

**Responsabilidad patrimonial
por daño ambiental: propuestas
de reforma legal**

Ángel Manuel Moreno Molina

Documento de trabajo 66/2005



Ángel Manuel Moreno Molina

Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid y Master of Laws por la Harvard Law School (EE UU).

Actualmente es Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, institución en la que dirige el Máster en Política y Gestión Medioambiental.

Entre otros temas de su actividad investigadora, ha participado como co-autor en la publicación de varias obras colectivas en materia de Derecho ambiental, en España y el extranjero, y es autor de varios artículos sobre el mismo asunto. Es funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (en situación de excedencia).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Ángel Manuel Moreno Molina

ISBN: 84-96204-66-9

Depósito Legal: M-26890-2005

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
1 Panorama legal de la responsabilidad patrimonial por daños ambientales	13
1.1 El Derecho internacional	9
– Declaraciones y principios	9
– Tratados internacionales en materia de responsabilidad ambiental	9
1.2 El derecho comunitario-europeo (remisión)	14
2 Responsabilidad patrimonial por daños al medio ambiente en el Derecho Español	16
2.1 Responsabilidad patrimonial de naturaleza civil	16
2.2 Responsabilidad patrimonial de naturaleza administrativa	20
2.3 Aspectos conexos: cobertura financiera de la responsabilidad civil por daño ambiental	24
2.4 Aznalcóllar y Prestige: dos experiencias decepcionantes	26
2.5 Aspectos insatisfactorios del régimen de la responsabilidad civil	29
3 La Directiva 2004/35: contenido y repercusiones para el ordenamiento español	32
3.1 Contenido básico. Naturaleza de la responsabilidad e intervención de la Administración	32
– Daño cubierto	33
– Daños no cubiertos por la Directiva	35
– Consecuencias de la producción del daño: medidas preventivas y reparadoras	36
– Competencia y procedimiento para la determinación de la responsabilidad	39
3.2 Naturaleza jurídica de la responsabilidad ambiental regulada por la Directiva	40
4. Propuestas de futuro	42
4.1 Necesidad de reorientación del marco legal actual	42
4.2 Un nuevo marco regulador de la responsabilidad patrimonial por daños al medio ambiente	44
– Líneas generales de una futura norma legal sobre responsabilidad patrimonial por daños al medio ambiente	45
– Medidas adicionales y complementarias	51
Bibliografía	53

Siglas y acrónimos

BOE	Boletín Oficial del Estado
CC AA	Comunidades Autónomas
CCi	Código Civil
CE	Constitución Española
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
Fidac	Fondo Internacional de Indemnización de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos
IPPC	Prevención y Control Integrados de la Contaminación
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
Seprona	Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Roma, 1957)
TS	Tribunal Supremo

Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal

Ángel Manuel Moreno Molina

Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III

La protección del medio ambiente cristaliza en el mundo del Derecho en un conjunto de técnicas y figuras tanto de carácter preventivo como represivo-retributivo. Destaca con fuerza especial el instrumentario destinado a restablecer y restituir el equilibrio ecológico alterado por la mano del hombre, que en la sociedad compleja y tecnificada de nuestros días alcanza una potencialidad destructiva sin precedentes. El nudo gordiano de ese sistema consiste en hacer recaer sobre los hombros del agresor o contaminador las consecuencias de su actuación. La existencia de una regulación progresista de la responsabilidad por daños al medio ambiente es, pues, una pieza esencial de cualquier ordenamiento protector del entorno, y se proyecta tanto al plano privado-civil, como en el administrativo y penal.

En España, el régimen legal de la responsabilidad patrimonial por daños ambientales se encuentra en una situación insatisfactoria. Tradicionalmente, se ha desarrollado en el marco de la legislación civil, hasta el punto de que se la designa habitualmente como “responsabilidad civil por daños al medio ambiente”. Sin embargo, este régimen no puede satisfacer plenamente las exigencias modernas de la protección ambiental, dado el carácter difuso o dominial de los valores y bienes tutelados, la etiología y escala habitual de los daños ambientales, así como el régimen procesal que inspira la legislación civil.

Es, por lo tanto, necesario desplazar el centro de gravedad de nuestro régimen legal de la responsabilidad por daños al medio ambiente, pasando a caracterizarla como una responsabilidad patrimonial, desvinculada de lo civil, regulada por el derecho público, y activada y gestionada por la Administración pública, garante social de la protección ambiental. Nuestro ordenamiento ya contempla, en ciertos casos, la posibilidad de que la Administración exija a los infractores que lesionen el medio ambiente la obligación de restituir los daños que se infieran a elementos concretos del entorno, que no son susceptibles de apropiación privada debido a su carácter dominial (aguas, costas, etc.), o incluso de que persiga a aquellos que simplemente alteren el equilibrio ecológico considerado *in abstracto*.

La Directiva comunitaria 2004/35, que expresamente excluye de su radio de aplicación las reclamaciones puramente civiles, suministra la ocasión perfecta para renovar profundamente nuestro régimen legal en esta materia, pues debe ser incorporada antes del 30 de abril de 2007. A tal efecto, se proponen las siguientes actuaciones:

- Aprobación de una Ley General de Responsabilidad patrimonial por daños al medio ambiente, cuyo principal objetivo será la incorporación de la Directiva 2004/35.
- Debe aprovecharse (ex artículo 176 del TCE) para ir más allá de la propia Directiva. En concreto, deben incluirse en el ámbito de la futura ley varios tipos de daño ambiental que en principio quedan fuera de la norma comunitaria.
- En línea con lo anterior, debe establecerse la obligatoriedad de suscripción de un seguro, para determinadas instalaciones y actividades potencialmente peligrosas para el medio ambiente en los casos que se detallan en el trabajo.
- Deben refundirse y armonizarse todas las disposiciones administrativas que actualmente regulan la obligación de indemnización de daños y de restitución del ambiente, y debe permitirse su activación con carácter previo o desligado de la comisión de la infracción administrativa.
- La futura ley debe incluir también el supuesto de daño ambiental producido por instalaciones o actividades directamente gestionadas o explotadas por la Administración.
- El régimen de responsabilidad civil para daños puramente patrimoniales y que no son *stricto sensu* “daños al medio ambiente” continuará rigiéndose por las disposiciones actualmente en vigor.
- La aprobación de la Ley debe ir acompañada por un esfuerzo gubernamental de incremento y mejora de los recursos materiales y humanos dedicados a la inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental sustantiva, así como a su gestión administrativa.

Introducción

La realización de conductas que producen una contaminación, degradación, deterioro o daño ambiental puede hacer nacer en las personas que las llevan a cabo una responsabilidad u obligación de hacer algo, como reproche, retribución o compensación a la alteración del medio. Precisamente, uno de los principios esenciales de la política y del Derecho ambiental desde hace más de tres décadas es el de que “quien contamina, paga”, que está recogido al más alto nivel tanto internacional como comunitario-europeo. En el plano internacional, la Declaración de Río de Janeiro de 1992 establece en su principio 16 que los Estados deben procurar la internalización de los costes ambientales, “teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería, en principio, cargar con los costes de la contaminación...” En la Unión Europea, el artículo 174.2 del TCE (versión consolidada publicada en el DOCE C 325, de 24.12.2002) establece explícitamente que la política de la Comunidad Europea en el sector del medio ambiente estará inspirada en el principio de que “quien contamina, paga”. Por su parte, la Constitución Española (CE) de 1978 establece en su artículo 45.3 que para quienes violen las normas de protección ambiental “...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.”

Por consiguiente, el ordenamiento jurídico establece una responsabilidad por los daños infligidos al medio ambiente, estipulada en varios planos normativos: el Derecho internacional, el Derecho comunitario y la propia Constitución Española. De una u otra forma, puede decirse que la gran mayoría de los ordenamientos ambientales occidentales recogen la figura de la responsabilidad patrimonial por la producción de daños al medio ambiente (para un estudio comparado, véase Wilde, 2002).

En España este deber genérico de responder por los daños al medio ambiente es susceptible de ser desgajado en varios planos, en función de la perspectiva legal que se elija para su disciplina y regulación. Esto es, la responsabilidad por daños al ambiente puede cristalizar en diversas formas, en función de cuál sea la rama del ordenamiento jurídico que la regula. A saber:

a) Responsabilidad penal

Frente a la conducta gravemente lesiva para el entorno, el Código Penal de un país (como lo hace el español, artículos 325 y siguientes) establece la figura del delito ecológico,

que puede acarrear la imposición de sanciones privativas de libertad. Este tipo de responsabilidad queda fuera del objeto de este estudio.

b) Responsabilidad administrativa: sanciones administrativas

En la medida en que la conducta constituya una infracción a la legislación administrativa ambiental, la Administración pública competente puede ejercer su potestad sancionadora, imponiendo al infractor la correspondiente sanción pecuniaria o accesoria prevista en la ley. La sanción aquí es una “pena” que se impone al infractor como “retribución” o castigo por el hecho de haber violado la ley. Este tipo de responsabilidad también queda fuera del objeto de este trabajo.

c) Responsabilidad patrimonial

La producción de un menoscabo al medio ambiente hace nacer en el culpable la obligación de satisfacer, pagar o indemnizar los daños causados al entorno, lo que incluye desde luego los costes inherentes a la reparación o restitución de dicha degradación o deterioro ambiental.

Esta obligación personal, consistente en la satisfacción de una cantidad monetaria por el contaminador, surge de una responsabilidad que por concretarse en el medio ambiente se llama “responsabilidad ambiental”. Esta responsabilidad puede a su vez ser de dos tipos:

Responsabilidad patrimonial de naturaleza civil. Es la regulada por el Derecho civil, especialmente por el Código Civil (CCi). Incluye la obligación de reparación o restitución del daño producido, así como, en su caso, el pago de las lesiones patrimoniales y perjuicios económicos (daño emergente y lucro cesante) inferidos por el contaminador a un sujeto particular, dueño o poseedor de bienes privados que formen parte, *lato sensu*, del medio ambiente: un prado (suelo), una charca (aguas), etc. Sólo la puede declarar un juez civil en una sentencia declarativa, como consecuencia de una demanda civil, que se tramita según las disposiciones procesales de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Se desarrolla en el capítulo 2 de este trabajo.

Responsabilidad patrimonial de naturaleza administrativa. Es la obligación del contaminador o agresor ambiental consistente en la satisfacción del importe de los daños causados al medio ambiente, establecida en la normativa ambiental administrativa.

Esta responsabilidad incluye dos ingredientes diferentes: por un lado, la indemnización de los “daños” causados al medio ambiente, que normalmente (aunque no siempre) son daños inferidos a bienes de dominio público; por otro, la obligación de reponer y restaurar el medio ambiente alterado a su situación primitiva o anterior al daño sufrido. Se analiza también con más detalle en el capítulo 2 de este trabajo.

1. Panorama legal de la responsabilidad patrimonial por daños ambientales

1.1 El Derecho internacional

A) Declaraciones y principios

El examen del Derecho internacional relativo a la responsabilidad ambiental de carácter patrimonial es insoslayable, en cuanto es reflejo de la evolución de la sensibilidad hacia el medio ambiente y de su naturaleza antropocéntrica. En relación con las declaraciones generales que jalonan esa evolución, la primera manifestación de la preocupación acerca de la responsabilidad por daño ambiental podemos hallarla ya en varios principios de la Declaración de Estocolmo de 16 de junio de 1972. El principio 21 está dedicado a la responsabilidad del Estado por daños ambientales transfronterizos y supone una primera positivación, en el campo ambiental, del principio *sic utere*.

El principio 22 se centra ya en la responsabilidad *inter privatos* resultante de daños ambientales, disponiendo que “los Estados cooperarán con el fin de desarrollar el derecho internacional relativo a la responsabilidad y a la compensación en favor de las víctimas de la contaminación y de otros daños ambientales causados fuera de la jurisdicción de los Estados por actividades situadas bajo la jurisdicción o control de esos Estados”.

Por lo que respecta a la Declaración de Río de Janeiro de 1992, su principio 13 reitera y ahonda en los principios proclamados veinte años antes en Estocolmo, al disponer que “los Estados desarrollarán sus derechos nacionales relativos a la responsabilidad y la indemnización en favor de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Igualmente, los Estados cooperarán de manera expedita y más determinada con el fin de desarrollar el derecho internacional relativo a la responsabilidad e indemnización por los efectos nocivos del daño ambiental causados fuera de la jurisdicción de los Estados por actividades situadas bajo la jurisdicción o control de esos Estados”.

B) Tratados internacionales en materia de responsabilidad ambiental

En el Derecho internacional existen numerosos tratados y convenios que de alguna u otra forma se refieren a la responsabilidad por daño ambiental. Sin embargo, es preciso tener

en cuenta que estos tratados regulan diferentes aspectos o situaciones de daño ambiental, algunos de las cuales quedan fuera del ámbito de este trabajo. A nuestro juicio, es posible distinguir tres situaciones diferentes de daño ambiental que requieren o activan la presencia del Derecho internacional:

Daño ambiental producido en el marco de relaciones entre Estados

El Estado A produce un daño (que puede considerarse como “ambiental”) en el territorio o los intereses del Estado B. El Derecho internacional público general o específico establece las reglas, criterios y procedimientos que deben seguirse para que se declare la responsabilidad del Estado A, *vis-à-vis* del Estado B. Ejemplos de este supuesto podrían ser los casos de Nueva Zelanda y Australia c. Francia (asunto “ensayos nucleares”, 1973-4). Este es un problema de pura responsabilidad internacional del Estado, disciplinada por el Derecho internacional público. Entre otras disposiciones, se refieren a esta problemática:

- El artículo 235.1 del Convenio sobre el Derecho del Mar de 1982, tratado internacional ratificado por España, y en vigor para nuestro país (publicación en el BOE, nº 39, de 14 de febrero de 1997).
- El Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, de 29 de marzo de 1972, ratificado por España (publicación en el BOE, nº 196, de 2 de mayo de 1980).

Este aspecto de la responsabilidad ambiental queda fuera del objeto de estudio de este trabajo.

Actividad desarrollada por empresas o personas privadas domiciliadas o radicadas (con sede principal o única) en el estado A, que provoca un daño ambiental en el territorio del estado B, y que desencadena una diferencia o procedimiento entre los dos Estados

Un ejemplo de esta segunda situación puede encontrarse en el conocido caso de la Fundación de Trail, que enfrentó a Estados Unidos y Canadá por los efectos nocivos de una instalación siderúrgica ubicada en Canadá (Trail Smelter Arbitration, 1938-41). También queda fuera de nuestro objeto de estudio por estar disciplinada por el Derecho internacional público.

Actividad desarrollada por empresas, personas u organizaciones domiciliadas o radicadas en el Estado A, que provoca un daño ambiental en el territorio del Estado B

En este supuesto el daño es provocado por una empresa que está radicada en el Estado B, pero que en realidad es una filial u organización subsidiaria de otra mayor o matriz, ubicada en el Estado A. Las personas o instituciones afectadas por el daño exigen satisfac-

ción a la organización causante del mismo, en el marco de un litigio que es en principio de carácter nacional o interno, pero que puede mutarse en internacional. No hay aquí responsabilidad del Estado, sino responsabilidad de naturaleza jurídico-privada entre sujetos privados, si bien cristaliza en un contexto transnacional, cuyo marco procesal y de selección de normas está regulado por el Derecho internacional privado. Entre los ejemplos de estas situaciones y catástrofes podemos señalar los conocidos casos de Bhopal o del hundimiento del buque petrolero Amoco Cádiz.

Evidentemente es en el campo de la contaminación marina donde este supuesto de responsabilidad ambiental transnacional ha sido objeto de un mayor número de regulaciones y disposiciones por parte del Derecho internacional convencional (sobre este tema véase Brubaker, 1993). A nivel mundial, por ejemplo, puede ser citado el régimen de la prevención de daños derivados de la contaminación marina, aspecto regulado con carácter básico por el artículo 235.3 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982. Precisamente en el marco de esta disposición se han acordado distintos instrumentos internacionales que se centran en el campo de la responsabilidad civil por daños producidos por derrames y vertidos de hidrocarburos. Este grupo de tratados constituye el marco legal en el que se desenvuelve por ejemplo el caso suscitado por el derrame del buque Prestige. Entre estos tratados podemos destacar los siguientes:

- Convenio sobre responsabilidad civil por daños debidos a la contaminación por hidrocarburos, firmado en Bruselas el 29 de noviembre de 1969, que ha sido ratificado por España. Este instrumento estableció la responsabilidad civil del propietario del buque que desencadene un derrame por hidrocarburos a consecuencia de un siniestro. El punto más importante de este tratado es sin duda que limita la responsabilidad del propietario del buque a una cantidad máxima, independientemente del importe de los daños efectivos provocados por el derrame, que se calcula en función del número de toneladas de arqueo del barco. Este límite de responsabilidad ha sido revisado al alza en numerosas ocasiones durante los últimos años. Para garantizar el cumplimiento de dicha obligación, se exige la suscripción de un seguro u otra garantía financiera adecuada, en la forma que después se dirá, por el importe de las responsabilidades máximas previstas en el Convenio. Este instrumento ha sido desarrollado y enmendado por varios tratados y protocolos posteriores. Sin duda, el más importante es el Protocolo de Londres, de 27 de noviembre de 1992, al que se adhirió España en junio de 1995.
- Por otra parte, en 1971 se aprobó un Protocolo al Convenio de Bruselas de 18 de diciembre de 1971, por el que se estableció un fondo internacional para la indemnización de los daños debidos a la contaminación de hidrocarburos (Fidac) y que ha sido ratificado por España. Este fondo es gestionado por la Organización Marítima Internacional, con sede en Londres, y está destinado a cubrir los daños en los casos (en realidad, todos) en que fuera insuficiente la cobertura del Convenio de Bruselas. El Fondo se nutre mediante contribuciones que deben satisfacer los importadores de petróleo en cada Estado que sea parte del protocolo. El Fidac garantiza el pronto y rápido pago de

las indemnizaciones procedentes, pero no cubre todos los gastos y daños efectivamente producidos por el vertido de hidrocarburos, sino que lo hace hasta una cuantía máxima, que ha sido elevada en varias ocasiones a lo largo de los últimos años, sobre todo a consecuencia de los últimos desastres petrolíferos registrados en nuestras costas (Aegean Sea, 1992 y Prestige, 2002). En el momento del desastre del Prestige, el límite máximo de gastos a los que podía hacer frente el Fidac ascendía a 171 millones de euros, cantidad que fue elevada poco después a 240 millones de euros. Sin embargo, en 2003 se aprobó un nuevo protocolo relativo al establecimiento de un fondo complementario en materia de daños derivados de la contaminación provocados por hidrocarburos, que ha entrado en vigor el 5 de marzo de 2005. Con esta nueva modificación, la cuantía máxima que podrá ser pagada en el caso de un accidente petrolífero ascenderá a 880 millones de euros.

Actividad desarrollada por empresas, organizaciones o personas domiciliadas o radicadas en un Estado, que provoca un daño ambiental en el territorio de ese mismo Estado

En esta última hipótesis, las personas o instituciones afectadas por el daño exigen satisfacción a la organización causante del mismo, en el marco de una reivindicación o litigio de carácter interno. Este supuesto es en principio puramente doméstico o “nacional”, al no haber a simple vista elementos de conexión internacional, puesto que tanto la empresa, organización o persona causante del daño, como las actividades dañosas, y las personas o bienes afectados se encuentran en el mismo Estado. Sin embargo, incluso en este caso, el Derecho internacional, a través de un Tratado internacional específico, puede establecer principios, criterios, estándares o reglas, tanto materiales como procedimentales, que serán obligatorios en el Estado que haya firmado y ratificado dicho tratado, y que tendrán que ser seguidos en el foro interno por los operadores jurídicos, a la hora de resolver los procedimientos o pleitos que se puedan instituir como consecuencia del daño producido.

Este supuesto sí que entra dentro del campo del presente trabajo. En este terreno podemos señalar los siguientes convenios internacionales, uno de ámbito mundial y otro de alcance regional (europeo).

Convenio sobre responsabilidad civil en materia de energía nuclear. El Convenio relativo a la responsabilidad civil en materia de energía nuclear, firmado en París por los países de la OCDE, el 29 de julio de 1960 y modificado mediante Protocolos adicionales en 1964 y 1982, ha sido ratificado por España, y está en vigor para nuestro país desde el 1 de abril de 1968. Este convenio se refiere a los daños provocados como consecuencia de la explotación de instalaciones nucleares, basándose en la responsabilidad objetiva y exclusiva del explotador de la instalación. También regula la cobertura de un seguro que garantice a los posibles damnificados recibir sin demora sus indemnizaciones. El ámbito de los daños cubiertos por este convenio se ha restringido tradicionalmente a los daños sufridos por las personas (muertes, lesiones o daños físicos, etc.). Sin embargo, un nuevo

protocolo a este convenio, acordado en el año 2004, ha ampliado dicho ámbito, pasando a incluir en el mismo a los daños ambientales. En concreto, se entiende por “daño nuclear”, aparte de los tradicionales, “el coste de las medidas de restauración del medio ambiente degradado, excepto si dicha degradación es insignificante”, y también incluye el lucro cesante directamente relacionado con el uso o disfrute del medio ambiente. Paralelamente al convenio de París se ha firmado el de Viena, que ha sido suscrito por la mayoría de países que no pertenecen a la OCDE.

Convenio de Lugano. Aunque también incorpora disposiciones relativas a la producción de daño ambiental en un contexto “transnacional”, el instrumento internacional que con mayor claridad encaja en el supuesto que estamos considerando en este documento es sin duda el Convenio del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por daños derivados de actividades peligrosas para el medio ambiente, de 1993. Se abrió a la firma en Lugano el 21 de junio de 1993, pero hasta la fecha en que se redactan estas líneas (febrero de 2005) sólo ha sido firmado por un número muy reducido de países, que no llega a la decena, y entre los que no se encuentra España. Por otra parte, sólo ha sido ratificado por Portugal. En consecuencia, este tratado aún no ha entrado en vigor.

El convenio de Lugano regula la responsabilidad por los “daños” causados por “actividades peligrosas”, concepto recogido en el artículo 2 y en su Anexo II, que incluye nueve epígrafes en los que se encuadran varios tipos de actividades. En este colectivo están incluidos, aunque regulados de modo separado, los operadores de instalaciones de depósito permanente de residuos.

Este tratado está inspirado en el principio “quien contamina, paga” y está basado en la responsabilidad objetiva del causante del daño, aunque también recoge disposiciones específicas, destinadas a regular aspectos concretos, tales como la existencia de falta por parte de la víctima del daño, la concurrencia de culpas, así como supuestos de alteración del nexo causal y de responsabilidad solidaria de varios agentes.

Este instrumento internacional regula un concepto de daño que no se corresponde exactamente con el de “daño ambiental” que se analiza en este trabajo, sino que es de más amplio espectro. En efecto, su artículo 2.7, a lo largo de cuatro incisos, recoge distintos ingredientes del daño regulado por el Convenio. Entre ellos se encuentran la pérdida de la vida o la producción de daños personales, así como la pérdida o el daño a propiedades. En realidad, el daño ambiental “puro”, en el sentido que aquí se propugna aparece sólo en la letra “c” de este artículo 2.7: “pérdidas o daños causados como consecuencia del deterioro del medio ambiente”. Se incluye en el concepto de “daño” tanto los deterioros o pérdidas como el coste de las medidas preventivas, así como los atinentes a su reparación. El medio ambiente se define de una manera bastante amplia y no limitativa, incluyendo en el mismo los siguientes elementos:

- los recursos naturales, tanto bióticos como abióticos, tales como el aire, el agua, el suelo, la fauna, la flora y la interacción entre dichos elementos;
- las propiedades que formen parte del patrimonio cultural;
- los aspectos característicos del paisaje.

Otro de los aspectos importantes del Convenio de Lugano es que establece la obligación, por parte de las organizaciones responsables de las actividades peligrosas afectadas por su ámbito de aplicación, de contar con un seguro o participar en un mecanismo de aseguramiento, que haga frente a las responsabilidades dimanantes del convenio.

1.2 El Derecho comunitario-europeo (remisión)

El Derecho comunitario del medio ambiente otorga una atención importante a la responsabilidad por daños ambientales. Por un lado, le concede rango máximo entre sus principios informadores. Por otro, la ha regulado en una norma de derecho derivado.

El principio “quien contamina paga” (*polluter-pays*, o *pollueur-payeur*) es uno de los principios rectores del Derecho comunitario del medio ambiente. El Primer Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente ya hacía referencia a él, quedando incorporado al artículo 130 R.2 del Tratado CE por el Acta Única Europea (“La acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente se basará en los principios... de quien contamina paga...”), mención que la reforma del artículo por parte del Tratado de Maastricht ha dejado incólume. A pesar de la reiterada referencia a este principio que es posible encontrar en el derecho ambiental en general, hay pocas formulaciones que “explican” en qué consiste y cómo se articula técnicamente. Uno de esos pocos documentos es la Recomendación del Consejo 75/436/Euratom, CECA, CEE, de 3 de marzo de 1975, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente (DOCE, nº L 194, de 25 de julio de 1975). Según esta Recomendación, con arreglo a este principio, “las personas físicas o jurídicas, sean de Derecho privado o público, responsables de una contaminación, deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla”.

La recomendación citada, sin embargo, no se centra en la responsabilidad de reparación o en la indemnización de los daños causados, sino en los instrumentos económicos para que las empresas internalicen los costes ambientales (normas de calidad ambiental, normas de producto, normas aplicables a las instalaciones fijas, y los cánones).

Más allá del nivel de los principios, la Comunidad se ha ocupado en profundidad del daño ambiental y de su indemnización a través de diversos esfuerzos y mecanismos:

- a) El “Libro verde sobre reparación del daño ecológico”: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social (documento COM (93) 47 final) en el que se analiza en profundidad su problemática técnica y jurídica, especialmente en el contexto de la diversidad jurídica intracomunitaria.
- b) La propuesta de Directiva del Consejo relativa a la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al medio ambiente por los residuos (propuesta modificada (91/C 192/04), publicada en el DOCE nº C 192, de 23 de julio de 1991). Sin embargo, esta propuesta no llegó finalmente a cristalizar en norma jurídica alguna.
- c) De incidencia ecológica poco conocida, pero muy importante en los casos de daño ambiental transfronterizo, es el Convenio de Bruselas, de 27 de septiembre de 1968 sobre reconocimiento mutuo y ejecución de sentencias en asuntos civiles y mercantiles. Ejemplo de su utilidad en el campo ambiental es la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 30 de noviembre de 1976 (Asunto C-21/76, Mines de potasses d’Alsace).
- d) 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 (DOUE L 143, de 30 de abril de 2004). Debido a su importancia en este terreno, esta disposición es objeto de un análisis más detenido en el capítulo 3 de este trabajo.

2. Responsabilidad patrimonial por daños al medio ambiente en el Derecho Español

2.1 Responsabilidad patrimonial de naturaleza civil

La responsabilidad extracontractual (extranegocial) como marco tradicional de la responsabilidad civil por daños al medio ambiente

Tradicionalmente, la responsabilidad por daños al medio ambiente ha sido canalizada o regulada en nuestro país como una forma de responsabilidad civil, esto es, una responsabilidad patrimonial por daño, también llamada responsabilidad aquiliana, extracontractual o extranegocial. Se entiende por esta responsabilidad la obligación que cualquier persona tiene de reparar, indemnizar o restituir los daños causados en la persona o en los bienes de otro, cuando esos daños son imputables a la acción u omisión de la persona responsable, y se produce fuera de un contrato o relación negocial (sobre la responsabilidad civil, véase, en general, Santos, 1993).

Esta responsabilidad se encuentra regulada con carácter general en el artículo 1902 del Código Civil, conforme al cual “el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”. El artículo 1903 extiende esa obligación a una serie de personas, por actos cometidos por terceros que están bajo su patria potestad (hijos), tutela (menores o incapacitados), etc. También han de emplearse las disposiciones equivalentes, contenidas en el Derecho civil foral o especial. Es el caso de la Ley 488 de la compilación de derecho civil foral de Navarra, según la cual “quien por su negligencia cause daño en patrimonio ajeno deberá indemnizarlo según las circunstancias de cada caso”.

Sin perjuicio de que se perfile más adelante con mayor nitidez los conceptos, podemos anticipar aquí que este sistema de responsabilidad patrimonial se basa en los siguientes elementos:

a) Conducta

En primer lugar, tiene que haber una acción u omisión que desencadene el daño en las personas o bienes. La regla general es que en esa conducta tiene que haber “culpa” (responsabilidad culposa), entendida como una simple falta de diligencia o cuidado (conduc-

ta culposa, con sus grados de culpa leve o lata) o como la plena conciencia y conocimiento de la ilicitud de la conducta, en cuyo caso existe dolo. A su vez, la conducta puede ser constitutiva de un ilícito penal (delito o falta) o un mero ilícito civil.

Como regla excepcional, la obligación de reparar puede nacer aun a pesar de que no haya habido culpa alguna por nuestra parte, en cuyo caso nos encontramos ante la llamada responsabilidad objetiva. A diferencia del supuesto anterior, no hay aquí una “falta” en nuestro proceder, sino que la justificación para la obligación de reparar consiste en que es una justa y necesaria contrapartida al desarrollo de una actividad que genera un lucro (*ubi emolumentum, ibi onus*), pero también un riesgo para las personas y los bienes del entorno. Es el caso de las instalaciones o actividades peligrosas, como las instalaciones nucleares o aquellas que utilizan explosivos. En este supuesto hay una obligación de reparar los daños aunque hayamos actuado con la diligencia, previsión y cuidados máximos.

b) Daño

Tiene que producirse un “daño”, entendido como detrimento o menoscabo a las personas (muerte, lesión, enfermedad) o destrucción, merma o desmejora de bienes y propiedades privadas. El concepto lesivo alcanza no sólo a los daños evidentes o materiales (daño emergente) sino también a las ganancias o beneficios dejados de obtener como consecuencia del daño (lucro cesante). Con carácter general ha de tratarse de un daño efectivamente producido, no de un daño futuro o en potencia.

c) Relación de causalidad

Tiene que existir una relación de causa-efecto entre la conducta y el daño (nexo causal). El nexo causal puede tener características muy diferentes. Así, puede existir una concurrencia de culpas entre el sujeto causante del daño y la víctima, que puede tener como consecuencia la minoración de la compensación de la obligación de reparar. En un caso extremo se excluye la responsabilidad en el supuesto de que el daño haya sobrevenido por culpa de la exclusiva e imprudente conducta de quien lo experimentó (la víctima).

d) Afectado

Tiene que haber un afectado determinado o determinable, que normalmente será el propietario de la cosa dañada, o titular de un derecho real equivalente. En el caso de daños físicos (muerte, lesión, enfermedad), el propio lesionado. No se puede accionar en nombre de otro, ni, en principio, en relación con daños que afectan a cosas que no tienen dueño conocido.

e) La obligación de reparar

La reparación obligada debe permitir una reintegración efectiva del daño, lo que se obtiene en primer lugar y de manera preferente mediante la reposición del objeto o bien dañada.

do y, subsidiariamente, por la satisfacción de una indemnización en dinero que constituya el equivalente económico de los daños. La regla general es que la obligación de reparar es del sujeto causante del daño. Excepcionalmente la obligación de reparar es de un sujeto distinto a aquel al que le es imputable la conducta dañosa (responsabilidad *in vigilando* o *in eligendo*). En cuanto a la extensión de esta obligación, cubre tradicionalmente tanto el lucro cesante como el daño emergente.

Régimen de la responsabilidad civil por “daños al medio ambiente”

El marco que se acaba de describir es el que ha servido de contexto para el desarrollo en España de la responsabilidad civil por daños al medio ambiente (sobre esta responsabilidad, véase en general: Miguel (2003) y Sánchez-Friera (1994)). Las notas características de esta responsabilidad son las siguientes:

- a) Es una responsabilidad que, en principio, nace y se desenvuelve *inter privatos*, esto es, entre particulares (personas privadas, empresas, etc.). Excepcionalmente, puede aparecer en escena la Administración, en el papel de demandante, en tanto que persona que ha sufrido el daño. No puede, en cambio, darse el escenario procesal inverso, dado que la responsabilidad de la Administración, por daños causados a personas u organizaciones privadas en el desenvolvimiento de los servicios públicos se rige por el Derecho administrativo (Ley 30/1992, de 26 de noviembre).
- b) Es una responsabilidad regida por el Derecho civil: en el Derecho español, la responsabilidad patrimonial “civil” por daños al medio ambiente está regulada por un complejo normativo integrado por varios elementos. El marco genérico, extensible y amoldable al daño ambiental, está constituido por las disposiciones del CCi reguladoras de la responsabilidad extracontractual o aquiliana, y más específicamente su artículo 1908, que hace responsables a los propietarios por los daños causados por la explosión de máquinas, inflamación de sustancias explosivas, humos excesivos, caída de árboles, o emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes. También puede citarse en este terreno otras disposiciones civiles de carácter autonómico, como la Ley catalana 13/1990, de 9 de julio, de acción negatoria (artículo 3.5). Además, esta responsabilidad está también regulada en legislación especial. Por ejemplo, la responsabilidad patrimonial derivada de la explotación de instalaciones nucleares se encuentra regulada por la Ley 25/1964, de 29 de abril, de Energía Nuclear (BOE, núm. 107, de 4 de mayo de 1964), en especial, por sus artículos 45 y ss.
- c) Daño cubierto: en el escenario fáctico habitual, una persona o empresa, de naturaleza jurídico-privada, provoca, a través de su actuación personal o a través de la empresa que dirige, administra u opera, un daño en la propiedad, salud o integridad física de otra persona, empresa u organización de naturaleza jurídico-privada. A la luz de la jurisprudencia civil recaída en este terreno, especialmente sobre la base del artículo 1908 del CCi, se aprecia que la tipología habitual de los daños que desencadenan la responsabilidad

suele ser la siguiente: incendios; daños por explosiones; daños por ruidos y vibraciones producidos por instalaciones industriales y fabriles; daños sufridos por emanaciones de gases tóxicos o de polvos; muerte de ganado, animales o truchas y otros peces en piscifactoría; daños por polvos y humos procedentes de una fábrica de cemento; pérdida de cosechas; daños en finca por piezas de caza; daños a viviendas o inmuebles por actividades mineras o inundaciones, etc. La legislación especial también incide en esta característica del daño. En este sentido, el artículo 2.16 de la Ley 25/1964, antes citada, define los daños nucleares como: “la pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales y los daños y perjuicios materiales que se produzcan como resultado directo o indirecto (...) en una instalación nuclear o de las sustancias nucleares que procedan, se originen o se envíen a ella; los demás daños y perjuicios que se produzcan u originen de esta manera en cuanto así se declare por el tribunal competente; la pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales y los daños y perjuicios materiales”.

d) Por otra parte, la parquedad de los preceptos del CCI. exige que deban estudiarse y analizarse junto a la jurisprudencia sentada al aplicarlos e interpretarlos, dictada fundamentalmente por la Sala Primera del Tribunal Supremo (sala de lo civil). En gran medida, el derecho de la responsabilidad patrimonial es, esencialmente, un derecho pretoriano. En este sentido, la jurisprudencia ha sufrido una importante evolución. En una primera época, que los civilistas suelen fechar hasta el año 1940, rige el principio culpabilístico, es decir, la responsabilidad sólo nace como consecuencia de culpa o negligencia del causante del daño. Correlativamente, la persona que hubiere sufrido el daño tiene la carga de la prueba, esto es, debe demostrar que el productor del daño actuó con culpa o negligencia. Normalmente el origen del daño es una conducta antijurídica o ilegal, que nace generalmente como consecuencia de la infracción de normas o del más genérico principio *alterum non laedere*. A partir de dicha época, se produce una sensible evolución jurisprudencial, y la institución de la responsabilidad patrimonial se impregna paulatinamente de otros elementos inspiradores, conectados con la noción de socialización del riesgo. Así, se recoge la inversión de la carga de la prueba, que consiste en que el causante del daño debe demostrar que actuó de manera diligente. Por otra parte, se somete a la institución aquiliana a un progresivo proceso de objetivización de la responsabilidad. Esto quiere decir que lo esencial es el daño, y que la culpabilidad no es el factor determinante.

Se abre paso de ese modo la responsabilidad objetiva, en la que la obligación de reparar nace como mera consecuencia de la producción del daño, independientemente del grado de negligencia o diligencia del culpable del mismo, nota ésta que se fundamenta en el hecho o principio de justicia distributiva de que quien obtiene un beneficio por el ejercicio de una actividad económica en sociedad también debe hacer frente a los daños que dicha actividad ocasione (*ubi emolumentum, ibi ius*). Por consiguiente, el hecho de que el causante del daño haya cumplido las disposiciones legales o reglamentarias de aplicación pertinente no le pone al abrigo de la reclamación de indemnización del afectado. Este carácter objetivo de la responsabilidad civil por daños al ambiente no sólo está consagrado en la jurisprudencia civil del TS (en interpretación-aplicación

de los artículos 1902-1908 del CCi) sino también en la legislación especial, como la citada Ley 45/1964, de Energía Nuclear (artículo 45).

- e) Al ser una responsabilidad civil surgida y resuelta *inter privados*, debe ser gestionada en un marco en el que los sujetos están desapoderados de facultades de autocomposición o autotutela. En consecuencia, la responsabilidad civil sólo puede ser declarada obligatoriamente (salvo reconocimiento voluntario o transacción extrajudicial) por medio de una sentencia firme dictada por la jurisdicción civil, como consecuencia de una demanda civil, que dará lugar al correspondiente proceso regulado por la Ley de Enjuiciamiento Civil. El examen y determinación del nexo causal corresponde al juzgador.
- f) Declarada la existencia de responsabilidad, debe decretarse con carácter prioritario la reparación *in natura* o en especie. Cuando no sea posible esta reparación, se decretará la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados, que engloban desde luego tanto el daño emergente como el lucro cesante.
- g) Con carácter general, la jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo ha establecido, entre otros, los siguientes principios:
- La idoneidad de la jurisdicción civil para el conocimiento de los daños “ambientales”, entendidos éstos como daños a propiedades o intereses patrimoniales privados (STS, de 16-1-1989, entre otras muchas).
 - La obligación civil de reparar persiste a pesar del cumplimiento de la legislación correspondiente por el causante del daño: (STS, de 16-1-1989, 31-1-1986 y 17-3-1987; esta última justifica esta directriz en exigencias “de justicia conmutativa”).
 - Cuando no hay norma legal que habilite expresamente a la Administración para emplear la vía de apremio para exigir la responsabilidad patrimonial, esta última debe acudir ante la vía civil (STS, de 21-12-1987). Tal y como se verá más adelante, en la actualidad la existencia de una tupida legislación administrativa ha reducido al máximo esta posibilidad.

2.2 Responsabilidad patrimonial de naturaleza administrativa

Junto a la responsabilidad de naturaleza “civil” que se acaba de describir hay otra, que se encuentra regulada en la legislación administrativa. El Derecho ambiental español cuenta desde hace varios años con un conjunto de disposiciones, repartidas por distintas leyes sectoriales, en las que se establece la obligación del contaminador de restituir el medio ambiente dañado en los términos que le imponga la Administración y además a indemnizar los daños y perjuicios causados. En algunos casos, la fundamentación de esta obligación de hacer, que es compatible y simultaneable con la responsabilidad administrativa del infractor,

responde al hecho de que el operador ha dañado un bien de dominio público (aguas, montes, etc.) y su *dominus* le impone, además del castigo de la sanción administrativa, la obligación de restituir la realidad física alterada. Es el caso, por ejemplo de la Ley de Aguas. En otras ocasiones no hay necesariamente afección al dominio público y, sin embargo, la Administración exige también tanto la restauración del medio alterado como la indemnización de los daños y perjuicios (es el caso de la normativa de evaluación de impacto ambiental). En esos casos la Administración no actúa propiamente como un *dominus*, sino ejerciendo una potestad que puede perfectamente conectarse con su deber constitucional de garantizar un medio ambiente adecuado (artículo 45 de la Constitución).

A diferencia de la responsabilidad de naturaleza civil, esta es declarada por la Administración de modo unilateral tras la instrucción del correspondiente expediente administrativo, normalmente como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa. No tiene carácter sancionador, como lo tiene la multa-sanción, por lo que puede imponerse al mismo tiempo que ésta. Esta responsabilidad puede a su vez desagregarse en dos subepígrafes:

- a) La indemnización de los “daños” causados en el medio ambiente, normalmente en el medio natural. Este último está constituido normalmente por elementos como las aguas, las costas, los montes públicos, que son bienes de dominio público. Consecuentemente, el abono del importe de estos daños se realiza a favor de la Administración pública titular de esos bienes. Si el contaminador no abona dichas cantidades de manera voluntaria, puede exigirse la ejecución forzosa de esa obligación, a través del apremio sobre el patrimonio (artículo 97 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y disposiciones concordantes, como el Reglamento General de Recaudación).
- b) La obligación de reponer y restaurar el medio ambiente alterado, esto es, de dejar las cosas como estaban antes de la degradación o deterioro ambiental (sobre esta obligación de restauración, véase en general Cabanillas (1996) y Conde (2004)). La obligación primaria en este caso es la de restituir las cosas. Cuando el daño ambiental se ha manifestado en una sustracción o apropiación ilegal de bienes constitutivos del medio ambiente natural (por ejemplo, arena de una playa o del cauce de un río) el responsable tiene que devolver las cosas y bienes sustraídos y dejarlos donde estaban, si permanecen todavía en su poder. Además, la obligación de restauración comporta otra serie de actuaciones, cuya concreción determinará la naturaleza del bien afectado y de la actividad lesiva desplegada por el responsable (por ejemplo, derribar una edificación construida ilegalmente en zona de servidumbre del dominio público), que representarán un volumen de gastos, a los que debe hacer frente el contaminador. Si éste no restaura el ambiente en la forma exigida por la Administración, ella misma puede proceder por su propio imperio y autoridad (autotutela ejecutiva) a realizar las tareas de restauración ambiental (ejecución subsidiaria), y exigirle luego al contaminador el abono de los costes inherentes a dichas tareas. Si el contaminador no abona dichas cantidades de manera voluntaria, puede exigirse la ejecución forzosa de esa obligación, a través del apremio sobre el patrimonio (artículos 97 y 98 de la Ley

30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Este tipo de responsabilidad está caracterizada por las siguientes notas:

- Es una responsabilidad patrimonial, porque el causante del daño es obligado al pago del importe de los daños y perjuicios causados al medio ambiente, expresado en una cantidad líquida.
- Es una responsabilidad de naturaleza administrativa, porque la declara y persigue la Administración pública y se encuentra establecida y regulada por la legislación administrativa, no la civil. Carece, no obstante, de una regulación general, por lo que se encuentra diseminada en numerosas normas ambientales.
- Está apoyada por el mandato del artículo 45 de la Constitución, que obliga a la Administración a velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de defender y restaurar el medio ambiente (apartado 2). Además, el mismo precepto prevé que la legislación establezca la obligación de reparar el daño causado.
- Está destinada a proteger los elementos integrantes del dominio público natural, tales como las aguas, las costas, los espacios naturales, las especies protegidas de flora y fauna, etc. También protege el medio ambiente en su conjunto, como bien difuso de titularidad colectiva (normativa sobre evaluación de impacto ambiental, residuos, etc.).
- La declara unilateralmente la Administración pública, que es habitualmente (aunque no siempre ni de modo necesario) el titular del demanio afectado.
- Está vinculada a la policía administrativa demanial, pero no tiene carácter sancionador.
- Puede proteger intereses, bienes y valores difusos, que no “pertenecen” a nadie en particular (la biodiversidad, el paisaje, la salud pública, etc.).
- Puede ser interesada o accionada por cualquier persona, aunque no sea “propietaria” de los bienes o cosas que han recibido el daño ambiental, mediante la correspondiente denuncia ante la Administración o la iniciación de procesos judiciales (acción pública).
- Incluye no solamente el importe del “daño” intrínsecamente considerado, sino también la restitución del ambiente a su estado anterior.
- Permite no sólo la exigencia de las indemnizaciones procedentes cuando ya se ha consumado el daño, sino también que la Administración imponga al particular las medidas preventivas necesarias, encaminadas a evitar que se produzca el daño o la contaminación en el futuro (policía administrativa del riesgo).

- Prevé la ejecución subsidiaria por parte de la Administración, con posterior exigencia del importe al responsable por la vía de apremio.

Esta responsabilidad se encuentra prevista en un amplio abanico de disposiciones, que configuran una normativa sectorial o especial de derecho público ambiental dictada tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas (al amparo del artículo 149.1.23 de la CE). Estas disposiciones las podemos clasificar, a los meros efectos expositivos, en dos grupos. Por un lado, las que regulan la explotación de actividades peligrosas para el medio ambiente, en cuyo desenvolvimiento se regula la responsabilidad potencialmente producible. Por otro, las que regulan el dominio público natural y disciplinan la policía demanial sobre esos bienes, con la exigibilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración, que en este caso actúa procesalmente como *dominus*.

En la legislación estatal figuran varios ejemplos de este instrumento:

a) Protección de las aguas (dominio público hidráulico). El artículo 118 de la Ley de Aguas (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, BOE, de 24 de julio de 2001) dispone que : “1.- Con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior. El órgano sancionador fijará ejecutoriamente las indemnizaciones que procedan. 2.- Tanto el importe de las sanciones como el de las responsabilidades a que hubiera lugar podrán ser exigidas por la vía administrativa de apremio”. Esta previsión se encuentra desarrollada en el artículo 323 del Reglamento del Dominio Público hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (BOE, de 30 de abril de 1986).

b) Protección de las costas (dominio público marítimo-terrestre). El artículo 95 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE, de 29 de julio de 1988) previene que: “sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente”.

c) Otras leyes. Artículo 36 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de los residuos (BOE, de 22 de abril de 1998); artículo 77 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE, de 22 de noviembre de 2003); artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre evaluación de impacto ambiental (BOE, de 30 de junio de 1986); artículo 37 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre espacios naturales protegidos (BOE, de 28 de marzo de 1989).

Junto a la estatal, la frondosa legislación autonómica en materia de protección ambiental recoge numerosas disposiciones por las que se obliga al contaminador o agresor ambiental, además de a satisfacer las correspondientes multas pecuniarias que le imponga la Ad-

ministración como consecuencia de la comisión de infracciones administrativas, a restituir el medio a su situación anterior y a indemnizar los daños y perjuicios. Sólo por poner un ejemplo de estas disposiciones, puede citarse la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid (BOCM, de 1 de julio de 2002). Su artículo 66 dispone que a raíz de la violación de la normativa ambiental pueden llegar a desprenderse las siguientes consecuencias: obligación de reparar el daño causado, de restaurar el medio ambiente y de reponer los bienes a su estado anterior a la comisión de la infracción; en caso de no hacerlo así el responsable, se le pueden imponer multas coercitivas sucesivas; cabe también la ejecución subsidiaria por parte de la Administración autonómica, y la exigencia por vía de apremio de dichos costes; finalmente, han de indemnizarse los daños y perjuicios causados.

La normativa referida suele establecer cuatro notas importantes, que difieren del sistema tradicional de la responsabilidad civil. En primer lugar, establece un régimen de responsabilidad objetiva. En segundo lugar, en la medida en que el daño recae sobre recursos naturales que tienen la naturaleza jurídica de bienes de dominio público de titularidad administrativa (daños al cauce de un río, a un hábitat costero, a las dunas de una playa, etc), la Administración queda apoderada por norma con rango de ley a utilizar el procedimiento de apremio para la exigencia de la responsabilidad correspondiente, colmando así la exigencia jurisprudencial a la que antes nos hemos referido. En tercer lugar, la exigencia de responsabilidad patrimonial por parte de la Administración puede ejercitarse al mismo tiempo que se ejerce la potestad sancionadora por la comisión de infracciones administrativas, pero puede también ejercitarse de manera desvinculada de aquella potestad sancionadora. En cuarto y último lugar, la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sostiene que la reclamación de daños y perjuicios por parte de la Administración al causante del daño ambiental no tiene carácter sancionador, por lo que es compatible con la imposición simultánea de sanciones administrativas y no quiebra el principio *non bis in idem* (véase, por todas, la STS, de 6 de marzo de 1989).

2.3 Aspectos conexos: cobertura financiera de la responsabilidad civil por daño ambiental

Uno de los aspectos más críticos de la responsabilidad patrimonial por daños al medio ambiente radica en las garantías financieras del pago al que puede verse obligado o condenado el responsable. Tal y como se verá en el epígrafe siguiente, con demasiada frecuencia se asiste a desastres ecológicos en los que los sujetos o empresas responsables eluden total o parcialmente la satisfacción de las obligaciones y el pago de los daños correspondientes, y ello fundamentalmente porque: para cuando a la empresa se le exige el dinero, aquella ya ha desaparecido, se ha transformado, fusionado o deslocalizado; el coste es tan alto que no tiene los medios suficientes para hacer frente al mismo, o carece en realidad de patrimonio para hacer asumir ningún tipo de gasto (insolvencia empresarial).

Por consiguiente, el importe cuantioso de las indemnizaciones a que puede verse condenado el responsable del daño ambiental (y la importancia de asegurar, frente a la posible insolvencia del causante del daño, su restitución, por los valores ínsitos del ecosistema) hace que sea conveniente, y hasta obligatorio, que quien explote actividades peligrosas para el medio ambiente suscriba un contrato de seguro de responsabilidad civil (sobre estos aspectos, véase en general Cabeza, 2003).

Este estado de cosas está recogido en los textos normativos ambientales, tanto en el plano internacional como en el español.

En Derecho internacional existen varios tratados que se han hecho eco de la idoneidad de esta fórmula. A modo de ejemplo podemos citar aquí el artículo VII del Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños producidos por la contaminación por hidrocarburos, de 1969-1992, el Convenio de Lugano, del Consejo de Europa, o el Convenio de París sobre accidentes nucleares, instrumentos internacionales todos ellos que han sido mencionados más arriba.

En lo que concierne al Derecho español, son ya varias las disposiciones que establecen que el titular de una actividad o instalación debe tener suscrito un contrato o póliza de seguro que le permita hacer frente a las responsabilidades civiles que pueda originar el desenvolvimiento normal o accidental de su actividad.

En primer lugar, la ya citada Ley 25/1964, sobre Energía Nuclear, dispone en sus artículos 55 y siguientes que todo explotador de una instalación nuclear debe establecer una cobertura de los riesgos que puedan producirse en relación con la responsabilidad derivada de los accidentes nucleares, cobertura que puede consistir en la contratación de una póliza de seguro o en la constitución de un depósito en metálico en la Caja General de Depósitos.

En segundo lugar, el Real Decreto 379/2001, de 6 de abril (BOE, del 10 de mayo de 2001), por el que se aprueba el reglamento de almacenamiento de productos químicos y sus instrucciones técnicas complementarias, establece en su artículo 6.2 que el titular de la instalación deberá tener cubierta, mediante la correspondiente póliza de seguro, la responsabilidad civil que pudiera derivarse del almacenamiento, con una cuantía inicial de 601.000 euros como mínimo, cantidad que se actualiza anualmente.

Por último, el Real Decreto 1892/2004, de 10 de septiembre (BOE, del 18 de septiembre de 2004), dicta normas para la ejecución del Convenio sobre responsabilidad civil por daños por hidrocarburos al que ya se ha hecho referencia en varias ocasiones. En particular, su artículo 1.1 dispone que los propietarios de buques que transporten más de 2.000 toneladas de hidrocarburos a granel tendrán que suscribir un seguro o una garantía financiera que cubra su responsabilidad por los daños causados por la contaminación. El límite de cobertura del seguro o garantía financiera será en cada momento el que se encuentre vigente, en el marco del Convenio citado de 1992.

Por su parte, el tejido empresarial español va acogiendo progresivamente el aseguramiento de la responsabilidad civil derivada de daños ambientales, aunque es una práctica que en nuestro país está menos difundida que en otras latitudes, como en los EE UU o en algunos países europeos de nuestro entorno. El mecanismo se compone de dos fases: en primer lugar, la empresa realiza una auditoría ambiental, con el fin de evaluar los potenciales focos de responsabilidad civil, práctica que puede anticiparse a la suscripción del seguro o a la compraventa de la empresa (es lo que en términos técnicos se llama *environmental liability audit*); en segundo lugar, se suscribe el seguro ambiental acorde con el riesgo detectado. Merece la pena destacarse que en mayo de 1994 se constituyó en nuestro país el denominado *pool* español de riesgos medioambientales, que comenzó a operar el 1 de enero de 1995, constituido por varias empresas aseguradoras (sobre esta experiencia, véase Cabezas, 2003, 319 y ss.).

Aparte de lo que es propiamente el seguro de responsabilidad civil, la legislación ambiental exige otro tipo de garantías en los casos de actividades peligrosas. Por ejemplo, el Real Decreto de abril de 2004 condiciona la entrada de un petrolero en peligro a un puerto de refugio a la constitución, en una entidad bancaria con domicilio en España, de una fianza de elevada cuantía, que se calcula sobre la base de unos parámetros como el número de toneladas de arqueo. En caso de un buque como el Prestige, dicha fianza se habría elevado a 415 millones euros. De dimensiones mucho más modestas es la fianza que exige constituir la disposición adicional novena de la Ley de Residuos (10/1998), en los casos de autorizaciones para actividades de eliminación de residuos no peligrosos mediante depósito en vertedero.

2.4 Aznalcóllar y Prestige: dos experiencias decepcionantes

Los accidentes de la mina de Boliden en Aznalcóllar y el naufragio del Prestige son dos tristes episodios recientes que constituyen los desastres ecológicos más graves de toda nuestra historia, y que han puesto de manifiesto el carácter insatisfactorio de la regulación actual de la responsabilidad por daños al medio ambiente.

En el caso del desastre de Aznalcóllar, y según los datos difundidos en los medios de comunicación, la cronología básica es la siguiente:

- El 25 de abril de 1998 se produjo un accidente en una gigantesca balsa de residuos mineros anexa a una explotación que la empresa Boliden-Apirsa (filial de la empresa matriz sueca Boliden) gestionaba en Aznalcóllar (Andalucía). La rotura de la presa liberó más de seis millones de metros cúbicos de lodos tóxicos, que afectaron al río Guadimar y al entorno inmediato del parque nacional de Doñana.
- La empresa alega que los daños provocados hicieron que el Ministerio de Medio am-

biente y la Junta de Andalucía se gastaran aproximadamente 250 millones de euros en tareas de limpieza y regeneración ambiental. La Junta de Andalucía calculó en 86 millones los gastos realizados en tareas de descontaminación, y en otros 66 millones el importe destinado a comprar o expropiar fincas afectadas, que se convirtieron en un corredor forestal. La empresa alegó haber realizado un gasto equivalente a 36 millones de euros en la limpieza del vertido.

- A consecuencia del accidente, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir inició la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador por vertidos incontrolados al río. La Junta de Andalucía por su parte abrió otro por daños a la flora y fauna del entorno de Doñana. Ambos procedimientos administrativos fueron paralizados al abrirse diligencias penales relativas al asunto. Sin embargo, el procedimiento penal acabó archivado definitivamente por la Audiencia Provincial de Sevilla en noviembre de 2001, que confirmó el auto dictado en ese sentido por el Juzgado de Sanlúcar la Mayor.
- Mientras tanto, la empresa se había declarado en suspensión de pagos, cerró la explotación minera y abandonó sus actividades en España (y ello a pesar de que durante los años anteriores al desastre había percibido cientos de millones de pesetas en diferentes subvenciones y ayudas públicas).
- Tras la resolución de la jurisdicción penal, la Confederación Hidrográfica reabrió el expediente sancionador, que finalizó por resolución del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2002. En ella se impuso a la entidad Boliden una sanción administrativa de 601.012 euros, la máxima legal. Además, se le obligó a abonar las indemnizaciones procedentes por daños al dominio público hidráulico (valorados en 2.870.181,66 euros) así como a abonar el importe de los gastos originados para devolver los terrenos afectados al estado anterior al accidente (valorados en más de 41.600.000 euros). La sanción fue recurrida por la entidad ante el Tribunal Supremo.
- Por su parte, y con fecha 19 de noviembre de 2002, la Junta de Andalucía interpuso una demanda civil ante el Juzgado número 11 de primera instancia de Sevilla, por la que reclamaba al grupo Boliden 89,86 millones de euros, correspondientes a gastos de limpieza, descontaminación y regeneración ambiental. Sin embargo, la demanda fue rechazada por el juzgado, decisión que fue confirmada por auto de la sección sexta de la Audiencia el 3 de octubre de 2003, entendiéndose que la jurisdicción civil no era competente para enjuiciar si se habían producido daños ambientales y si la entidad demandada era la responsable de los mismos, y que la jurisdicción contencioso-administrativa era la competente.
- Ante este revés, la Junta de Andalucía culminó los expedientes sancionadores iniciados en su día, y en marzo de 2004 reclamó al grupo Boliden, por vía administrativa, el pago de los casi 90 millones de euros. Esta resolución fue recurrida por la empresa ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. La entidad solicitó la suspensión cautelar de la resolución, pero el Tribunal le impuso una fianza de 108 millones de euros para acceder a dicha petición (29 de septiembre de 2004). Salvo error u omisión, este

proceso judicial aún no ha culminado en el momento de redactar estas líneas, ni se dispone de información relativa a la efectiva constitución de dicha fianza o, alternatively, a la ejecución forzosa de la resolución administrativa.

- Al mismo tiempo, la entidad Boliden presentó en enero de 2004 una demanda por 129,4 millones de euros contra la constructora española Dragados, por supuestos defectos de construcción de la balsa.
- Por último, la Sala Tercera del TS resolvió el 25 de noviembre de 2004 el recurso interpuesto en su día por Boliden contra el citado acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2002, de una forma muy favorable a la Administración, dado que confirmó la legalidad del Acuerdo y la procedencia de casi todos los conceptos reclamados, y se limitó a rebajar a 43,7 millones el importe conjunto de las determinaciones administrativas del Acuerdo (sanción+restauración+indemnización de daños), por considerar que algunas partidas reclamadas no estaban justificadas.
- Tanto el acuerdo del Consejo de Ministros como, si así se confirma judicialmente, la decisión de la Junta son de muy difícil cobro ejecutivo, dado que la empresa ha cerrado sus instalaciones y actividades en España, está sumida en un proceso concursal y su matriz se encuentra en el extranjero.

En este desastre ambiental pueden apreciarse las siguientes circunstancias: la existencia de un tortuoso camino procesal; la esterilidad del proceso penal; la inhibición de la jurisdicción civil; el adelanto de todo tipo de gastos e indemnizaciones por parte de la Administración, de corte no solo ambiental sino también social; una conducta de evidente elusión procesal por parte de la empresa afectada, que primero se embolsa cientos de millones en subvenciones y luego cierra sus instalaciones en España; la terminación del asunto en sede administrativa y, posteriormente, contencioso-administrativa; el transcurso de un gran lapso de tiempo, superior a los seis años, desde el accidente hasta la declaración de firmeza del acuerdo administrativo del Consejo; la empresa solo ha desembolsado una parte mínima del conjunto de los gastos provocados por el accidente.

Por lo que respecta al caso del accidente del Prestige, la mayor cercanía de los hechos ahorra su recuento cronológico. Por otra parte, el proceso penal instruido por el juzgado de Corcubión aún está abierto (en diciembre de 2004 el juez ordenó la detención del director de la oficina de operaciones de Universe Maritime, armador del petrolero). También hay otros procesos abiertos ante tribunales extranjeros, por lo que es prematuro aventurar el resultado de las actuaciones judiciales.

Desde una perspectiva más atendida al terreno de los daños e indemnizaciones, es preciso mencionar que la aseguradora del barco depositó cerca de 28 millones de euros a los seis meses de la tragedia. Sin embargo, la Administración afirma haber satisfecho ya más de 383 millones de euros. En octubre de 2003, el Gobierno solicitó del Fidac el an-

ticipo de parte de la indemnización, y ese organismo adelantó 50 millones de euros. España ha cifrado en más de 800 millones de euros los gastos totales ocasionados por el Prestige, aunque hay que reseñar que el Fidac tiene un tope máximo de sólo 171 millones de euros. Tal y como se ha indicado en páginas anteriores, se ha suscrito un fondo adicional en el Fidac que eleva la cifra de la indemnización abonable por dicho fondo en 880 millones de euros, pero no se aplica al desastre del Prestige por no tener efecto retroactivo.

También en este caso advertimos similitudes con el caso de Boliden, desde el punto y hora en que es la Administración la que ha efectuado y adelantado una cantidad ingente de gastos, que sólo serán abonados de manera parcial por el Fidac.

2.5 Aspectos insatisfactorios del régimen de la responsabilidad civil

El régimen general de responsabilidad civil extracontractual tiene una historia milenaria y se originó y desarrolló en un contexto socio-económico muy diferente del actual. Por ello, debemos cuestionarnos la idoneidad del régimen general de responsabilidad civil extracontractual para remediar el daño ambiental. En efecto, la responsabilidad extracontractual tradicional o “civil” plantea numerosos problemas conceptuales y operativos, hasta el punto de que entendemos que no es adecuada para enfrentarse a los auténticos “daños ambientales”, de carácter difuso e inherentes a la situación de riesgo de las sociedades industrializadas modernas. En suma, el marco legal tradicional jurídico-civil es insatisfactorio para responder a las exigencias de protección ambiental que se derivan del artículo 45 de la CE y que reclama una sociedad avanzada, compleja y tecnificada como la española.

Uno de los principales defectos estructurales de la tradicional responsabilidad civil por daños a la hora de responder al reto de los daños ambientales es que se encuentra regulada por unas disposiciones que no hablan específicamente del daño “ambiental”, en su concepción moderna y en el sentido que en este trabajo se postula. Se trata de disposiciones que por su fecha y origen no prevén la reparación “genuinamente” ambiental ni tienen presentes sus peculiaridades. Antes al contrario, dichas disposiciones hablan de “daño” a secas, concepto éste en el que se han englobado tradicionalmente los daños al medio ambiente. Son daños en cualquier caso de naturaleza estrictamente privados y patrimoniales, como los daños y lesiones físicas (incluidas la pérdida de la vida), alteraciones de la salud, daños a cosechas, animales, instalaciones o cosas que son de propiedad privada. En definitiva, la finalidad del ordenamiento jurídico-privado es reparar el patrimonio de un individuo particular, esto es, la protección de la propiedad privada. En consecuencia, es una responsabilidad cuya activación sólo pueden solicitar los propietarios o dueños de las cosas o intereses dañados. Esta nota no sólo es achacable al Código Civil, sino a otras normas civiles que se refieren a la responsabilidad civil, como la Ley de

Energía Nuclear. Tal y como hemos visto anteriormente, esta ley no incluye propiamente los auténticos daños “ambientales”, sino los puramente personales y patrimoniales.

Dicho de otro modo, la expresión “responsabilidad civil por daños al medio ambiente” encierra una contradicción lógica o en los términos. Si una industria perteneciente a la empresa A provoca unos humos tóxicos que causan el envenenamiento, asfixia o muerte del Sr. B, o le impiden trabajar durante 20 días, ese escenario lesivo creemos que no puede ser caracterizado de forma rigurosa como un daño “ambiental”, sino más bien como un daño personal al Sr. B. Si los mismos humos matan a la vaca del Sr. B o le manchan la colada tendida a secar, eso tampoco puede seriamente caracterizarse como un auténtico daño “ambiental”, sino como un daño a la propiedad del Sr. B. Los ejemplos se podrían multiplicar. En realidad, prácticamente todos los casos y supuestos que hasta la fecha se han dado en el terreno de la “responsabilidad civil por daños al medio ambiente”, y que están explicados en los tratados civilistas sobre la materia o se recogen en la casuística y jurisprudencia civil, comparten la misma característica: no son auténticos daños al medio ambiente.

El medio ambiente es un concepto holístico que trasciende los diferentes elementos que lo componen, aunque algunos de éstos puedan ser objeto de apropiación o propiedad privada. Además, el entorno no está constituido meramente por la suma de propiedades privadas. Antes al contrario, la mayor parte del medio ambiente está constituida por numerosos elementos o ingredientes que no son de propiedad privada. A saber:

- Las cosas y seres vivos que tienen la condición de *res nullius*, como los especímenes de especies animales protegidas (lince, oso, águila, etc.), o el aire.
- Los elementos integrantes del medio ambiente que tienen la naturaleza jurídica de bienes de dominio público, como las aguas continentales, las aguas interiores y jurisdiccionales, las costas y playas, los yacimientos mineros, los montes públicos catalogados y, en su caso, los espacios naturales protegidos; ciertos elementos del patrimonio cultural.
- Los valores difusos como la biodiversidad, el equilibrio ecológico, el caudal ecológico de las aguas de un río, el nivel poblacional de una especie, la salud pública, la seguridad, el paisaje, etc.

En los casos de daños inferidos a todo ese tipo de bienes, el régimen de la responsabilidad “civil” fracasa operativamente por varios motivos.

Por un lado, no son auténticos daños “civiles”, esto es, de carácter privado-patrimonial. Los daños “ambientales” a que se refiere la responsabilidad civil tradicional son daños al curso de aguas de alguien, a los ciervos de alguien o a la salud de alguien. En este sentido, la jurisprudencia de la Sala Civil del Tribunal Supremo ha establecido de modo in-

equivoco que es necesario tener un interés, una *legitimatío ad causam*; para activar la responsabilidad civil, es necesario tener interés en el ejercicio de la acción. La STS, de 7 de febrero de 1969, por ejemplo, exige un interés propio para reclamar. La doctrina civilista se expresa en esos términos (véase Santos, 1993:1.074). Sin embargo, sobre todo en el caso de bienes que son *res nullius* existen evidentes problemas de legitimación activa, dado que tiene que ser activada por el afectado. De ese modo, ¿quién tiene legitimación procesal para reclamar la restitución de los daños?

Por otro lado, en otros casos, el “afectado” es la Administración pública, cuyos “intereses” se vehiculizan y protegen no por el Derecho civil, sino por el administrativo, razón ésta por la que todos los daños ambientales que se materializan sobre daños al dominio público (aguas, costas, etc.) se escapan del régimen de la responsabilidad civil.

La suma de estos factores permite fatalmente que haya daños “ambientales” que trascienden los puros daños “civiles” y se escapan a su regulación, por ejemplo, el daño al paisaje.

Aparte de estos argumentos críticos basados en la naturaleza del daño y del afectado, hay otras razones técnicas específicas que hacen aún más problemático el régimen del daño ambiental desde la perspectiva de la responsabilidad civil tradicional. Está, por un lado, la causa eficiente del daño. En numerosos asuntos ambientales, el daño tiene una textura específica, que se compadece mal con el régimen civil de los daños. Es el caso del daño ambiental acumulativo y progresivo, o de carácter difuso. Por otro, y ya en el terreno de la indemnización-reparación, el daño ambiental tiene también características específicas, como la singularidad y el carácter irrepitable de ciertos bienes ambientales. En efecto, en el caso de, por ejemplo, las especies en peligro de extinción ¿cuál es el valor de la última mariposa de una especie amenazada? Indudablemente es un valor que trasciende el del equivalente económico del espécimen intrínsecamente considerado, y que conecta con valores tan ajenos a la dinámica patrimonial privada como la biodiversidad. En otras ocasiones el equilibrio ecológico disturbado es irrestituible o irrecuperable.

En suma, la confusión legal y dogmática a la que nos hemos referido anteriormente es, pues, de carácter grave, puesto que a nuestro juicio la responsabilidad civil de la que se ha hablado hasta el presente no es en realidad una auténtica responsabilidad civil por “daños al medio ambiente”.

3. La Directiva 2004/35: contenido y repercusiones para el ordenamiento español

Como ya se ha expuesto más arriba, la política ambiental de la Comunidad está basada, entre otros, en el principio de “quien contamina, paga”. Este es un principio oscuro, de aplicación controvertida. Hasta ahora se han realizado concreciones sofisticadas y discutiblemente genuinas del principio, como la obligación de retirada de vehículos al final de su vida útil a cargo del fabricante, impuesta por la Directiva 2000/50 (en realidad es el comprador del vehículo el que acaba pagando, puesto que el fabricante repercute el coste de remoción del automóvil en el precio de venta). En el campo más estrecho de la responsabilidad ambiental, los primeros intentos (infructuosos) de establecer un sistema comunitario de responsabilidad se remontan al año 1976, y se centraron en los daños producidos por la gestión de los residuos. En 1993, la Comisión hizo público un libro verde sobre responsabilidad ambiental (documento COM(93) 47 final) y uno blanco vio la luz en el año 2000 (documento COM(2000) 66 final, de 9 de febrero de 2000). En 2002, la misma Comisión aprobó una propuesta de Directiva que culminó finalmente en 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 (DOUE L 143, de 30 de abril de 2004). Ha transcurrido, pues, más de una década desde la elaboración de los primeros trabajos y la adopción de la norma, cuyo contenido final es mucho menos protector que el de las propuestas formuladas por la Comisión. Su plazo de incorporación expira el 30 de abril de 2007.

3.1 Contenido básico. Naturaleza de la responsabilidad e intervención de la Administración

A pesar de su título, esta norma comunitaria regula un régimen sobre responsabilidad medioambiental que no cubre todas las manifestaciones lesivas que aquí estamos entendiendo como “daño ambiental”. Esta “nueva” responsabilidad ambiental de cuño comunitario cristaliza en una obligación de prevenir los daños ambientales antes de que ocurran, y de repararlos *in natura* o sustitutivamente cuando éstos ya se hayan producido. En cambio, no afecta ni regula la responsabilidad civil *inter privatos* derivada de contaminación, ni siquiera la obligación de indemnizar a la Administración los daños producidos en los bienes demaniales integrantes del medio natural. Como confiesa su artículo 1, su ob-

jetivo es prevenir y reparar el daño, no establecer mecanismos de resarcimiento de detrimientos económicos inferidos por la depauperación del entorno. Estos son sus aspectos más importantes:

A) Daño cubierto

Posiblemente, el concepto más importante de la Directiva sea el de “daño ambiental”, pues es la causa eficiente de que se desencadene la responsabilidad del dañador, en la forma que después se dirá. Ese concepto se edifica a su vez sobre el de “daños”, que se definen como “el cambio adverso mensurable de un recurso natural o el perjuicio mensurable a un servicio de recursos naturales” (art. 2, apartado 2). Ahora bien, el daño ambiental que hace nacer la responsabilidad regulada por la Directiva no es cualquier tipo de daño al medio ambiente, en su generalidad y complejidad. En realidad, la Directiva no regula el daño “al medio ambiente”, como bien que trasciende sus partes componentes, ni siquiera los daños a la “biodiversidad”. Antes bien, contempla sólo tres tipos de daños, identificados por el medio que los sufre. A saber:

- a) Los daños a las especies y hábitats naturales protegidos, entendiéndose por éstos (solo) los regulados en las Directivas 79/409 (aves silvestres) y 92/43 (hábitats). En el caso de las especies de flora y fauna, deben además estar enumerados en algunos de los Anexos de las normas citadas: el I de la Directiva de aves y el II y el IV de la Directiva de hábitats. Además, ese daño debe suponer efectos adversos “significativos” en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de esas especies o hábitats. El carácter significativo de ese daño ha de evaluarse con arreglo a una compleja matriz de variables que se recogen en el Anexo I de la Directiva.
- b) Los daños inferidos a las aguas, entendiéndose por ellas las cubiertas por la Directiva 2000/60, por la que se aprueba el marco sobre gestión del agua. Esta Directiva afecta a las aguas continentales (superficiales y subterráneas), a los estuarios y a una masa de aguas marinas, denominadas aguas “costeras” por la Directiva, que no coincide con la delimitación de zonas marinas establecida por el Derecho del mar ni por la legislación de costas española. *Grosso modo* podemos definirla como una franja marina de una milla de anchura, mar adentro, a lo largo del litoral, que se debe contar desde la línea de bajamar escorada, o desde la línea de base recta. En cualquier caso, se trata de una masa de agua muy delgada e inmediata a la costa.

La Directiva se refiere sólo a daños que afecten al “estado ecológico, químico o cuantitativo” de las aguas, o a su “potencial ecológico”. Sin embargo, no aparecen claramente expresados los daños a la florifauna fluvial, por ejemplo.

- c) Los causados al suelo, pero en este caso sólo si suponen “un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana”. Esta redacción es sin duda problemática.

Como puede apreciarse por la enumeración anterior, quedan excluidos los daños (esto es, la contaminación) a la atmósfera, al parecer porque se entiende que toda contaminación al aire acaba cayendo a tierra o las aguas. A este respecto, el apartado 4 de la Exposición de motivos de la Directiva dispone que “por daño medioambiental debe entenderse también los daños provocados por los elementos transportados por el aire siempre que causen daños a las aguas, al suelo o a especies y hábitats naturales protegidos.”

Por otra parte, se exige que el daño proceda de una actividad “profesional”, esto es, productiva (negocio, empresa, etc), sea de la titularidad que sea (pública, privada, mixta, etc.), dado que la responsabilidad se hace nacer en la persona del “operador”, que normalmente será la empresa (o Administración) titular de la actividad o instalación que ha producido el daño ambiental.

En este punto, sin embargo, hay que tener en cuenta que la Directiva distingue entre dos tipos de actividades, distinción que afecta tanto al daño cubierto como a la etiología de la responsabilidad.

Por un lado, están las actividades recogidas en el Anexo III de la Directiva, que incluye hasta doce clases diferentes, y entre las que figuran los vertidos a las aguas, las instalaciones cubiertas por una autorización o permiso integrado de contaminación (IPPC) las actividades de gestión de residuos, la utilización confinada o la liberación intencional de organismos modificados genéticamente. En su mayoría, son actividades industriales privadas, pero también pueden estar afectados servicios públicos de titularidad administrativa (servicio municipal de recogida, almacenamiento o tratamiento de residuos). Cuando el daño ambiental (o la amenaza inminente del mismo) ha sido producido por alguna de estas actividades, la responsabilidad ambiental surge siempre y en todo caso, lo que quiere decir que estamos ante una suerte de responsabilidad de corte objetivo.

Sin embargo, si la actividad que ha originado la degradación ambiental no está recogida en el Anexo III, en ese caso se produce una importante modificación del régimen anterior, dado que sólo se consideran daños ambientales (o amenaza inminente de los mismos) los que recaigan sobre las especies y hábitats naturales protegidos, y, además, sólo se aplica la Directiva si ha habido culpa o negligencia por parte del operador.

Sea o no la actividad causante una de las que están recogidas en el Anexo III de la Directiva, lo cierto es que tiene que tratarse de una actividad “profesional”. Por lo tanto, no están cubiertos los daños ambientales que provoque una persona física como consecuencia de actos desligados de una actividad profesional. Por ejemplo, no estarán cubiertos por la Directiva los daños ocasionados por el incendio de un bosque protegido (hábitat) que haya sido provocado por un excursionista, pirómano o especulador inmobiliario.

B) Daños no cubiertos por la Directiva

Lejos de tener un ámbito universal, la Directiva no alcanza a cubrir ciertas formas de daño ambiental. En algunas ocasiones la propia norma los excluye de su radio de acción. En otros casos la exclusión se deduce al interpretar sistemáticamente la Directiva, o junto a otras normas del ordenamiento comunitario. La lista de exclusiones, que es considerablemente larga, es la siguiente:

- Los daños consistentes en contaminación difusa, cuando no se pueda demostrar la relación de causa-efecto con un operador concreto (río contaminado por varias empresas, vertedero ilegal utilizado durante años, etc.).
- Los daños derivados de conflictos armados, fenómenos naturales, o actividades nucleares.
- Los daños derivados de actividades de la defensa o la seguridad internacional.
- La contaminación atmosférica, cuando no se materialice en daño ambiental a las aguas o a las especies o hábitats.
- Los cubiertos por una serie de convenios internacionales que se relacionan en el Anexo IV, entre los que destacan los convenios sobre contaminación marina por vertidos de hidrocarburos, siempre que hayan sido suscritos por el Estado en cuyo territorio se haya producido el episodio. Los sucesos del Erika y del Prestige, por lo tanto, quedan fuera de la Directiva.
- Los daños provocados por actividades profesionales que no estén recogidas en el Anexo III y en los que no concurra culpa o negligencia.
- Los daños provocados por particulares fuera del desenvolvimiento de una actividad profesional.
- Los daños ambientales materializados en las aguas marinas que no sean aguas “costeras”, arriba analizadas (*a contrario sensu* de los artículos 2.1 y 2.5 de la Directiva 2004/35 y art. 1 de la Directiva marco de Aguas).
- Los daños que afecten a especies de aves que no estén incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409 (por ejemplo, los gorriones), a animales o plantas enumeradas en los Anexos de la Directiva 92/43, o materializados en hábitats naturales que no estén protegidos.
- Los daños a la diversidad biológica, que hay que considerar como valor trascendente y autónomo.

- Cualquier daño, si han transcurrido más de 30 años desde que tuvo lugar la emisión, suceso o incidente que los produjo.
- Cualquier daño en el que haya operado el fenómeno de la “prescripción”, lo que acontece si transcurren cinco años desde su producción y la iniciación del expediente administrativo de imposición de medidas de carácter reparador.
- Si así lo dispone la legislación interna, cualquier daño ambiental producido por una emisión o actividad amparada por una autorización, permiso o licencia administrativa, provenga de la actividad que provenga y se centre en cualquier medio receptor.
- Si así lo dispone la legislación interna, cualquier daño ambiental producido por una emisión o actividad que no se había considerado como potencialmente perjudicial para el ambiente, según los conocimientos existentes en el momento de la emisión o del desarrollo de la actividad.
- Con carácter general, todos los daños ambientales que se hayan producido antes del 30 de abril de 2007.

En razón de su importancia, es necesario hacer una mención específica y separada del hecho de que tampoco están cubiertos por la Directiva los daños que se materialicen en detrimentos patrimoniales privados, pues su resarcimiento (esto es, la responsabilidad patrimonial extra contractual) se debe canalizar a través de la legislación nacional pertinente (por ejemplo, el Código Civil). Así lo establece de manera muy clara la exposición de motivos, que en su apartado 14 establece que “la presente Directiva no se aplica a las lesiones causadas a las personas, a los daños causados a la propiedad privada o a ningún tipo de pérdida económica ni afecta a ningún derecho relativo a este tipo de daños”.

C) Consecuencias de la producción del daño: medidas preventivas y reparadoras

El punto más importante (y desilusionante) de la Directiva 2004/35 es que no establece con carácter universal, general y directo un régimen de indemnización de los daños producidos al medio ambiente. Lo que hace la Directiva es establecer un mecanismo en virtud del cual la Administración puede exigirle al operador responsable que lleve a cabo las medidas necesarias para restaurar el medio ambiente a su estado anterior (medidas reparadoras), o para prevenir que se produzcan daños en el caso de riesgo inminente y grave (medidas preventivas).

Comenzando por el segundo tipo de medidas, la Directiva establece un régimen encaminado a evitar que, en el caso de que todavía no se hayan materializado los daños ambientales, pero en cambio exista una amenaza inminente de que se produzcan, se prevenga dicho riesgo. Supongamos, por ejemplo, que una fábrica de aceites situada en las cercanías de un río almacena grandes cantidades de alpechín en una balsa de construc-

ción precaria, que amenaza fractura o accidente en cualquier momento, lo que liberaría grandes cantidades de sustancias tóxicas al vecino río. En rigor, nada ha sucedido todavía, pero existen indicios racionales de que puede pasar. Para evitarlo, la Directiva dispone el régimen siguiente:

- Establece en el operador la obligación positiva de llevar a cabo las medidas preventivas que sean “necesarias”.
- El órgano administrativo competente, de oficio o a instancia de parte (art. 12) puede ordenar al operador que:
 - suministre información sobre la amenaza;
 - adopte las medidas preventivas necesarias, siguiendo sus instrucciones.
- Subsidiariamente, y en caso de desobediencia del operador, la Administración puede ella misma llevar a cabo las medidas preventivas, cobrándose luego los costes a cargo del operador (art. 8.2).

Si, a pesar de haber adoptado las medidas de prevención del riesgo, o por no haberse adoptado éstas a su debido tiempo, se acaba produciendo el daño ambiental, surge en el operador la obligación de restauración ambiental, que aparece configurada como una obligación de hacer, de carácter no personalísimo. Esta obligación se satisface mediante la adopción de las correspondientes medidas, denominadas “medidas reparadoras” por la Directiva. Por las mismas se entiende “toda acción o conjunto de acciones, incluidas las medidas paliativas o provisionales, que tenga por objeto reparar, rehabilitar o reemplazar los recursos naturales y servicios dañados, o facilitar una alternativa equivalente a los mismos” (art. 2, apdo. 11).

Tratándose de la restauración del medio a su estado anterior, puede ser necesario adoptar medidas y actuaciones de la mayor variedad tipológica posible, en función de la emisión, derrame o vertido que se haya producido, o de las características singulares del medio receptor, de ahí que no se puedan identificar todas *nominatim*. Entre ellas estarán, por ejemplo, la realización de obras de canalización de aguas residuales, la introducción de aparatos de filtración y depuración del efluente, la remoción y retirada de sustancias tóxicas y contaminantes, la cesación de actividades, derribo o desmantelamiento de estructuras o instalaciones perturbadoras de espacios naturales, tapar un pozo realizado ilegalmente, llevar a cabo la descontaminación del suelo dañado, etc.

Con el fin de servir de guía o marco común a la actuación administrativa, y posiblemente también con el objetivo de limitar en la mayor medida posible la discrecionalidad “técnica” de la Administración en estos casos, el Anexo II de la Directiva establece un “marco común” que debe seguir el órgano ambiental a la hora de determinar cuáles son las

medidas que deben ser adoptadas por el operador, distinguiendo a esos efectos entre la reparación de daños a las aguas o especies y hábitats naturales protegidos y la reparación de daños al suelo.

Las medidas reparadoras aparecen diseñadas con diferente grado de complejidad para cada uno de esos supuestos.

En el caso de los daños inferidos al suelo, las medidas que pueden ordenarse son descritas, de manera genérica, como todas aquellas por virtud de las cuales se “eliminen, controlen, contengan o reduzcan los contaminantes de que se trate de modo que el suelo contaminado... deje de suponer un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana.”

Sin embargo, en el caso de daños a las aguas, especies o hábitats, la Directiva establece un sofisticado sistema de medidas, que aparecen bien diferenciadas y graduadas en función de sus objetivos inmediatos: la reparación primaria, la secundaria y la compensatoria.

La primaria, como su nombre evoca, es la más directa e inmediata, y consiste en restituir los recursos naturales a su estado anterior, esto es, dejar las cosas como estaban antes de la inmisión o vertido. Si no se logra restituir por entero el medio alterado, sino que éste queda peor que antes, entra en juego la reparación “complementaria”. Por ejemplo, supongamos que una empresa ha efectuado un vertido en un río que ha alterado la calidad química de las aguas. La primera y más urgente medida reparadora, de carácter primario, consistirá en detener el vertido, o introducir rápidamente medios de depuración adicional, así como, si ello es posible (por ejemplo, vertido de aceite) retirar el aceite de las aguas del río mediante las técnicas disponibles.

La reparación secundaria aparece cuando es insuficiente la primaria. Siguiendo con el ejemplo anterior, si sólo se trata de un vertido de aceite y la empresa reacciona con rapidez, cortando el flujo contaminante y retirando de las aguas el vertido, se habrá completado con éxito la reparación primaria. Pero, si no se trata de una simple mancha de aceite, sino de sustancias tóxicas que han producido, por ejemplo, la muerte de varios especímenes de peces protegidos, a la empresa ya no le bastará con cortar el vertido tóxico. Por ejemplo, tendrá que adquirir otros especímenes de peces y soltarlos en el río, es decir, reintroducirlos en su hábitat. Si no puede hacerlo en el mismo lugar por la eco-persistencia del vertido, tendrá que soltarlos en un paraje diferente (aguas arriba, por ejemplo).

Finalmente está la reparación compensatoria, que consiste en toda actuación encaminada a compensar, de manera transitoria, las pérdidas provisionales de recursos naturales en el periodo comprendido entre la producción del daño y el momento en que la reparación primaria surta todos sus efectos. Debe aportar mejoras adicionales a las especies y hábi-

tats naturales protegidos o a las aguas. Estas medidas compensatorias son posiblemente las que aparecen dibujadas de modo más oscuro en la Directiva, pero ésta se preocupa de aclarar que no consisten en “compensar económicamente al público”.

D) Competencia y procedimiento para la determinación de la responsabilidad

Aunque no de manera formalizada y completa, la Directiva establece unos brochazos procedimentales para la recta canalización de las potestades administrativas implicadas en el régimen de responsabilidad. En primer lugar, el procedimiento puede iniciarse bien de oficio, o bien a instancia de parte interesada (el operador). Respecto a la iniciación de oficio, esta puede desencadenarse bien por propia iniciativa o bien por medio de petición de toda persona física o jurídica que pueda verse afectada por el daño o que tenga un interés suficiente, que aparece dibujado de manera bastante generosa (por ejemplo, un grupo ecologista). Esto es, se configura una auténtica acción pública para pedir a la Administración que ordene al operador la adopción de las medidas oportunas. En el caso de que el órgano competente no atienda esta petición, los interesados pueden recurrir contra esta decisión administrativa, tanto en vía administrativa como judicial (artículo 13).

Una vez iniciado propiamente el procedimiento, la Administración, con audiencia al operador (art. 11.2), pero de manera unilateral y discrecional, puede ordenarle la adopción de las medidas que sean oportunas, utilizando como orientación el cuadro de variables establecidas en el Anexo II. Adoptada la resolución pertinente (que ha de ser motivada, art. 11.4) se ha de notificar ésta al operador, dándole un plazo para que cumpla con ella, e informándole de los recursos que puede interponer contra la misma, y sus plazos.

Si expirado el tiempo concedido por la Administración al operador, éste no lleva a cabo las medidas exigidas, aquella puede utilizar multas coercitivas, posibilidad ésta que no está recogida explícitamente por la Directiva, pero que se entiende implícita (al menos en España) en la ejecución forzosa de órdenes administrativas. En último caso, la Administración podrá llevar a cabo las medidas por sí misma, pudiendo dirigirse luego contra el operador (en el plazo de cinco años) para exigirle, incluso por vía de apremio sobre el patrimonio, el importe total de los costes incurridos (art. 8.2). Entre estos costes están incluidos los de evaluación de los daños o de la amenaza, así como los administrativos, jurídicos y de ejecución, y aquellos de seguimiento y supervisión (art. 2, apdo. 16).

Esta obligación de afrontar los costes de reparación tiene dos importantes correcciones, que tienen sin embargo un alcance y gravedad diferentes.

En primer lugar, y según el artículo 8.3, al operador no se le puede exigir el pago de esos costes, si el daño ambiental ha sido provocado por un tercero, o se produjo “como consecuencia del cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria cursada por una autoridad pública”. Se trata de una prevención razonable y justa.

En segundo lugar, se establece una excepción a la obligación de pago de tal calado que supone en la práctica la desvirtuación completa (y por la puerta trasera) de todo el edificio levantado por la Directiva. En efecto, el mismo artículo en el que se establece que el operador sufragará los costes de las acciones preventivas y reparadoras (el ocho), contiene un apartado, el número 4, que establece que la legislación interna puede dispensar al operador de satisfacer esos costes si demuestra que no ha habido culpa o negligencia por su parte y además el daño ambiental ha sido provocado como consecuencia de alguna de estas dos circunstancias:

- por una emisión o actividad autorizada expresamente, siempre y cuando la emisión haya cumplido escrupulosamente las condiciones y requisitos impuestos en la autorización;
- por una emisión o actividad que no se sabía que fuera perjudicial para el medio en el momento en que se llevó a cabo.

Este precepto es fundamental en la Directiva, hasta el punto de que, en la práctica, arrumba el mecanismo que ella misma diseña. En efecto, tras la producción del daño, la Administración desembolsará unos gastos, a menudo cuantiosos, para restaurar el medio ambiente, y luego puede suceder que el operador causante de la contaminación no se haga cargo de esos costes. Como resulta que, por definición, se supone que toda instalación o actividad económica o profesional de dimensiones significativas cuenta con una licencia, permiso o autorización, en la práctica esto significa que en la mayoría de los casos los costes terminarán siendo satisfechos íntegramente por la Administración, o lo que es lo mismo, por el contribuyente, esto es, el contaminado.

Es cierto que la Directiva no establece un régimen general en este terreno, sino que deja que sean los Estados miembros los que lo determinen (a través de la legislación interna que dicten para incorporar la Directiva). Esta opción transaccional final es peor que cualquier sistema que hubiera elegido la Directiva (ya en el sentido de exonerar siempre al operador “autorizado, o no hacerlo nunca).

La razón es que, con el artículo 8.4 de la Directiva en la mano, se podría dar el caso de que, por ejemplo, en doce Estados miembros se haga responsable al operador que cuente con licencia, en otros diez no se le haga responsable y en otros tres dependa de los casos. Ello puede conducir a nuestro juicio a una posible distorsión del mercado interior, a la disparidad entre legislaciones nacionales, a la heterogeneidad en el marco competitivo de las empresas y a la tentación de que algunos Estados miembros quieran hacer *dumping* ambiental. Se trata precisamente de los objetivos que la Directiva, sedicentemente, quería evitar y que justifican la adopción de esta norma en el nivel comunitario.

Otro aspecto insatisfactorio de la Directiva es el relativo a las garantías financieras, tal y como se expone en el capítulo 4.

3.2 Naturaleza jurídica de la responsabilidad ambiental regulada por la Directiva

A la luz de cuanto acaba de exponerse, se aprecia que la Directiva 2004/35 no establece un régimen de responsabilidad ambiental de carácter “civil”, sino de naturaleza administrativa. En efecto, tal y como se ha dicho anteriormente la exposición de motivos de la Directiva dispone que ésta no se aplica a las lesiones causadas a las personas, propiedades privadas o tipo alguno de pérdidas económicas, ni afecta a ningún derecho relativo a ese tipo de daño. Por otra parte, en el texto articulado la propia Directiva establece que no cubre las responsabilidades *inter privatos* que se centren en detrimentos puramente patrimoniales (art. 3.3). Los Códigos Civiles de los Estados miembros siguen vigentes y no les afecta para nada la Directiva comunitaria, pues no entroniza ni regula un sistema de responsabilidad extracontractual. Por consiguiente, el protagonismo del régimen diseñado por la Directiva 2004/35 descansa sobre los hombros de la Administración. A ella, en efecto, le atribuye varias potestades, entre las que figuran las siguientes: solicitar del operador, y obtener de éste, información relativa a las amenazas inminentes de daños; ordenarle que adopte las medidas preventivas o reparadoras necesarias que ella le diga, y en la forma y tiempo que le ordene; subsidiariamente llevar a cabo por sí misma las actuaciones precisas; repetir contra el operador el importe de los costes de las medidas, coactivamente si fuere preciso.

A nuestro juicio, esta responsabilidad se puede exigir simultánea o separadamente de la responsabilidad administrativo-sancionadora correspondiente, prevista en la legislación ambiental interna.

4. Propuestas de futuro

4.1 Necesidad de reorientación del marco legal actual

El régimen legal de la responsabilidad patrimonial por daños al medio ambiente en nuestro país se caracteriza por una confusión estructural que la evolución legal y socio-política de los últimos años ha puesto de manifiesto de manera crítica. Se mezclan habitualmente dos cosas que son diferentes tanto en sustancia como en sus valores y principios inspiradores: la responsabilidad “civil” por un lado y la responsabilidad por daños al medio ambiente, por otra. A nuestro juicio, se ha producido una evidente y contraproducente identificación entre “daños al medio ambiente” y “responsabilidad civil”, hasta el punto de que se da por supuesto que casi siempre que se hable de responsabilidad por daños al medio ambiente se habla de responsabilidad civil.

Sobre la base de los datos normativos y sociológicos que han sido reseñados en los capítulos precedentes, el régimen legal de la responsabilidad por daños al medio ambiente debe sufrir una reorientación importante.

Hay que “descivilizar” urgentemente el régimen de la responsabilidad patrimonial por daños al medio ambiente por la sencilla razón de que este tipo de daños son algo más amplio y diferente del puro daño “civil”. No estamos propugnando que se derogue el Código Civil o que se suprima la responsabilidad civil por daños. Antes al contrario, esta responsabilidad civil tiene que seguir existiendo y siendo cada vez más dinámica y progresiva, pero hay que distinguirla de lo que es realmente “medioambiental” y dejarla radicada en lo que es por naturaleza una obligación de indemnizar por la producción de daños privados, a la propiedad, persona o integridad física de personas particulares, propietarios o afectados. Correlativamente, hay que depurar el concepto de “daño al medio ambiente”, para apartar de él los daños a la propiedad privada, que no deben ser considerados como daños al medio ambiente, sino puramente patrimoniales, y regirse exclusivamente por el régimen actual: Código Civil, procedimiento civil, etc.

Dejemos que los propietarios y afectados por emisiones, polvos, árboles caídos, humos y molestias varias persigan al causante de su aflicción a través de la milenaria institución aquiliana, que fue regulada por el decimonónico y venerable Código Civil en una época en que ni siquiera existía la expresión “medio ambiente”. Sin embargo, la institución civil-aquiliana es inapropiada para satisfacer las demandas sociales de protección ambien-

tal, y decimos bien las “demandas sociales”, porque las demandas y cuitas puramente privadas y personales están perfectamente protegidas y salvaguardadas por la genuina responsabilidad civil.

Otro de los aspectos insatisfactorios de la responsabilidad ambiental “civil” radica en el hecho de que su finalidad es eminentemente reparadora: se activa como consecuencia de un daño ya producido, pero no alcanza en principio a las medidas preventivas. En cambio, en la sociedad hiper-tecnificada, post-industrial en la que vivimos hoy, plena de riesgos difusos y graves, listos para actualizarse en cualquier momento, con graves consecuencias y alto poder destructivo, es absolutamente necesario el establecimiento de medidas preventivas encaminadas a evitar que se produzca el daño. Y esas medidas sólo pueden imponerse unilateral e imperativamente por los poderes públicos, esto es, por la Administración, que tiene un estatuto jurídico singular, constituido por el Derecho administrativo.

En la nueva directriz normativa de los daños ambientales, la Administración debe “tomar la sartén por el mango”, convirtiéndose en la garante del equilibrio ecológico desde un estatuto en el que goce de las potestades y prerrogativas que permitan una restauración efectiva del entorno, y con el que pueda exigir, antes de que se produzca el daño, la adopción de cuantas medidas sean necesarias para evitar la actualización del riesgo.

Es necesario proceder a una administrativización del sistema, bajo el paraguas de la Constitución y del Derecho comunitario (Directiva 2004/35). Esta reorientación programático-legal está perfectamente abonada por el artículo 45 de la CE, pues establece un rol especial para la Administración, que la hace ser garante del valor medioambiental. El medio ambiente es un concepto moderno, publicitado, conectado con los intereses generales y el libre desarrollo de la personalidad. Esto es, protegido y tutelado por la Administración, que tiene un estatuto jurídico singular, constituido por el Derecho administrativo.

Aparte del fracaso “operativo” del régimen de la responsabilidad civil para hacer frente al daño realmente medioambiental, hay otras circunstancias político-sociales que abonan el interesamiento protagonista de la Administración en la restauración del daño ambiental y en la persecución de las responsabilidades correspondientes.

La primera de esas circunstancias consiste en el hecho de que la mayor parte de las actividades (si no todas) que son susceptibles de provocar un daño ambiental (normalmente, de carácter industrial) está sometida a una tupida malla de licencias, autorizaciones y otras técnicas de policía administrativa.

La segunda es que la propia Administración puede ser la culpable de un daño ambiental, como consecuencia del desenvolvimiento de algún servicio público ambiental, como la recogida y tratamiento de residuos, o la depuración de aguas residuales urbanas. En otras ocasiones, la actividad que provoca el daño ambiental es de carácter privado, pero se des-

arrolla gracias a una concesión administrativa que le permite la explotación de algún bien de dominio público. Las explotaciones mineras serían el mejor ejemplo de este supuesto.

Finalmente, está el hecho sociológico de que en la mayoría de las catástrofes ambientales (desde el accidente de Bhopal al hundimiento del Prestige) las empresas que están detrás de las actividades contaminantes se han valido de todo tipo de trucos legales para eludir sus responsabilidades ante los afectados. Estos, desincentivados por los vericuetos procesales de los litigios, suelen dirigir sus ataques contra la Administración, sabedores de que no va a cerrar sus puertas o se va a declarar en suspensión de pagos, y ello sobre la base de la responsabilidad patrimonial de la Administración, estirando hasta el límite del esperpento la relación de causalidad entre los daños experimentados y el servicio público (culpa *in vigilando*, conexión con el servicio público *lato sensu*, etc.). La Administración se ha convertido de ese modo durante los últimos años en un socializador del riesgo, en un sanador financiero de grandes catástrofes ambientales como las de Aznalcóllar (Boliden) o del Prestige, en las que las empresas privadas responsables de los daños no han abonado las indemnizaciones procedentes, o no lo han hecho en cuantía suficiente como para hacer frente a toda la dimensión del daño efectivamente producido, tal y como se ha visto anteriormente. En casos de desastres ecológicos de amplio alcance, el que siempre acaba pagando es el denostado “papá Estado”. Esta situación es absolutamente incompatible con el principio de “quien contamina, paga” y con el artículo 45.3 de la Constitución.

4.2 Un nuevo marco regulador de la responsabilidad patrimonial por daños al medio ambiente

A nuestro juicio, es urgente proceder a la elaboración y tramitación parlamentaria de una Ley General de Responsabilidad por Daños al Ambiente, que confiera unidad y carácter sistemático a toda la problemática considerada en este trabajo.

En el pasado, se llegaron a redactar varios documentos de trabajo y borradores en esta dirección, e incluso el Ministerio de Medio Ambiente elaboró en la época de la Ministra Isabel Tocino un Anteproyecto de Ley de responsabilidad civil medioambiental que, a pesar de alcanzar un estado maduro, no se materializó, en parte por la tramitación de la Directiva 2004/35. En febrero del 2002 un miembro destacado del Gobierno incluso anunció públicamente la futura aprobación de una ley en la materia, con carácter inminente. A principios de 2005, el Ministerio de Medio Ambiente, dirigido por Cristina Narbona emprendió la tarea preliminar de confeccionar los oportunos borradores.

Al tiempo de redactarse estas líneas, la Directiva 2004/35 aún no ha sido incorporada en España. Su plazo de incorporación finaliza el 30 de abril de 2007. La existencia de esta

norma comunitario-europea brinda una ocasión magnífica para la cristalización de un desarrollo legal de esta naturaleza, al tiempo que suministra en grado sumo las razones de oportunidad para ello. Las líneas generales de esta hipotética futura Ley se desarrollan en el epígrafe siguiente. Junto a este desarrollo legal, sería necesario acometer otras iniciativas, que se enuncian en el epígrafe B).

A) Líneas generales de una futura norma legal sobre responsabilidad patrimonial por daños al medio ambiente

La futura Ley que aquí se plantea podría reunir las siguientes características:

- **Denominación de la norma**

“Ley General de responsabilidad por daños al medio ambiente”. En cualquier caso, debe evitarse emplear el adjetivo “medioambiental”, por motivos estilísticos y eufónicos, y calificar la responsabilidad como “civil”.

- **Fundamento constitucional**

Artículo 149.1.23 de la CE. Esta disposición tendría carácter de legislación básica de medio ambiente, sin perjuicio de la competencia de las CC AA para establecer normas de protección adicional.

- **Filosofía inspiradora de la Ley**

La Ley que aquí se propone debería llevar a cabo una potenciación radical del carácter administrativo de la responsabilidad por daños al medio ambiente, en línea con las argumentaciones vertidas más arriba. No debe tratarse de una Ley de Responsabilidad “Civil” por daños al medio ambiente, sino de “responsabilidad patrimonial”, que tiene un corte, inspiración y dinámica operatoria netamente administrativas.

- **Relaciones con la Directiva 2003/45**

Esta Ley ha de tener un triple objetivo. En primer lugar, incorporar la Directiva. La ley es una norma que incorpora la Directiva 2003/45, y por lo tanto se apoya en el núcleo de sus definiciones técnicas y sigue su “filosofía” o directriz programática. En segundo lugar, sin embargo, la ley no debe limitarse a ser una transposición más o menos literal de sus preceptos, tal y como viene ocurriendo en los últimos años con diversas Directivas comunitarias, como la 96/82/CE (Seveso II), incorporada casi literalmente por el R.D. 1254/99. Antes al contrario, la ley ha de ir más allá de la propia Directiva, colmando sus aspectos negativos, rellenando los huecos y posibilidades que expresamente defiende al legislador nacional y armonizando las disposiciones existentes en el derecho español. En este sentido, una de las críticas que puede hacerse a la Directiva

atañe a la reducción excesiva del círculo de bienes dañables ambientalmente. La Directiva no se aplica, por ejemplo, a la destrucción de especies o hábitats que no estén protegidos por la Directiva de aves o la de hábitats. Lo mismo cabe decir de la limitación de causas del daño, que quedan circunscritas a las actividades profesionales. En este terreno merece también censura la posibilidad de que el operador que cuente con licencia pueda verse eximido del pago de los costes de restauración, lo que puede constituir un paso atrás respecto de la situación imperante en algunos países. En España, por ejemplo, la posesión de una licencia no pone al contaminador a salvo de las eventuales responsabilidades ambientales de corte administrativo. Desde esta perspectiva, la Ley debería incluir en su campo de aplicación varios supuestos de daños ambientales que están excluidos de la Directiva, tal y como se ha visto más arriba. También debe aprovechar las remisiones expresas que la Directiva hace al legislador interno para incluir en su ámbito de aplicación los daños provocados por actividades que cuenten con licencias y autorizaciones administrativas, o hacer obligatorio el aseguramiento de la cobertura financiera de los daños causados. Esta posibilidad de configuración legal más protectora por parte de la legislación interna está expresamente permitida a los estados miembros por el artículo 176 del TCE.

Por último, la ley debe acometer una refundición-armonización de toda la legislación ambiental que se ha citado en páginas anteriores (Leyes de Aguas, de Costas, de Montes, etc.), para establecer unas reglas procedimentales y materiales comunes.

• Concepto de daños al medio ambiente

Esta es una pieza esencial de la futura ley. En línea con la consideración precedente, la Ley debe suministrar una definición de daños “genuinos” al medio ambiente, desligados de los daños puramente patrimoniales sufridos por particulares. Desde esta perspectiva, se considera válido el concepto de “daño” que recoge la Directiva en su artículo 2.2. En cambio, el concepto de “daño ambiental” de la Directiva no se considera correcto por ser demasiado restrictivo, en los términos que se han expuesto en el epígrafe 2.1.

La Ley debería cubrir los daños al “medio ambiente”, entendido éste de un modo más amplio, por ejemplo en la forma que dispone la Directiva 85/337, sobre evaluación de impacto ambiental, y el artículo 6 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que aprueba el reglamento de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental: daños a la fauna, a la flora, al suelo, al agua, al aire, a los espacios naturales y hábitats protegidos, a los ecosistemas y al paisaje. La Ley no debería tratar del resarcimiento de los daños puramente patrimoniales, tales como los daños físicos, lesiones o muertes, daños a instalaciones productivas, bienes muebles, animales, ganado, enfermedad, etc., que deben seguir rigiéndose por el régimen de la responsabilidad civil extracontractual. La futura Ley debe hacer referencia expresa a esta acotación material, que está expresamente avalada por la Directiva comunitaria.

• Contenido y ámbito de la responsabilidad

La responsabilidad ambiental que regule la Ley debe concretarse en una serie de deberes y obligaciones concretas, que deben seguir la línea que ya establecen diversas disposiciones administrativas de nuestro derecho ambiental, más las que recoge la Directiva. A saber:

- la adopción de cuantas medidas preventivas sean necesarias para evitar la producción del daño ambiental, en los términos regulados en la Directiva;
- la obligación de reponer las cosas a su estado anterior y restituir el medio ambiente alterado (restauración ambiental);
- la indemnización de los daños y perjuicios causados.

La Ley debe suministrar los criterios y parámetros valorativos para la cuantificación del daño, utilizando como posible ejemplo lo dispuesto al efecto en la legislación de aguas o en la Ley de Costas (artículo 100).

Uno de los aspectos positivos de la Directiva, a nuestro juicio, consiste en que la obligación de restauración ambiental, que actualmente contempla la legislación administrativa española, debe en general nacer de una previa infracción administrativa. Lo bueno de la Directiva es que hace nacer la responsabilidad sin necesidad de esa infracción, por ejemplo, en el caso de un vertido legal, o incluso antes de que suceda nada (medidas preventivas, responsabilidad por riesgo, etc.). La vertiente preventiva de la nueva Ley debe potenciarse al máximo.

Por consiguiente, la responsabilidad regulada por la Ley debe ser de carácter objetivo y desvinculada de la comisión de una infracción administrativa. En caso de varios culpables del daño o riesgo, la responsabilidad debe ser solidaria.

• Sujeto responsable

El sujeto responsable debe ser la persona física o jurídica que sea titular de la instalación o actividad que provoque el daño ambiental. Ello incluye tanto a las organizaciones privadas como a las administraciones y entidades públicas. En este último caso se requiere una regulación específica, tal y como se verá más adelante. Esta dualidad determina la necesidad de contar con dos cauces procedimentales diferentes a la hora de vehicular la exigencia de responsabilidad ambiental.

• Operatoria práctica de la exigencia de responsabilidad

La Ley debe regular de manera lo más detallada posible el procedimiento administrativo encaminado a la imposición de las medidas preventivas y reparadoras, dado que es algo que no hace la Directiva. Sería también conveniente que se diseñen dos procedimientos,

uno para las medidas preventivas, antes de que se produzca el daño ambiental, y otro relativo a la declaración y exigencia de adopción de medidas de restauración y reparación, cuando el daño ya se haya producido.

Por lo que respecta a la imposición de medidas preventivas, la Ley debe seguir el armazón dogmático, operativo y procedimental de la Directiva. A tal efecto, debería establecer, hasta la medida en que fuera posible, un procedimiento formalizado, sin que fuera necesario un desarrollo reglamentario. La iniciación del procedimiento será de oficio, como consecuencia de una denuncia formalizada por funcionarios, inspectores ambientales y demás agentes de la autoridad con competencias de vigilancia e inspección en materia de medio ambiente (Seprona, inspectores y agentes forestales autonómicos, agentes de la guardería fluvial, etc.). También podrá arrancar a raíz de una denuncia formulada por ciudadanos, colectivos y asociaciones de defensa del medio ambiente. La instrucción del procedimiento debe hacerse con audiencia del interesado, y la resolución debe ser motivada.

En otro orden de cosas, la Ley puede prever también un procedimiento abreviado y sumario, en caso de riesgo inminente, y por supuesto contemplar la adopción de medidas cautelares y provisionales por parte de la Administración, que podrán dictarse antes de recaer la resolución definitiva, tales como paralización de trabajos, precintado de aparatos, equipos o vehículos, clausura temporal, parcial o total del establecimiento, o suspensión temporal de permisos y autorizaciones administrativas.

Con el fin de restringir al máximo la posibilidad de que el culpable logre eludir o paralizar la ejecutividad de la decisión administrativa adoptada para la tutela del interés público, sería conveniente que la Ley introdujera unas previsiones específicas reafirmando el privilegio de la decisión ejecutoria de las resoluciones administrativas (sobre todo en caso de riesgo inminente grave), y restringiendo por vía de configuración legal expresa la posible suspensión de la ejecución administrativa; por ejemplo, haciendo descansar en el interesado la carga de demostrar de forma concluyente que las medidas preventivas impuestas son desproporcionadas o arbitrarias. En el caso de recurso contencioso-administrativo contra dichas medidas debe condicionarse la suspensión cautelar judicial de la resolución a la constitución obligatoria de una fianza, caución o depósito, suficiente para hacer frente a los daños que se pudieran causar como consecuencia de dicha suspensión. Por otro lado, debe diseñarse legalmente, del modo lo más amplio y generoso posible, el ámbito y extensión de las medidas a imponer por la Administración (amplia discrecionalidad técnica). Estas previsiones podrían estar en el límite del contenido constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la CE, pero a nuestro juicio constituyen un acomodo razonable que resuelve de modo satisfactorio la tensión de los intereses en presencia.

• **Armonización y refundición de disposiciones legales existentes**

La Ley debería armonizar, refundir y sistematizar todas las disposiciones sobre responsabilidad y restauración ambiental que hoy se encuentran dispersas en las diferentes nor-

mas ambientales que han sido identificadas más arriba. Quedarían derogadas y sustituidas por las disposiciones de la futura Ley general, que constituiría el marco común y único para la exigencia de este tipo de responsabilidad.

• **Póliza de seguro de daños ambientales**

Tal y como se indicaba más arriba, uno de los aspectos insatisfactorios de la Directiva 2004/35 es el relativo a las garantías financieras. El Parlamento Europeo pretendía que se estableciera con carácter obligatorio que el operador contara con un seguro para afrontar los costes de reparación y evitar su insolvencia. Sin embargo, el Consejo (en realidad, los Estados miembros) se opuso a tal posibilidad. El resultado transaccional entre ambas posturas es un texto en el que simplemente se obliga a los Estados miembros a adoptar medidas para “fomentar el desarrollo, por parte de los operadores económicos y financieros correspondientes, de mercados e instrumentos de garantía financiera” incluyendo el riesgo de insolvencia.

La Ley debe precisamente aprovechar esta puerta entreabierta que le brinda la Directiva para generalizar esta figura, que por otro lado ya está expresamente prevista en algunas normas de nuestro derecho ambiental, tal y como se ha visto más arriba. En consecuencia, debe hacerse obligatorio que las personas, empresas y organizaciones titulares de determinados tipos de actividades e instalaciones suscriban el oportuno contrato de seguro de responsabilidad, que cubra los importes económicos inherentes a la satisfacción de las obligaciones y deberes que entraña el nuevo régimen marcado por la Ley. El colectivo de estas instalaciones y actividades podría estar formado por los siguientes grupos: actividades e instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación; actividades e instalaciones que emplean o almacenan sustancias peligrosas (instalaciones de “tipo Seveso”); actividades e instalaciones nucleares; actividades e instalaciones que, no estando incluidas en los párrafos anteriores, cuenten con una autorización de vertido a las aguas continentales o marinas o precisen de ella; actividades e instalaciones que generen residuos peligrosos; actividades e instalaciones dedicadas a la gestión, tratamiento o eliminación de residuos peligrosos.

• **Daños provocados por la Administración pública**

La Directiva incluye en su ámbito de aplicación las actividades de que sea titular una persona “pública” (esto es, los servicios públicos de titularidad administrativa) como la canalización y evacuación de aguas residuales urbanas (que puede dañar las aguas) o la recogida y gestión de residuos (que puede dañar el suelo o las aguas subterráneas). Nos referimos aquí a la titularidad directa de instalaciones, como los vertederos municipales de residuos, las estaciones depuradoras de aguas o las incineradoras de residuos, y no a la actividad general de servicio público o de policía ambiental de actividades privadas. Sin embargo, no es menos cierto que el régimen comunitario se “topa con la iglesia” cuando está implicada la Administración, pues ella misma es la que debe desencadenar los mecanismos de la Directiva

(en ese caso contra ella misma). La ley debe ser valiente en este caso y prever un procedimiento específico para exigir a la Administración titular directa de la instalación o actividad o servicio que dañe el medio ambiente la adopción de las medidas preventivas o de restauración necesarias. Varias son las opciones para materializar esta posibilidad:

- Iniciación a instancia de otra Administración: por ejemplo, la Confederación Hidrográfica competente se dirige al Municipio responsable del vertido de aguas residuales urbanas contaminantes y le requiere que adopte las medidas oportunas. En caso de no hacerlo así, lo hace la propia Confederación y los gastos se cobran por vía de compensación financiera en el marco de los flujos financieros entre la Administración del Estado y la entidad local (participación en impuestos estatales, transferencias, etc.).

En otros escenarios de daños causados por una administración territorial pueden establecerse mecanismos interadministrativos, por ejemplo, entre el Municipio en cuestión y la Comunidad autónoma en la que esté enclavado.

En el caso de daños causados por Organismos y Entidades de la Administración institucional y/o corporativa, la exigencia de responsabilidad debe ser accionada por la Administración territorial de la que dependan o a la que estén adscritas.

- Acción pública: cualquier persona, grupo o asociación puede dirigirse a la Administración responsable para solicitar la adopción de las medidas preventivas o de restauración necesarias en relación con sus instalaciones. Debe quedar claro que en este supuesto el interesado no es un “afectado” directamente en sus propiedades o intereses por la actividad de la Administración, puesto que en ese caso tendría abierta la posibilidad de exigir la responsabilidad patrimonial de aquella, según el régimen general establecido en la LRJ-PAC (véase p.51).

En caso de negativa expresa o silencio ante la petición del ciudadano, grupo o asociación, se abren dos posibilidades:

- acudir a otra Administración, con el fin de que desencadene el supuesto del punto anterior;
- también puede diseñarse la posibilidad de que los ciudadanos acudan a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para que sean éstos los que ordenen a la Administración la adopción de las medidas oportunas, por medio de un procedimiento sumario.

• Ejecución y aplicación de la Ley

Por su vocación de generalidad y amplio espectro material, todas las Administraciones públicas territoriales están llamadas a aplicar y ejecutar esta Ley. Sin embargo, como

consecuencia natural del régimen de distribución de competencias en materia ambiental, el protagonismo ejecutivo principal deberá recaer en las Comunidades Autónomas, y en los Municipios, salvo cuando esté afectada la gestión del dominio público estatal (L. Aguas, L. Costas, etc.).

• **Estructura del régimen legal de la responsabilidad legal por daños al ambiente**

Tras la aprobación de la Ley, el régimen de la responsabilidad patrimonial por daños al ambiente estaría constituida por la siguiente matriz:

- Daños al medio ambiente *stricto sensu*, provocados por actividades o instalaciones de titularidad privada o pública: se registrarán por Ley General de Responsabilidad por daños al medio ambiente que aquí se propugna.
- Daños a propiedades e intereses privados, provocados por actividades o instalaciones igualmente privadas: seguirán rigiéndose por el régimen de responsabilidad civil extracontractual “ordinaria” (art. 1.908 del CCi y concordantes).
- Daños a propiedades o intereses privados, provocados por actividades o instalaciones de titularidad administrativa: se les aplicará el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración (LRJ-PAC y concordantes).

Para reforzar el carácter general de la futura Ley, se podrían regular en el mismo texto legal (en libros diferentes, por ejemplo) tanto la responsabilidad que se ha expuesto hasta aquí (de corte administrativo) como la responsabilidad civil extracontractual “tradicional” por daños “ambientales” privados. Ello conllevaría la derogación del artículo 1908 del CCi y su sustitución por las disposiciones de la Ley, que podría también aprovecharse para “positivizar” los principios y reglas establecidas por la jurisprudencia civil del TS. En ese caso, la Ley debería hacer un esfuerzo “didáctico” importante, encaminado a diferenciar netamente los dos tipos de responsabilidad desde el punto de vista material y procesal.

En cambio, no parece posible incorporar en la futura Ley la responsabilidad a que se refiere el tercer punto, dado que está a nuestro juicio suficiente y satisfactoriamente regulada en el presente por el Derecho administrativo general.

B) Medidas adicionales y complementarias

La aprobación de la Ley debería estar acompañada de otras iniciativas de corte político-normativo, tales como la firma y ratificación del Convenio de Lugano. Por otra parte, las autoridades españolas deben llevar a cabo una actuación decidida y sistemática en el ámbito de la Organización Marítima Internacional y de la Unión Europea con el fin de impulsar y dinamizar la adopción de normas, estándares y directrices encaminadas a endu-

recer las condiciones de desarrollo del transporte marítimo de hidrocarburos y demás sustancias tóxicas, así como el fortalecimiento e incremento del nivel de cobertura de daños por derrames de petróleo en el marco del Fidac.

Finalmente, y dado que la ley hace una apuesta decidida por el protagonismo de la Administración, debería acometerse un ambicioso programa encaminado a reforzar e incrementar los medios y recursos actualmente disponibles para el servicio de la inspección y vigilancia ambiental (Seprona, guarderías fluviales, etc.), así como a aquilatar las capacidades operativas de la Administración (programas de formación de funcionarios en la aplicación de la nueva normativa, campaña de difusión y sensibilización en el colectivo de industrias afectadas, etc.).

Bibliografía

- Brubaker, Douglas (1993), *Marine pollution and International Law*, Belhaven Press, Londres.
- Cabanillas Sánchez, Antonio (1996), *La reparación de los daños al medio ambiente*, Ed. Aranzadi, Pamplona.
- Cabeza Ares, Alfredo M. (2003), *Los seguros de responsabilidad civil medioambiental en la obligación de reponer y restaurar el medio ambiente alterado*, Ed. Universidad de León, León.
- Conde Antequera, Jesús (2004), *El deber jurídico de restauración ambiental*, Ed. Comares, Granada.
- Miguel Perales, Carlos de (2003), *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Ed. Civitas, Madrid.
- Sánchez-Friera González, M^a del Carmen (1994), *La responsabilidad civil del empresario por deterioro del medio ambiente*, Ed. J. M. Bosch, Barcelona.
- Santos Briz, Jaime (1993), *La responsabilidad civil*, Ed. Montecorvo, Madrid, (2 vol.).
- Wilde, Mark (2002), *Civil liability for environmental damage. A comparative Analysis of Law and Policy in Europe and the United States*, Kluwer Law International, La Haya.

Acceso a las referencias legales citadas en Internet:

Boletín Oficial del Estado: www.boe.es

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid: www.madrid.org

Diario Oficial de las Comunidades Europeas (ahora, de la Unión Europea): <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOIndex.do?ihmlang=es>

Jurisprudencia del Tribunal Supremo: <http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpj/ts/principal.htm>

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.es/JC.htm>

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.
- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.

- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M^a Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos).** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

