, basado en el principio de «quien contamina paga», para la prevención y la reparación de los daños medioambientales.

Contrariamente a la responsabilidad civil, no es una norma que entre en juego sólo como mecanismo «reparador», sino que la prevención del «riesgo inminente»

del mismo constituye uno de sus principales objetivos.

**b)** La Directiva no ampara los derechos de los particulares y, por tanto, se excluye expresamente la posibilidad de reclamar daños tradicionales al amparo de la misma.

**c)** El concepto de «daño medioambiental» a que refiere la Directiva incluye (a) daños a las especies y hábitats naturales protegidos, (b) daños a las aguas y (c) daños al suelo.

La distinción entre las diferentes clases de daño tiene sentido toda vez que la Directiva se aplicará a unos y otros en función del origen de los mismos.

**d)** En efecto, la Directiva será de aplicación frente a todos los daños medioambientales causados por actividades clasificadas por su incidencia ambiental (Anexo III de la norma). La responsabilidad es, pues, objetiva.

En cambio, si el agente no ejerce una actividad clasificada, la Directiva sólo le resultará aplicable respecto de aquellos daños causados a especies y hábitats protegidos (apartado a), siempre que haya habido culpa o negligencia del operador en cuestión. La responsabilidad es aquí subjetiva.

**e)** La protección al medio ambiente se realizará mediante la **acción preventiva** y la **acción reparadora** del daño ya producido, canalizadas a través de la **Autoridad Competente**, figura de carácter administrativo que deberá ser creada por los Estados miembros.

La autoridad competente iniciará los procedimientos para la prevención y reparación de daños, pudiendo no sólo exigir a los operadores la adopción de las medidas preventivas o reparatorias que estime oportunas sino que, además, podrá adoptarlas por sí misma y resarcirse a posteriori a costa del propio operador durante un plazo de cinco años.

Debe destacarse que tales procedimientos podrán incoarse no sólo a petición de la Administración y de los operadores sino que podrán incoarse también por las organizaciones no gubernamentales que trabajen en la protección del medio ambiente y se hallen debidamente legalizadas.

Obviamente, las decisiones de la Autoridad Competente podrán ser objeto de recurso ante los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, lo que, dado el carácter a menudo pedercedero de



los intereses en juego, puede provocar no pocos problemas si no se reducen los plazos con que se vienen resolviendo los conflictos en dicho orden jurisdiccional.

f) Queda a la libre decisión de los Estados miembros definir el régimen de imputación de costes cuando exista pluralidad de responsables.

Se trata de un tema esencial que habrá que ver como se materializa en el derecho interno, toda vez que la norma de la solidaridad que rige en otros campos de nuestro derecho presenta dificultades en este ámbito dada la envergadura que, con frecuencia, tendrán las medidas reparatorias a adoptar.

g) Finalmente, la Directiva no se ha atrevido a imponer a los operadores la constitución de un seguro obligatorio o de otra garantía financiera, ni siquiera para los que ejercen actividades clasificadas.

Ello será, sin duda, criticado por la doctrina dado, que abre la puerta a que los operadores insolventes eludan sus responsabilidades. No obstante, es indudable que el seguro de responsabilidad civil presenta serios inconvenientes que disuaden a las compañías aseguradoras dado que, como decía el Libro Verde, éstas tienen reparos en cubrir ciertas actividades si no se sabe qué tipo de daños pueden producirse y que probabilidades hay de que ocurran.

Piénsese, por ejemplo, en la falta de aleatoriedad del riesgo (*aleas*) que provoca la existencia de índices de contaminación autorizados o el hecho de que el

daño (a menudo de muy costosa reparación) ya exista en el momento de suscribirse la póliza aunque no se haya manifestado.

#### IV. CONCLUSIÓN

En definitiva, la aprobación de la Directiva de referencia supone un paso adelante para positivizar definitivamente el principio general de «quien contamina paga», en su doble vertiente preventiva y reparadora del daño medioambiental, con total independencia de si el mismo, además, lesiona intereses o derechos de terceros.

La objetivación de la responsabilidad, la amplia concepción del daño que incluye la directiva y la posibilidad de que cualquier interesado, incluidas las organizaciones no gubernamentales, puedan incoar el correspondiente expediente para la prevención o reparación del daño, garantizan *a priori* la adecuada protección del daño ambiental en el futuro.

Quedan cuestiones importantes que sólo podremos valorar con la efectiva transposición de la norma y su entrada en vigor. Así, preocupa la insolvencia de los operadores mientras no se exija un seguro obligatorio de responsabilidad ambiental y la distribución de responsabilidad en caso de pluralidad de responsables. Debemos estar atentos también al funcionamiento del procedimiento establecido, pues la excesiva ralentización tanto de los procedimientos administrativos como judiciales pueden limitar la efectividad de la norma. ■