

“COMENTARIO SOBRE LA DIRECTIVA 2004/35/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 21 DE ABRIL DE 2004, Y SU RELACIÓN CON LA LEY DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL”

Autor: Dr. José Antonio Mandiá Orosa, Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza

Resumen:

La Directiva, supuso que los Estados miembros de la Unión Europea dispusiesen de una norma legal común medioambiental para la protección de los recursos naturales en el ámbito de la Unión, con arreglo al principio de “quien contamina paga” bajo el sistema de régimen de responsabilidad mayormente objetivo e ilimitado, para contribuir a alcanzar la mayor eficacia en la protección y en la mejora de la calidad del medio ambiente, en los términos previstos en la misma.

Por último, en referencia a los costes de reparación y evitación, la Directiva, impone a los Estados miembros fomentar el desarrollo de instrumentos de garantía financiera entre los operadores, con el fin de que el que resulte imputado por un daño al medio ambiente no le resulte una carga económica excesiva, y pueda hacer frente a sus responsabilidades.

Abstract:

The Directive provided that Member States of the European Union adopted a common environmental legal standard for the protection of natural resources within the Union, in accordance with the principle of "polluter pays" under the system of mostly objective and unlimited liability regime, in order to contribute to achieving the highest effectiveness in protecting and improving the quality of the environment, as provided for therein.

Finally, with reference to repair and avoidance costs, the Directive requires Member States to encourage the development of financial guarantee instruments among operators, so that those convicted for damage to the environment are not charged with an excessive economic burden for it and can meet their responsibilities.

Palabras clave: Directiva 2004/35/CE. Responsabilidad medioambiental. Daño medioambiental.

Keywords: Environmental responsibility. Directive 2004/35/EC. Environmental harm.

Índice:

1. **Introducción**
2. **Antecedentes de la Directiva 2004/35/CE**
3. **Marco competencial**
4. **Eficacia de su implantación**
5. **Conclusiones**
6. **Bibliografía**

1. INTRODUCCIÓN

El tema que abordamos¹ está referido a la génesis de la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004, en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, y elegido por ser la primera Disposición normativa Comunitaria en esta materia y por su importancia en el desarrollo de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad medioambiental.

Ante el progresivo deterioro del medio ambiente, el hombre comenzó a percibir que su uso indiscriminado y poco protegido, supondría hipotecar el futuro de generaciones venideras, lo que constituyó una de las principales preocupaciones de la sociedad, la de tratar y mantener un medio ambiente sano y limpio necesario para la vida humana.

Llegados a este punto, procede llamar la atención sobre los grandes desastres ecológicos acontecidos en la Comunidad Europea, durante el tercer periodo de revolución industrial². Todos ellos ocasionaron una gran degradación del medio ambiente. Los más significativos y sin extendernos en su descripción fueron:

¹ La base de este tema está extraída de mi tesis doctoral “Responsabilidad del Operador y del Administrador social por daños al medio ambiente” Zaragoza 2020.

² También llamada “Revolución científico-tecnológica”. Data de mediados del siglo XX.

- El ocurrido el 10 de julio de 1976 en una planta química farmacéutica propiedad de ICMESA (Industrie Chimiche Meda, Società Azionaria) de la firma ROCHE, ubicada en el municipio de Seveso (Milán), liberando a la atmósfera una gran masa de vapor "TCDD", sustancia tóxica que contenía "dioxina"³.
- El 16 de marzo de 1978, se produjo el hundimiento del petrolero liberiano "Amoco Cádiz" frente a la costa de la Bretaña francesa, cerca de la bahía de Portsall con 223.000 toneladas de crudo ligero, provocando el vertido total de la carga al mar y causando una gran marea negra que invadió las costas de Inglaterra y Francia.
- El 1 de noviembre de 1986, se produjo un grave incendio en los almacenes del consorcio químico Sandoz, derramándose al río Rhin 30 toneladas de productos químicos que produjo una profunda contaminación de este.

Todo ello, puso de manifiesto, que los sistemas de evitación y reparación por daños al medio ambiente no resultaban ser lo suficientemente eficaces para alcanzar el nivel de protección deseado por la Unión Europea para este medio.

Para dar solución a esta problemática, era necesario y urgente crear herramientas jurídicas que pudiesen hacer frente a esos graves deterioros medioambientales, que diesen respuestas eficaces a su evitación y reparación.

2. ANTECEDENTES DE LA DIRECTIVA 2004/35/CE

Es a partir de la aprobación del Acta Única Europea en 1986, cuando se dio un importante impulso a la política medioambiental comunitaria, para hacer frente a las nuevas necesidades que de la misma surgían.

Para ello se modificó el Tratado de la Comunidad Europea, introduciendo por primera vez una serie de disposiciones relativas al medio ambiente, ya reflejadas en el art. 25 del Acta Única, que posteriormente se verían expresadas en el Título XVI del Tratado de la Unión Europea, bajo el título "Medio Ambiente", firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, en tres importantes artículos: artículo 130 R sobre la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, el artículo 130 S que establece los procedimientos a seguir y el artículo 130T que señala las medidas de protección. Quedando así determinada la competencia en materia medioambiental en la Unión Europea.

³ Las dioxinas tienen elevada toxicidad y pueden provocar problemas de reproducción y desarrollo, afectar el sistema inmunitario, interferir con hormonas y, de ese modo, causar cáncer.

Toda esa modificación legal se lleva a cabo con el propósito de conseguir los fines que perseguía la Unión Europea, consistentes en mejorar la calidad de vida y el medio ambiente en el ámbito de los Estados miembros (en adelante EE.MM.), quedando así establecida la competencia en esta materia por parte de la Comunidad.

Así pues, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar la mejor conservación, protección y mejora de calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; así como el fomento de medidas normativas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Posteriormente se adoptaron una serie de trabajos preparatorios que acondicionaron el camino de la Directiva de responsabilidad medioambiental con el fin de suscitar un debate entre los miembros de la CEE sobre estos temas.

Uno de esos trabajos corresponde a la comunicación de la Comisión CEE al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre reparación del daño ecológico (Libro Verde) el 14 de mayo de 1993. Siendo éste el primer documento de reflexión de la UE en esta materia, su objetivo fue diseñar un sistema uniforme capaz de solucionar los problemas típicos de la responsabilidad por daños, con el fin de compensar a la víctima de éstos.

En el mismo documento, se examina la posibilidad de instaurar el sistema de responsabilidad objetiva, para actividades que resulten más peligrosas para el medio ambiente. Es decir, las actividades que figuran en su Anexo III.

Debemos destacar, que dicho documento de reflexión no tenía fuerza vinculante para los EE.MM, pero sí planteó y analizó importantes cuestiones que afectaban al medio ambiente. A la postre, sería el nuevo régimen de responsabilidad medioambiental que propondría la Unión Europea mediante la Directiva 2004/35/CE (en adelante DRM).

Simultáneamente, el día 21 de junio del mismo año se celebra el Convenio de Lugano del Consejo de Europa, sobre responsabilidad civil por los daños resultantes de actividades peligrosas para el Medio Ambiente de 21 de junio de 1993 -*Council of Europe Press Release*. Ref. 102 / 93-, mediante el cual el Consejo de Europa da cumplimiento al "principio núm. 13" de la Declaración de Río en 1992⁴ sobre el Medio ambiente y desarrollo.

⁴*“Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deben cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e*

En base al contenido de dicho principio, los EE.MM deben cooperar en la elaboración de normas internacionales sobre la responsabilidad civil por daños ocasionados al medio ambiente por contaminación, que sean causados por actividades desarrolladas bajo la jurisdicción de cualquiera de los Estados.

Como consecuencia de todo lo anterior, en 1994 el Parlamento Europeo mediante una Resolución insta a la Comisión a que elabore un proyecto de Directiva sobre la reglamentación de la responsabilidad civil medioambiental, sin olvidarse de la responsabilidad basada en la culpa para aquellos otros casos derivados de actividades consideradas no peligrosas, y cuyos daños no fuesen tan graves para dicho medio.

El 9 de febrero de 2000 en Bruselas, la Comisión decide publicar el Libro Blanco sobre la responsabilidad medioambiental, el cual constituye la base fundamental de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo.

En él se exploran diversas posibilidades para configurar un régimen de responsabilidad medio ambiental para la UE., siendo su objetivo analizar cuál sería el método más adecuado y eficaz para hacer cumplir el principio “quien contamina paga”, principio reconocido en el art. 174-2 del TCE y actualmente en el núm. 2 del art. 191 del TFUE de 20/3/2010.

Habría que advertir que esta obra, considera que el ámbito de aplicación del futuro sistema comunitario de responsabilidad ambiental debería contar con los denominados daños tradicionales⁵, por estimar que, en ocasiones, los daños medioambientales conllevaban deterioros físicos a las personas, a su salud y a sus bienes privativos, siempre que los mismos fuesen causados por el desarrollo de una actividad que supusiese un grave peligro para el medio ambiente.

indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

⁵ Apartado 4.2.1 del Libro blanco. *Daños tradicionales*. “Por razones de coherencia es importante abarcar también los daños tradicionales, como los daños a la salud y los daños materiales, cuando sean causados por una actividad definida como peligrosa en el ámbito de aplicación del régimen, pues en muchos casos el mismo incidente provoca daños tradicionales y daños ecológicos. Si el régimen comunitario se aplicara únicamente a los daños ambientales y dejara la responsabilidad por los daños económicos enteramente en manos de los Estados miembros, podrían darse resultados injustos, como que se pagaran menos indemnizaciones, o ninguna, por los daños a la salud que por los daños causados al entorno por el mismo incidente. Además, el interés por la salud humana —que constituye por derecho propio un importante objetivo político— está estrechamente relacionado con la protección del medio ambiente: el apartado 1 del artículo 174 del Tratado CE afirma que la política de medio ambiente de la Comunidad debe contribuir a alcanzar, entre otros, el objetivo de proteger la salud de las personas”.

En este punto, procede llamar la atención, puesto que la Directiva no incluye en su ámbito de aplicación los daños “tradicionales”⁶, motivo por el cual el resarcimiento de este tipo de daños será exigible con arreglo a la responsabilidad extracontractual prevista en el art. 1902 del CC., y, por tanto, tendrán que ser reclamados por vía de la responsabilidad civil.

Con la publicación de la Propuesta de Directiva⁷, la Comisión decide estudiar la posibilidad de instaurar un régimen de responsabilidad ambiental más amplio y que diese cobertura a todos o casi todos los daños que se ocasionaran al medio ambiente.

3. MARCO COMPETENCIAL

Posteriormente con su publicación el 30 de abril de 2004, en el Diario Oficial de la Unión Europea, permitió cambiar el panorama de control de riesgos, estableciendo que inicialmente la responsabilidad de corregir el daño causado incumbe al operador. No obstante, la Eurocámara contemplaba la posibilidad de alegación de excepciones en el caso de catástrofes inevitables, basándose en el principio “quien contamina paga”, siendo éste más extenso y radical que el propio sistema tradicional de responsabilidad por culpa, con el fin de devolver el recurso dañado a su estado básico.

Por otra parte, según se desprende de sus considerandos, los objetivos principales que persigue son:

- 1) Se trata de suplir las diferencias existentes en materia de normativa ambiental entre los Estados miembros, y establecer un marco común para la prevención y reparación de los daños medioambientales.
- 2) Quiere instaurar un marco legal para asegurar la prevención y reparación de daños del medio ambiente, basado en el principio “quien contamina paga” tal como queda reflejado en su considerando 2, referido a la prevención y reparación de los daños ocasionados al medio ambiente⁸, viéndose igualmente expresado en su artículo 1^o.

⁶Art. 3- 3. De la Directiva “Sin perjuicio de la legislación nacional pertinente, la presente Directiva no concederá a los particulares derechos de indemnización con motivo de daños medioambientales o de una amenaza inminente de los mismos”.

⁷DOC. 151 E de 25.6.2002, pág. 132. La propuesta de la Directiva establece un marco basado en la responsabilidad ambiental al efecto de garantizar la prevención o el remedio de futuros daños medioambientales. No tiene efectos retrospectivos.

⁸ “La prevención y reparación de los daños medioambientales debe llevarse a cabo mediante el fomento del principio con arreglo al cual «quien contamina paga», tal como se establece en el Tratado” (Comunidad europea).

⁹ “La presente Directiva tiene por objeto establecer un marco de responsabilidad medioambiental, basado en el principio de “quien contamina paga” para la protección y reparación de los daños medioambientales”.

- 3) Pretende lograr el más alto nivel de protección del medio ambiente, estableciendo un régimen de responsabilidad tanto para la prevención como para la reparación de cualquier daño que se ocasione sobre dicho medio.

Debemos precisar que no se trata de una armonización total, ya que los Estados miembros pueden optar por disposiciones más rigurosas en materia medioambiental, según dispone el art. 3-2¹⁰ de la DRM. En el mismo sentido apunta su art. 16-1¹¹.

En referencia al ámbito de aplicación de la DRM, se aplicará ésta en función de la actividad que desarrolle el “operador”, criterio recogido en el apartado a) de su art. 3-1¹², ya se trate de daños ocasionados por actividades de gestión de residuos, daños al suelo o transporte de mercancías peligrosas, sean éstas por vía aérea, terrestre o marítima.

En el mismo artículo apartado b), establece que se aplicará

“A los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por actividades profesionales distintas de las enumeradas en el Anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debido a alguna de esas actividades, siempre que haya habido culpa o negligencia por parte del operador”.

Respecto al ámbito de protección de la norma comunitaria -DRM- sobre los daños al medio marítimo, consideramos que en la misma no quedan suficientemente contemplados los daños causados al entorno de este medio - v.gr. los vertidos que diariamente vuelcan al mar toneladas de desechos, incluidos los residuos oleosos¹³ por limpieza de fondos de los petroleros, o los provocados por las plataformas de perforaciones petrolíferas-.

Además de ello, y a la vista del contenido del artículo anterior, se puede afirmar que a los daños causados al medio ambiente por actividades comprendidas o no en su Anexo III, se les aplica un régimen de responsabilidad cuyos puntos definitorios son cuatro:

¹⁰ “La presente Directiva se aplicará sin perjuicio de normas comunitarias más rigurosas que regulen el desempeño de las actividades en ella consideradas y sin perjuicio de normas comunitarias que contengan reglas sobre conflictos de jurisdicción”.

¹¹ “La presente Directiva no constituirá obstáculo para que los EE.MM mantengan o adopten disposiciones más rigurosas en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales [...]”.

¹² “A los daños medioambientales causados por alguna de las actividades profesionales enumeradas en el Anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debido a alguna de esas actividades”.

¹³ Estos pueden ser de dos tipos: tipo A: residuos de petróleo crudo y agua de lastre contaminada con petróleo crudo. Tipo B: residuos de hidrocarburos y agua de lastre contaminada con productos petrolíferos distintos del petróleo crudo y con densidad menor o igual a 1.

- 1) Es un régimen administrativo por su aplicación. Diferente del privado de responsabilidad civil, en éste cualquier perjudicado al que se le ocasione un daño, puede reclamar ante los Tribunales ordinarios con el fin de obtener una indemnización. Por el contrario, en el tipificado en la DRM, el particular o interesado para reclamar la reparación o exigir una indemnización por un daño medioambiental, deberá comunicar el evento a la autoridad competente, quien determinará la magnitud de éste y comprobará si se encuentra dentro de los términos definidos en la DRM. En caso afirmativo, actuará contra el causante de dicho daño, por el contrario, no podrá hacerlo ante un Tribunal ordinario como en el supuesto anterior.
- 2) Es de responsabilidad ilimitada. Según dispone el apartado 1º del art. 8 de la DRM¹⁴, al operador culpable del daño se le impone la obligación de subsanarlo, o en su caso indemnizar por la totalidad de los costes derivados de prevención y reparación de este.

No debemos olvidar la aplicación del principio de ejecución subsidiaria establecido en el apartado tercero del art. 6 de la DRM¹⁵, mediante el cual cabe la posibilidad por parte de la autoridad competente de que adopte las medidas de protección del medio ambiente, y, posteriormente, incoe el procedimiento contra el operador o un tercero que haya causado el daño para recuperar el coste de este -art. 10 de la DRM-. En este supuesto, los costes ocasionados pueden recuperarse por parte de la Administración pública. A ésta le asiste ese derecho cuando la Autoridad competente haya adoptado por sí misma las medidas de prevención y evitación, de acuerdo con lo preceptuado en los arts. 23 y 47 de la LRM, y podrá exigir al operador o a los operadores causantes del daño medioambiental los costes que le hayan ocasionado, en base al art. 48 de la LRM, previa instrucción del correspondiente procedimiento.

- 3) En lo concerniente a la responsabilidad, su aplicación puede ser del régimen de “responsabilidad objetiva”¹⁶ para los operadores titulares de las actividades que figuran en su Anexo III. En tal supuesto, el operador, podrá ser considerado responsable de un daño al medio ambiente, sin

¹⁴ “El operador sufragará los costes ocasionados por las acciones preventivas y reparadoras adaptadas en virtud de la presente Directiva”.

¹⁵ “La autoridad competente exigirá que el operador adopte las medidas reparadoras. Si el operador incumple las obligaciones estipuladas en el apartado 1 o en las letras b) o c) del apartado 2, no puede ser identificado o no está obligado a sufragar los costes en virtud de la presente Directiva, la propia autoridad competente podrá adoptar dichas medidas reparadoras como último recurso”.

¹⁶ Para este tipo de responsabilidades, la autoridad competente para poder exigir la responsabilidad medioambiental sólo podrá probar la acción u omisión del presunto culpable y no el actuar culposo o negligente del sujeto causante del daño.

que haya negligencia o culpa por su parte. Bien es verdad que la aplicación del citado régimen es limitada, puesto que como queda dicho, sólo afecta a las actividades más peligrosas para el medio ambiente y que figuren en el citado Anexo, así como la excepción de responsabilidad contempladas en su artículo 4.

- 4) Puede ser su aplicación de un régimen de “*responsabilidad subjetiva*” para aquellos operadores que pueda probarse que, por parte de éstos, no ha habido culpa o negligencia en el origen del daño y, que las actividades que lo han ocasionado sean distintas de las enumeradas en su Anexo III.

Cuestión igualmente importante, es la relativa a la consideración de sujeto responsable definiendo en el art. 2-6 de la DRM como “operador”

“cualquier persona física o jurídica, privada o pública, que desempeñe o controle una actividad profesional o, cuando así lo disponga la legislación nacional, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de esa actividad, incluido el titular de un permiso...”

La responsabilidad que sobre el operador recae en virtud del art. 9-1 de la Ley de Responsabilidad medioambiental es la de adoptar las medidas de prevención y reparación de los daños ocasionados al medio ambiente, así como sufragar los costes que originen dichas acciones cuando resulten responsables de los mismos.

Al respecto debemos precisar, que tanto la Directiva 2004/35 CE, como la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, al definir el concepto “operador” hacen referencia a las personas que “*controlen dicha actividad*”. Ninguna de las dos normas legales citadas establece qué es lo que se entiende por “*control*”, lo que implica una gran ampliación del concepto, de manera que se extiende considerablemente el ámbito de personas que pueden ser responsables.

Se puede decir que el concepto de sujeto responsable es dilatado y varía según las particularidades jurídicas de cada ordenamiento de los distintos Estados de la Unión.

En tal caso, podría tener ese calificativo la persona física o jurídica a cuyos intereses sirve la fuente de riesgo y que tiene la posibilidad de influir sobre la actividad causante del daño, o que ejerce de modo independiente el control sobre la instalación que puede originarlo.

Bien es verdad, que no todos los daños ocasionados al medio ambiente quedan incluidos en el ámbito de la aplicación de la Directiva, así tenemos como en su art. 4, se establecen diferentes causas por las cuales ciertos daños quedarán expresamente excluidos de su ámbito de su aplicación:

- Los daños medioambientales y la amenaza inminentes de tales daños provocados por conflictos armados -letra a) del apartado 1-.
- Los derivados de fenómenos naturales excepcionales e inevitables - letra b) del apartado 1-.

Además de los ya citados, se excluyen también los daños que se deriven de los incidentes amparados por los convenios internacionales, a los que hace referencia al apartado 2 del artículo 4 - Anexo IV de la DRM-. De entre ellos, resaltamos los relacionados con el transporte marítimo, referido a la contaminación por el convenio citado en el apartado d), que hace referencia al “*Convenio Internacional de 3 de mayo de 1996 sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el Transporte Marítimo de sustancias nocivas y potencialmente Peligrosas*”, puesto que, a tenor de lo establecido en el apartado b) del art. 3¹⁷ del citado Convenio, se aplicará el mismo en aquellos supuestos de transporte marítimo donde se haya ocasionado un grave daño de contaminación al medio ambiente en la zona económica exclusiva del Estado Parte donde haya ocurrido el hecho.

Prosiguiendo con las excepciones establecidas en el art. 4 de la DRM, no se aplicará ésta a los daños medioambientales ni a las amenazas de tales daños que sean provocados por:

- Los riesgos nucleares, ni a la amenaza inminente de tales daños cuando sean originados por las actividades establecidas en el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, o que tengan su origen en la energía nuclear -Anexo V de la Directiva-.
- Aquellas actividades realizadas para la defensa nacional y seguridad internacional.
- La presente directiva no se aplicará a los daños medioambientales ocasionados por una contaminación de carácter difuso, siempre que no se pueda demostrar quién o quiénes son los autores del daño.

¹⁷ “Los daños ocasionados por contaminación del medio ambiente en la zona económica exclusiva de un Estado Parte, establecida de conformidad con el Derecho internacional o, si un Estado Parte no ha establecido tal zona, en un área situada más allá del mar territorial de ese Estado y adyacente a dicho mar territorial determinada por ese Estado de conformidad con el Derecho internacional y que no se extienda más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial de dicho Estado”.

- Excluye igualmente de forma explícita en su apartado 14¹⁸ los daños llamados “tradicionales”, por estar éstos ya sometidos al régimen de responsabilidad del Derecho privado, motivo por el cual, la DRM no concede a los particulares que hayan sido perjudicados por daños o amenazas medioambientales derecho de indemnización. Por ello, tendrán que dirigir sus reclamaciones por medio de la vía civil.

En este punto quisiéramos atraer su atención sobre la exclusión de estos daños de la DRM.

Nuestra reflexión sobre el particular apunta a que no deberían ser excluidos de la Directiva y consecuentemente de la Ley de Responsabilidad medio ambiental por considerar que, en ocasiones, los daños medioambientales conllevaban deterioros para las personas y a sus bienes privativos, claro está, siempre que los mismos fuesen causados por una actividad que supusiese un grave peligro para el medio ambiente (citadas en su Aneo III).

El libro Blanco¹⁹ en su apartado 4.2.1 letra a) referido a los daños tradicionales realizaba la importancia de éstos por tratarse de daños a la salud del ser humano, añadiendo. “Por razones de coherencia es importante abarcar también los daños tradicionales, como los daños a la salud y los daños materiales, cuando sean causados por una actividad definida como peligrosa en el ámbito de aplicación del régimen, pues en muchos casos el mismo incidente provoca daños tradicionales y daños ecológicos”.

Quedan igualmente fuera de su ámbito de aplicación los números 3 y 4 del art. 8 de la DRM. Es decir, no se exigirá al operador que sufrague los costes de las medidas preventivas o reparadoras:

- Cuando fueron causados por un tercero a pesar de existir las medidas de seguridad adecuadas.
- Cuando los daños se produjeron como consecuencia del cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria cursada por la Autoridad.

En cuanto a su transposición, la DRM estableció como fecha límite para ser incorporada a los ordenamientos jurídicos de los EE.MM el 30 de abril de 2007²⁰, siendo incumplido dicho plazo por la mayoría de ellos, pues sólo cuatro

¹⁸ “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”.

¹⁹ Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental. COM (2000) 66 final. Bruselas, 9 de febrero de 2000.

²⁰ Vid. Art. art. 19-1 de la DRM.

lo hicieron²¹, los restantes 23 no llegaron a cumplir dicha obligación, entre ellos se encuentra España, que la incorpora a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental²². En tal situación la Comisión Europea se vio obligada a llevar ante el Tribunal Europeo de Justicia siete EE.MM -Finlandia, Eslovenia, Austria, Francia, Grecia, Luxemburgo y Reino Unido-, completándose definitivamente todas las adaptaciones a finales de 2010.

4. EFICACIA DE SU IMPLANTACIÓN

En atención a la eficacia de la implantación de la directiva en el ámbito de la Comunidad, en el primer informe de la Comisión y del Parlamento Europeo publicado en Bruselas el 12 de octubre de 2010²³, se analiza el resultado de la Directiva en cuanto a la reparación del daño ambiental y al coste razonable de las garantías financieras para actividades recogidas en su Anexo III.

Se examinan en primer lugar los efectos de la transposición y su aplicación, y, en segundo lugar, se centran en el tema de las garantías financieras, enfocándolo sobre tres aspectos: con la adopción de un enfoque progresivo, para que los Estados miembros fomenten su desarrollo, fijando los límites máximos para dichas garantías y excluyendo las actividades de bajo riesgo para el medio ambiente.

El informe se pronuncia igualmente sobre las medidas a tomar. Entre ellas aconseja: mejorar y desarrollar las directrices de aplicación de la Directiva sobre las definiciones y conceptos como: “daño ambiental”, “estado básico” y “daño significativo”, ya que las distintas interpretaciones han dado lugar a divergencias en su aplicación, lo que hace necesario exigir que sean precisas para que se puedan aplicar de modo uniforme en todo el territorio de la Unión.

En cuanto a las medidas que aconseja el informe, las más significativas consisten en la necesidad del intercambio de información entre las partes interesadas - autoridades competentes, operadores, asociaciones sectoriales-. Recomienda que los Estados miembros instauren archivos y registros sobre los problemas que surjan en el ámbito de aplicación de la Directiva. Ello proporcionaría una

²¹ Fueron: Letonia, Lituania, Italia y Hungría.

²² Disposición final segunda²² “Esta ley incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales”.

²³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, de conformidad con el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Bruselas, 12.10.2010 COM (2010) 581 final.

información más extensa y verdadera en beneficio de las partes interesadas, facilitando de esa manera el cumplimiento de las obligaciones que impone el art. 18-1 de la Directiva sobre “informes y exámenes”. Atendiendo a la experiencia adquirida sobre este tema, permitiría evaluar con mayor exactitud la eficacia de la Directiva.

Con posterioridad a este primer “informe” de la DRM, la Comisión realiza un segundo informe basado en la evaluación de ésta, llevado a cabo por REFIT²⁴ y referido al modo de aplicación en los diferentes EE.MM de la responsabilidad medioambiental²⁵.

Se observa que las diferentes interpretaciones de los diversos conceptos que aporta la DRM, generan conflictos en diversos Estados de la Unión para una aplicación eficaz de la misma, y en concreto, el referido al umbral de importancia relativa del daño, por ser distintas las interpretaciones que de él se dan, lo que constituye uno de los principales obstáculos para su correcta aplicación, haciendo que sea más limitado que lo que hubiera sido deseable y menos eficaz.

De hecho, nos sigue diciendo el informe que las autoridades competentes, los agentes económicos y las entidades aseguradoras, han pedido mayor claridad y orientación sobre esta materia.

Otro de los obstáculos que dificultan su plena aplicación es la lasa preparación de las autoridades competentes, que no siempre ejecutan los procedimientos adecuados para tratar los casos de daños medioambientales. Por ello propone que la Comisión debe reformar y mejorar sus programas de formación.

Por otra parte, para que los costes de reparación de los daños medioambientales no sean una carga excesiva para los operadores responsables, anima a los Estados miembros a la implantación de garantías financieras y a acelerar su desarrollo, con el fin de que los operadores, en supuesto de que fuesen imputados por daños al medio ambiente sus responsabilidades queden cubiertas recurriendo a ese sistema de garantías, pudiendo así hacer frente a las mismas.

²⁴ Es un programa de adecuación y eficacia de la normativa legal de la Comisión Europea, siendo su objetivo tratar de reducir el tiempo de la burocracia y de los costes de la aplicación de las normas legales europeas a los respectivos Estados miembros.

²⁵ Para tal fin presenta una serie de recomendaciones. Vid. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones. de conformidad con el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Bruselas, 12-10-2010 COM (2010).

Respecto al caso español, fue uno de los siete primeros Estados de la UE que estableció dichas garantías con carácter obligatorio – art. 24-1 de la LRM-, el legislador español las instaura sólo para las actividades citadas en el Anexo III de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, por considerarlas de mayor riesgo para este medio. Pudiendo así el operador, hacer frente a sus obligaciones y responsabilidades, y en consecuencia garantizar la consecución de los objetivos que persigue la responsabilidad medioambiental.

El informe continúa exponiendo, que no es posible hacer una información global significativa por los pocos datos de que se dispone sobre las misma, y, por consiguiente, propone que, en aras de garantizar una mayor cobertura sobre los daños ambientales que no abarca la Directiva, sería conveniente la creación de un fondo europeo destinado a la reparación de daños ambientales.

Las conclusiones de este segundo informe se resumen en:

- La aplicación de la Directiva a los diversos sistemas jurídicos de los Estados miembros, ha permitido mejorar de forma limitada la prevención y la reparación de daños medioambientales en comparación con la anterior situación, es decir, antes de la citada transposición de ésta a los diferentes ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.
- En cuanto a su evaluación, se ha detectado falta de colaboración entre los Estados miembros con vistas a garantizar una mayor eficacia en la acción preventiva y reparadora con respecto a cualquier daño al medio ambiente.

Igualmente se ha detectado insuficiencia de recursos y competencias técnicas para aplicar.

Como ya se ha apuntado anteriormente, existe ambigüedad en torno a los conceptos y definiciones tales como el “daño” y el umbral a partir del cual se puede considerar significativo el mismo.

Finalmente, de las recomendaciones que apunta para una mejor armonización, consideramos interesantes las siguientes:

- Mejorar en la recogida de datos sobre los asuntos relacionados con la aplicación de la Directiva en aquellos Estados que aún no han creado registros.
- Perfeccionar los sistemas de gestión de riesgos en las empresas.
- Apoyar su labor de ejecución con iniciativas proactivas -como, por ejemplo, documentos de orientación, formación, herramientas electrónicas para los análisis de riesgos, establecimiento de criterios de referencia, modelos de garantías financieras.

- Intercambiar experiencias y buenas prácticas administrativas y apoyarse mutuamente en la creación de capacidades.
- Revisar su interpretación de las disposiciones clave de la Directiva, en particular en relación con el concepto de «daño significativo».
- Registrar datos sobre incidentes relacionados con la DRM y publicar registros relativos a esa Directiva.
- Recopilar sistemáticamente los datos necesarios que puedan demostrar que la aplicación de la Directiva en su país es eficaz, eficiente y acorde con la situación general en la UE.

5. CONCLUSIONES

Debido a los grandes desastres medioambientales a partir del año 1976, la Unión Europea necesitaba con urgencia disponer de un sistema legal uniforme, capaz de dar solución a los graves problemas que originaban los daños al medio ambiente, y dar protección y seguridad a sus recursos naturales, ya que la regla que regía por entonces estos temas era el Derecho civil que no resolvía con eficacia los conflictos que generaban.

Para dar respuesta a dicha problemática, se aprueba la Directiva 2004/35/CE, con el propósito de superar las lagunas existentes del sistema de responsabilidad ambiental. Se trata pues, de un importante aporte legal que fija las bases para una mejora de la protección del medio ambiente en el ámbito de la Unión.

- Del contenido del art. 3 de la Directiva, se deduce que el régimen de responsabilidad a adoptar se caracteriza por tres notas definitorias: se trata de un régimen administrativo por su aplicación y de un régimen objetivo y subjetivo en lo que se refiere a imputación.

Además de estos regímenes, y conforme a lo dispuesto en su art. 8-1, se establece otro de responsabilidad de carácter ilimitado, consistente en asumir el operador la totalidad de los costes que se hayan originado. La medida ha sido positiva, pues estimamos que es el modo más eficaz de alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente.

- A la vista de la redacción del art. 2 de la DRM, algunas de las definiciones que aporta como: “daño ambiental”, “estado básico” y “daño significativo”, no están lo suficientemente definidas, puesto que han dado origen a conflictos interpretativos a la hora de ser aplicadas en los diferentes Estados de la Unión. A título de ejemplo, citamos algunas: operador, daño ambiental, daños significativos o estado básico. Sería pues, aconsejable que fuesen más precisas para

que puedan ser aplicados los diferentes sistemas de responsabilidad de un modo más uniforme en todo el ámbito de la Unión. De este modo mejoraría el sistema de gestión de los riesgos en beneficio de un medio ambiente más sano y sostenible.

- Actualmente, podemos asegurar que desde su publicación la efectividad de la Directiva no está lo suficientemente consolidada, y uno de los principales motivos es el reducido número de actividades sujetas a la responsabilidad objetiva, y contempladas en su Anexo III. Viéndose aún más limitada en España con la medida que se ha adoptado en base al R.D. 183/2015, de 13 de marzo, que modifica el art. 37 del RD 2090/2008, reduciendo el número de actividades contenidas en el Anexo III de la Ley de Responsabilidad Medioambiental. Medida que consideramos poco acertada para alcanzar mayor efectividad en la protección del medio ambiente.
- Estimamos que, en aras de una mejor cobertura del daño ambiental, se incluyeran otras actividades que potencialmente resulten peligrosas para este medio y para el ser humano y su hábitat, tales como transporte marítimo de hidrocarburos. Bien es verdad, que ya está regulado por convenios internacionales vigentes en España y detallado en el Anexo IV de la DRM.

Igualmente excluyen de su aplicación, a los llamados “daños tradicionales”, en este marco, nuestra reflexión apunta a que no deberían ser excluidos de su ámbito de aplicación de la DRM, por considerar que estos daños, en ocasiones también conllevan deterioros a la salud y a los bienes privativos de las personas, pues, ya el Libro blanco, en su apartado 4.2.1 aconsejaba, que por razones de coherencia es importante abarcar este tipo de daños, razón de más, para que no sean excluidos.

- Como ya se ha adelantado, la DRM, persigue la armonización de las normas legales medioambientales entre los Estados miembros de la Unión Europea, para dar respuesta a las exigencias de la protección del medio ambiente, consistente en establecer un nuevo marco legal común para la prevención, evitación y reparación de un daño al mismo en el ámbito de la Unión Europea, basado en el principio de “quien contamina paga”. Ello permite mejorar la aplicación de medidas para la prevención y reparación del medio ambiente.
- En el mismo sentido la DRM, trata de fomentar la cooperación entre los Estados de la Unión en materia de medio ambiente, puesto que hay situaciones en que el daño ambiental puede afectar a uno o más Estados, provocando problemas de cobertura legal, y como

consecuencia, no se puede dar respuesta rápida a la reparación de los daños ocasionados. Por ello la DRM, con esta colaboración, pretende que se adopten las medidas de prevención y reparación lo más rápida y eficazmente posible, buscando la máxima eficacia en la protección de este medio.

Consideramos muy positiva la medida, pero estimamos que adolece de falta de concreción, pues más bien se trata de una declaración de intenciones, ya que carece de un procedimiento de actuación claro y preciso que evite las consecuencias de su incumplimiento. Sería aconsejable proponer protocolos de colaboración eficientes que garanticen una acción coordinada ante un daño transfronterizo.

- La falta de imposición por parte de la Directiva a los Estados miembros de las garantías financieras perjudica la eficacia del sistema de protección y reparación del medio ambiente, puesto que al asumir el operador el coste total de la prevención y reparación del daño es muy posible que trate de evitarlo, no contratando ningún tipo de garantías financieras.
- Sería aconsejable que se instase a la obligatoriedad de las garantías financieras a todos los operadores de la Unión, con el fin de proteger de una forma más eficaz sus responsabilidades por daños medioambientales. Su necesidad es apremiante, dado que el hecho de que el operador cuente con una garantía apropiada reduce notablemente los riesgos a los que se puede ver expuesto en el ejercicio de su actividad. Con ello, además, se mantendría un alto nivel de eficacia y protección para este medio, haciendo así más efectivo el principio de “quien contamina paga”.

6. BIBLIOGRAFIA

ESTEVE PARDO, J. *Ley de Responsabilidad Medioambiental. Comentario sistemático*. Edit. Marcial Pons, Madrid, 2008.

GOMIS CATALÁ, L. Capítulo II. La Ley de Responsabilidad Medioambiental en el marco del Derecho de la UE. En: LOZANO CUTANDA, B. (Coord.). *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas, 2008.

JORDANO FRAGA, J M.: *La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: Bosh, 1995.

LÓPEZ RAMON, F. Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental.
Revista de Administración Pública, n. 142, enero-abril de 1997.

MANDIÁ OROSA, J. A. *Responsabilidad del operador social por daños al medio ambiente* [Tesis doctoral]. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2020.

MARTIN MATEO, R. *Manual de Derecho*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2003.

ORTEU BERROCAL, E.: Ámbito de aplicación de la Ley (Arts. 3 a 6 y definiciones relacionadas. En: LOZANO CUTANDA, B. (Coord.). *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental (Ley 26/2007, de 23 de octubre)*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Civitas, 2008, pp. 165-201.

RUDA GONZÁLEZ. A. *El Daño Ecológico Puro*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2008.