

LEY 26/2007, de 23 de octubre, de RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

El 24 de octubre de 2007 se publicó la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Mediante esta Ley se traspone 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.

1. OBJETO DE LA NORMA

La Ley tiene por objeto regular la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y del principio de que "quien contamina paga".

En base a los principios de prevención y de que "quien contamina paga" esta ley configura un régimen de responsabilidad que se caracteriza por:

- 1) Establecer un régimen administrativo de responsabilidad medioambiental, estableciendo una serie de potestades a ejercer por la Administración para garantizar el cumplimiento de la ley y su régimen de responsabilidad.
- 2) El carácter objetivo de la responsabilidad de los operadores incluidos en el anexo III que es independiente de la concurrencia de dolo, culpa o negligencia.
- 3) El carácter ilimitado de la responsabilidad que consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el coste total de las acciones preventivas o reparadoras.

2. APLICACIÓN TEMPORAL

Esta Ley entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, no obstante sus efectos se retrotraen al 30 de abril de 2007 a excepción de lo relativo a las garantías financieras y al régimen de infracciones y sanciones recogido en los capítulos IV y V.

De acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Única, esta Ley no será de aplicación a los siguientes daños:

- a) Aquellos causados por una emisión, suceso o incidente producido con anterioridad al 30 de abril de 2007.
- b) Aquellos causados por una emisión, suceso o incidente producido con posterioridad al 30 de abril de 2007 derivados de una actividad específica realizada y concluida antes de dicha fecha.

Es importante señalar que la Ley de Responsabilidad no se aplicará a los daños medioambientales si han transcurrido más de treinta años desde que tuvo lugar la emisión, suceso o incidente que lo causó.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

La ley se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que los mismos ocurran.

3.1. Responsabilidad objetiva

En consecuencia, a efectos de esta ley se entiende por **Daño medioambiental**:

- a) Los daños a las especies silvestres y a los hábitats siempre que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o mantener el estado favorable de conservación de los mismos.
- b) Los daños a las aguas 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 aguas artificiales y muy modificadas.
- c) Los daños a la ribera del mar y de las rías que produzca efectos adversos significativos sobre su integridad física y adecuada conservación.
- d) Daños al suelo o subsuelo 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.

Quedan fuera del ámbito de aplicación de esta ley dos categorías de daños medioambientales y amenazas inminentes de que se produzcan:

- a) Cuando tengan su origen en un suceso cuyas consecuencias en cuanto a responsabilidad o indemnización estén establecidas por alguno de los convenios internacionales enumerados en el anexo IV, V.
- b) A los riesgos nucleares, a daños o amenazas 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.
- c) Aquellos ocasionados por alguna de las siguientes causas: acto derivado de un conflicto armado, hostilidades, de guerra civil o de una insurrección; un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible; y las actividades destinadas a la defensa nacional o la seguridad internacional.

Están excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley los daños no medioambientales, es decir, esta ley no se aplicará para la reparación de los daños que sufran los particulares en su persona, bienes y derechos pues no se trata de daños medioambientales, a excepción de aquellos daños que tengan la condición simultánea de bien medioambiental y bien de titularidad privada.

3.2. Responsabilidad subjetiva

Este sistema de responsabilidad afecta a todos aquellos operadores que realicen alguna actividad económica o profesional en España.

En consecuencia consideramos importante señalar las definiciones que establece la ley a sus efectos, respecto del concepto de Operador y Actividad Económica o profesional.

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. Se excluyen expresamente los órganos de contratación de las Administraciones públicas.

Actividad económica o profesional: Toda aquella 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.

4. PRINCIPALES OBLIGACIONES QUE ESTABLECE LA LEY

Con carácter general, los operadores de actividades económicas o profesionales tienen las siguientes obligaciones:

- 1) 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.
- 2) Colaborar en la definición de las medidas reparadoras y en la ejecución de las adoptadas por la autoridad competente.
- 3) Adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales:
 - o Los operadores de las actividades económicas o profesionales recogidas en el Anexo III¹ de esta Ley deberán adoptar las medidas de prevención y evitación sin necesidad de advertencia o requerimiento previo, ante una amenaza inminente de daños medioambientales, aunque no haya incurrido dolo, culpa o negligencia.
 - o Los operadores que realicen alguna actividad no recogida en el Anexo III deberán adoptar medidas reparadoras únicamente en el caso en que medie dolo, culpa o negligencia. No obstante, en todo caso, ante una amenaza inminente de daños medioambientales que se originen por su actividad deberá adoptar las correspondientes medidas de prevención y evitación.

El cumplimiento de las condiciones impuestas por cualquier título administrativo (autorizaciones ambientales integradas, en particular) cuya obtención sea necesaria para el desarrollo de las actividades del anexo III no exonerará al operador de la responsabilidad medioambiental en la que pueda incurrir.

- 4) Sufragar los costes de dichas medidas (prevención, evitación y reparación de daños) cualquiera que sea su cuantía.

No obstante se recogen unas excepciones:

- a) Cuando el daño o amenaza inminente se produzca por la actuación de un tercero ajeno al ámbito de la organización de la actividad e independiente a ella, a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas.
- b) En cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública competente, incluyendo aquellas órdenes dadas en ejecución de un contrato con la Administración Pública y excluyendo los proyectos aprobados por una Administración Pública (no se consideran a efectos de la presente ley como órdenes o instrucciones).

En estos casos, el operador podrá recuperar los costes en los que haya incurrido ejerciendo las acciones de repetición frente a terceros o reclamando la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

- c) Cuando el operador demuestre que no ha existido dolo, culpa o negligencia, siempre que concurra alguna de las siguientes circunstancias:
 - Que la emisión o 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 del Anexo III.

¹ Anexo III: Se incluyen, entre otras, las actividades sujetas a IPPC, actividades de gestión de residuos, de vertidos a las aguas superficiales y subterráneas, interiores y mar territorial, fabricación, utilización, almacenamiento, transformación, embotellado de sustancias peligrosas, productos fitosanitarios, de transporte de mercancías peligrosas o contaminantes dentro, hacia o desde la Unión Europea, gestión de residuos de las industrias extractivas.

- Que el operador pruebe que el daño medioambiental fue causado por una actividad, emisión o 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 estos casos 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 establecido en la Ley respecto del Fondo estatal de reparación de daños medioambientales² (art. 34).

- 5) Proceder a la reparación del daño medioambiental que se consigue restituyendo el medio ambiente a su estado básico mediante tres tipos de medidas reparadoras que son:
- a) Reparación primaria: Su finalidad es restituir o aproximar los recursos naturales o los servicios de recursos naturales dañados a su estado básico.
 - b) Reparación complementaria: Tendrán lugar si no se consigue restituir los recursos naturales o los servicios de recursos naturales a su estado básico. Su finalidad 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.
 - c) Reparación compensatoria: Se efectuará para compensar la pérdida provisional de recursos naturales y servicios de recursos naturales durante la recuperación. Consiste en aportar mejoras adicionales a las especies silvestres y los hábitats o a las aguas, ya sea en el lugar dañado o en un lugar alternativo, y no en compensar económicamente al público.

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 provisionales³.

- 6) Los operadores de las actividades del 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. Esta garantía será exigible a partir de la fecha que se determinará por orden del Ministerio de Medio Ambiente que se aprobará a partir del 30 de abril de 2.010.
- La cantidad que deberá estar garantizada, como mínimo, y que no limitará las responsabilidades establecidas en esta Ley será determinada por la autoridad competente según la intensidad y extensión del daño que la actividad del operador pueda causar. El Gobierno reglamentariamente establecerá los criterios que justificarán la determinación de la cuantía.
 - Esta garantía será ajena de la cobertura de cualquier otra responsabilidad, penal, civil, administrativa u otros.

² El Fondo estatal de reparación de daños medioambientales está destinado a sufragar los costes derivados de medidas de prevención, de evitación o de reparación de los bienes de dominio público de titularidad estatal.

³ Las pérdidas derivadas del hecho de que los recursos naturales o los servicios de recursos naturales 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.

- La cobertura de dicha garantía financiera nunca será superior a 20.000.000 Euros.
- Podrá constituirse a través de cualquiera de las siguientes modalidades (alternativas o complementarias) que deberán constituirse desde la fecha en que surta efectos la autorización necesaria para el ejercicio de la actividad y estar vigentes durante el tiempo que dure la actividad o autorización:
 - a) Una póliza de seguro,
 - b) Un aval,
 - c) Constitución de una reserva técnica mediante la dotación de un fondo "ad hoc" con materialización en inversiones financiera respaldadas por el sector público.
- La Ley recoge unas exenciones a la obligación de constituir una garantía financiera:
 - a) Operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad inferior a 300.000 Euros.
 - b) Operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad comprendida entre 300.000 y 2.000.000 Euros acreditado mediante la presentación de certificados expedidos por independientes de gestión y auditoria medioambiental (EMAS o ISO).
 - c) Utilización de los productos fitosanitarios y biocidas dispuestos en la Ley con fines agropecuarios y forestales.

5. SUJETOS RESPONSABLES SEGÚN LA LEY

La Responsabilidad Medioambiental recae, como hemos dicho en el OPERADOR pero vamos a estudiar seguidamente los diferentes supuestos recogidos por esta ley:

- 1)** Pluralidad de operadores: siempre que se pruebe su participación en la causación del daño o la amenaza inminente de causarlo, podrá exigirse la responsabilidad mancomunada de los mismos (a no ser que por una ley especial aplicable se disponga otra cosa).
- 2)** Sociedad mercantil que forme parte de un grupo de sociedades: la responsabilidad podrá extenderse igualmente a la sociedad dominante cuando se aprecie utilización abusiva de la persona jurídica o fraude de ley (Según el art. 42.1 del Código de Comercio).
- 3)** Régimen de responsabilidad solidaria para los sujetos previstos en el artículo 42.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- 4)** Régimen de responsabilidad subsidiaria para hacer frente a las responsabilidades derivadas del incumplimiento de esta ley:
 - a. Gestores y administradores de hecho y de derecho de las personas jurídicas, cuya conducta haya sido determinante de la responsabilidad de éstas.
 - b. Gestores o administradores de aquellas personas jurídicas que hayan cesado en sus actividades, 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.
 - 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 obligaciones devengados con anterioridad a tales situaciones.

6. PROCEDIMIENTO DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

6.1. Inicio del procedimiento

Se iniciará de oficio, bien a solicitud del operador o de cualquier otro interesado (incluso asociaciones ecologistas que cumplan con los requisitos del artículo 42.1.b) de la Ley.

Esta última se iniciará mediante una solicitud por escrito en la que habrá de especificarse el daño o amenaza de daño a los recursos naturales protegidos por esta ley.

6.2. Medidas provisionales

Con anterioridad y durante la tramitación de los procedimientos podrán adoptarse, con carácter provisional, todas aquellas medidas preventivas y de evitación de nuevos daños que sean necesarios para evitar que la situación se agrave y, especialmente para garantizar la salud humana.

6.3. Resolución

La autoridad competente resolverá y notificará en el plazo de 3 meses (prorrogables a seis en casos técnicamente complejos), y de forma motivada y expresa los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental exigiendo al operador la responsabilidad medioambiental en la que hubiera incurrido o declarando que no existe tal responsabilidad.

En cualquier momento del procedimiento la autoridad competente y el operador/es responsable/s podrán suscribir acuerdos con el fin de establecer el contenido de la resolución final.

En la mencionada resolución motivada que dictará la Administración deberá disponerse alguna de las siguientes decisiones:

- a) Exigir al operador que facilite información sobre el daño o amenaza.
- b) Exigir al operador que adopte inmediatamente medidas de prevención, evitación o reparación y requerir su cumplimiento.
- c) Dar instrucciones de obligado cumplimiento al operador sobre las medidas de prevención y de evitación de nuevos daños, o en su caso, de reparación de los daños producidos.
- d) Ejecutar a costa del sujeto responsable las medidas de prevención, evitación o reparación cuando se requiera la actuación directa de la Administración o en casos de ejecución forzosa.

6.4. Actuación directa de la Administración

La Administración podrá actuar directamente adoptando cualquier medida de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación previstas en la Ley en los siguientes supuestos:

- a) Cuando no se haya podido identificar al operador responsable y el retraso en la actuación puede producir un peligro de daños ambientales.
- b) Que haya diversos operadores responsables y no sea posible una distribución eficaz para la correcta ejecución de las medidas.
- c) Se requieran estudios, conocimientos o medios técnicos que aconsejen la actuación de la Administración.
- 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 trascendencia del daño lo exijan.

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

6.5. Ejecución forzosa

Las resoluciones administrativas que impongan el deber de realizar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales podrán ser objeto de ejecución forzosa, previo apercibimiento. La autoridad competente podrá ejecutar de forma subsidiaria y posteriormente reclamar al operador responsable la satisfacción de los costes generados en el plazo máximo de cinco años.

7. EL RÉGIMEN SANCIONADOR

Esta Ley hace compatible la responsabilidad medioambiental con aquellas responsabilidades que puedan derivarse de la comisión de infracciones y delitos (penas o sanciones administrativas) y, para ello determina unas reglas evitando así una doble recuperación de costes.

En consecuencia, no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o 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.

Las obligaciones de adopción de medidas de prevención, evitación de nuevos daños o de reparación serán independientes de la sanción que se imponga.

Las infracciones tipificadas en esta Ley se clasifican en muy graves y en graves, cuyas sanciones pueden ser:

- 1) Infracción grave:
 - i. Multa de 10.001 a 50.000 Euros.
 - ii. Suspensión de la autorización por un período máximo de un año.
- 2) Infracción muy grave:
 - i. Multa de 50.001 a 2.000.000 de euros
 - ii. Extinción de la autorización o suspensión de ésta por un período mínimo de un año y máximo de dos años.

Las infracciones graves prescribirán a los dos años y las muy graves a los tres cuyo plazo empezará a contarse desde el día en el que la infracción se hubiese cometido o, cuando se trate de una actividad continuada, desde su finalización.

Las sanciones graves también prescribirán a los dos años y las muy graves a los tres, y el plazo se computará desde el día siguiente a aquel en el que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

Xènia Baeza

Departamento de Derecho Administrativo y Medioambiental
xbaeza@jausaslegal.com