

UN NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD COMUNITARIO POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE: LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN RELACIÓN CON LA PREVENCIÓN Y REPARACIÓN DE DAÑOS AMBIENTALES

Eduardo ORTEU BERROCAL

Administrador Civil del Estado

Sumario:

1. INTRODUCCIÓN.
2. LA PROPUESTA DE DIRECTIVA: UN NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN: ¿QUÉ ACTIVIDADES SE VEN AFECTADAS POR LA DIRECTIVA Y QUÉ DAÑOS SE PRETENDE EVITAR?
4. QUIEN CONTAMINA PAGA: LOS MECANISMOS DE IMPUTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.
5. LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN COMUNITARIO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL SISTEMA?
6. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

La responsabilidad por los daños ocasionados al medio ambiente es, no cabe duda, uno de los sectores del ordenamiento jurídico ambiental que demanda con mayor urgencia una intervención eficaz de los poderes públicos. Hasta ahora, los daños al medio ambiente han encontrado una cobertura parcial en nuestro ordenamiento. Por un lado, podemos encontrar una protección indirecta a través del derecho civil articulada en torno a la institución de la responsabilidad extracontractual subjetiva, culposa y accidental regulada por nuestro Código Civil para aquellos daños a las personas y a los bienes cuyo vector es el medio ambiente o que pertenecen a éste. Por otro, las diferentes normas ambientales suelen recoger aparejada a la sanción administrativa derivada de la infracción una obligación, la correspondiente obligación de reparación a cargo del infractor. El Código Penal regula, finalmente, la responsabilidad criminal derivada de delitos ambientales.

No obstante, la incapacidad de los mecanismos legales existentes actualmente para prevenir y reparar gran parte de los daños ambientales se pone de manifiesto, tanto en el plano nacional como internacional, en los reiterados accidentes ecológicos con gravísimas consecuencias para el entorno de los que son sólo la muestra más conocida el del *Prestige*, el de Toulouse o el de Doñana. Esto es especialmente cierto cuando nos enfrentamos a daños ambientales en sentido estricto, esto es, daños a los recursos naturales que no se traducen en daños a las personas y a los bienes como son, por ejemplo, los daños a los ecosistemas, a la atmósfera o al agua en cuanto recurso ambiental.

La necesidad de incorporar instrumentos normativos que den cobertura a las autoridades públicas para hacer efectiva la protección del medio ambiente a través de una prevención y reparación efectiva de los daños que a éste se le ocasionan se ha convertido, de esta manera, en una de las principales prioridades políticas de los Gobiernos de los países desarrollados.

En España, desde el accidente de Aznalcollar (y la subsiguiente catástrofe ecológica motivada por el vertido tóxico de la empresa Boliden en las proximidades del Parque Nacional de Doñana) la adopción de una normativa eficaz en materia de responsabilidad ambiental se ha convertido en una prioridad que, a raíz de los sucesos del *Prestige*, no ha hecho sino reforzarse hasta convertirse en una demanda social de primer orden.

Por otra parte y, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la necesidad de adoptar una normativa sobre responsabilidad ambiental es una exigencia para poder hacer efectivos los mandatos contenidos, en primer lugar, en la propia Constitución Española de 1978 y, en segundo lugar, en los Acuerdos y Tratados Internacionales de los que España es parte. Así, en el ámbito internacional, el principio número 13 de la Declaración de Río ha impuesto a los Estados la obligación de desarrollar legislaciones nacionales en materia de responsabilidad ambiental. En el plano comunitario y, al amparo de los principios de «acción preventiva» y de «quien contamina paga», la Unión Europea ha venido perfilando desde la adopción del Libro Verde sobre Reparación del Daño Ecológico las líneas directrices de un régimen de responsabilidad por daños ambientales comunitario que se fue concretando posteriormente en el Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental¹ y cuya necesidad se ha reiterado en el sexto Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente. Un largo proceso que se ha prolongado durante más de una década y que se ha materializado en la **Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales**, objeto de análisis en este artículo.

Finalmente, a escala nacional, el artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, al tiempo que impone a todos el deber de con-

¹ Documento COM (2000) 66 final, de 9 de febrero de 2000.

servarlo y establece que quienes incumplan la obligación de utilizar racionalmente los recursos naturales y conservar la naturaleza, en tanto que deber de colaboración con las generaciones futuras, tendrán la obligación de reparar el daño causado, con independencia de las sanciones penales o administrativas que también correspondan. Todo ello de acuerdo con lo que disponga la ley correspondiente.

En este contexto social, político y jurídico, el Gobierno español, a través del Ministerio de Medio Ambiente elaboró un anteproyecto de Ley de responsabilidad civil medioambiental de carácter objetivo y aplicable a las actividades con especial incidencia ambiental para colmar el vacío legal existente en la materia y completar las obligaciones legales y reglamentarias que en materia de reparación ya se contenían en la normativa pública sobre responsabilidad penal y administrativa por daños ocasionados al medio ambiente.

Este anteproyecto, inspirado en las directrices marcadas al efecto por el Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental, alcanzó una tramitación muy avanzada, siendo sometido a la consulta de las Comunidades Autónomas y del resto de los Departamentos Ministeriales. Igualmente, fue sometido a la consulta de los agentes económicos y sociales interesados tanto de forma individual como a través de dos órganos consultivos de especial relevancia: el Consejo Económico y Social y el Consejo Asesor de Medio Ambiente.

No obstante, el Ministerio de Medio Ambiente paralizó la tramitación de este anteproyecto al tener conocimiento de la presentación de la propuesta de Directiva sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales por parte de la Comisión Europea, especialmente, teniendo en cuenta que dicha propuesta se distanciaba en puntos importantes del Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental y que el anteproyecto estaba basado en este último.

Tras el consenso alcanzado entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, la aprobación de esta propuesta de Directiva es inminente. Ahora todos los esfuerzos deberán centrarse en los trabajos de transposición de la nueva iniciativa comunitaria, cuyos aspectos más relevantes pretendemos poner de relieve, aunque sea de manera sucinta, a lo largo del presente artículo. En este sentido, dada la extensión de la propuesta de Directiva, me centraré en el análisis de ciertos aspectos jurídicos del nuevo sistema de responsabilidad, estudiando, en particular, su naturaleza, sus mecanismos de imputación y su articulación procedimental. No son todos los que integran el sistema. Merecen igual atención otros elementos como el régimen financiero y la eficacia del sistema de responsabilidad diseñado por la propuesta o el tratamiento de la reparación del daño ambiental, por citar algunos ejemplos. Materias que requieren un estudio individualizado que excede las posibilidades de este artículo, con el que tan sólo pretendo desvelar la articulación jurídica de este régimen de protección frente al daño medioambiental.

2. LA PROPUESTA DE DIRECTIVA: UN NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Me parece adecuado comenzar exponiendo el objetivo de la Directiva que no es otro que el de instaurar un marco de responsabilidad ambiental basado en el principio de «quien contamina paga», para la prevención y la reparación de los daños ambientales, tal y como reza el artículo 1.º de la propuesta. El objetivo es, pues, doble. En primer lugar, se busca prevenir la producción de daños al medio ambiente y, para los casos en los que éstos lleguen a producirse, la Directiva exige, en segundo lugar, su debida reparación. Todo ello articulado a través de un régimen de responsabilidad ambiental.

Ahora bien, ¿de qué responsabilidad estamos hablando? A priori, se podría decir que estamos ante un régimen público o administrativo de responsabilidad, de carácter objetivo (no obstante algunas excepciones) e ilimitado.

Se trata, en primer lugar, de un régimen público distinto del régimen privado de responsabilidad civil clásico, lo que comporta importantes diferencias de carácter procedimental y de legitimación. En este sentido, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas de responsabilidad civil tradicionales en los que cualquier persona que sufre un daño puede reclamar ante los Tribunales ordinarios la reparación del perjuicio sufrido o la obtención de una indemnización compensatoria, en el sistema administrativo de responsabilidad diseñado por la propuesta de Directiva, el particular, o las entidades habilitadas por la Directiva para reclamar, no podrán dirigirse a un Tribunal demandando la reparación o exigiendo el cobro de la indemnización oportuna, sino que deberá comunicar el evento causante del daño a la autoridad pública competente, la cual, si estima que se ha causado un daño en los términos definidos por la Directiva, actuará contra el causante del daño. Sólo en el caso de que esta última no actúe, entonces, y al amparo de tal inactividad, el particular afectado podrá formalizar su reclamación ante el órgano jurisdiccional correspondiente solicitando que éste inste a la Administración a cumplir con su obligación de velar por la protección del medio ambiente en los términos legalmente previstos. Es decir, el particular habrá de requerir a la Administración para que ésta, a su vez, exija al operador responsable que repare el daño ocasionado o haga frente a la indemnización compensatoria. En el caso de que la Administración desatienda la petición del particular o de las entidades legitimadas, éste podrá reproducir su pretensión ante el Juez o Tribunal (del orden jurisdiccional contencioso-administrativo) denunciando la inactividad de la Administración Pública.

De esta manera, la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Directiva recae básicamente sobre la autoridad pública competente. Esto es comprensible si tenemos en cuenta que, a diferencia de lo que establecía el Libro Blanco, la Directiva excluye de su ámbito de aplicación los daños a las personas y a los bienes.

Se trata, en segundo lugar, de un régimen administrativo de responsabilidad en el que conviven actividades cuyos daños se exigen conforme a un esquema de responsabilidad objetiva y daños cuya producción sólo origina responsabilidad al amparo de la Directiva en el operador que los ha ocasionado cuando se demuestra su culpa o negligencia. Siguiendo la tendencia de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y el Convenio de Lugano, que vienen apostando en los últimos años por la introducción de regímenes administrativos de responsabilidad ambiental de carácter objetivo, así como del Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental de febrero de 2000 de la Comisión Europea, la Directiva opta por la constitución de un régimen de responsabilidad de carácter igualmente objetivo.

La apuesta por el establecimiento de lo que la tradición anglosajona denomina un «sistema estricto de responsabilidad», por oposición al basado en la existencia de culpa, falta o negligencia, obedece a la progresiva objetivización de los regímenes de responsabilidad extracontractual y a la implantación de la denominada teoría del riesgo que hace que, a menudo, el fundamento de la responsabilidad pase a descansar en el riesgo generado por la actividad que el hombre desarrolla y de cuyos rendimientos se beneficia el propietario, frente a la noción tradicional de culpa o negligencia en la que pudiera haber incurrido en el desempeño de tal actividad.

La determinación del carácter objetivo o subjetivo del sistema de responsabilidad diseñado en la propuesta de Directiva se hace depender tanto de la naturaleza del recurso natural protegido como del tipo de actividad originadora del daño. De esta manera, cuando se trate de daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por el desempeño de actividades profesionales distintas de las incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva (actividades relacionadas en su Anexo III), así como cualquier riesgo inminente de que se produzcan tales daños a raíz de alguna de tales actividades, la responsabilidad será de carácter subjetivo [art. 3.º 1 b)].

Por el contrario, cuando el daño o amenaza de daño tenga su origen en alguna de las actividades incluidas en el Anexo III, ya se trate de daños al agua, al suelo o los hábitats y especies naturales protegidos, la responsabilidad será de carácter objetivo, no siendo necesario que medie el elemento de la culpa o negligencia [art. 3.º 1 a)].

Esta distinción trae causa del Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental en el que se indica la conveniencia de establecer un doble régimen de responsabilidad: objetiva para los daños causados al medio ambiente y a los daños tradicionales² cuando fueran causados por las actividades expresamente previstas por la Directiva y subjetiva o basada en la culpa para el caso de daños a la biodiversidad ocasionados por actividades no relacionadas en la Directiva.

Se trata, por último, de un régimen de responsabilidad de carácter ilimitado. El artículo 8.º impone al operador responsable la obligación de sufragar la totalidad de los costes derivados de las acciones preventivas o reparadoras, sin contemplar limitaciones financieras a dicha responsabilidad. Este carácter ilimitado se manifiesta igualmente en la regulación de los criterios de reparación de los daños ambientales contenidos en la propuesta, según la cual los recursos naturales dañados se reparan con carácter general³ devolviéndolos a su estado original.

No obstante, el apartado 3 del artículo 4.º contempla una excepción al carácter ilimitado de la responsabilidad ambiental al autorizar al operador a limitar su responsabilidad en los casos de daños cubiertos por el Convenio de 1976 sobre limitación de responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo y en el Convenio de 1978 sobre limitación de responsabilidad en la navegación interior.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN: ¿QUÉ ACTIVIDADES SE VEN AFECTADAS POR LA DIRECTIVA Y QUÉ DAÑOS SE PRETENDE EVITAR?

La propuesta de Directiva impone al operador responsable la obligación de reparar el daño o prevenir su producción. Ahora bien, ¿a qué tipo de daños nos referimos? ¿Y a qué operador? La propuesta de Directiva ciñe su ámbito de aplicación a los daños, o la amenaza de producción de tales daños, ocasionados por determinado tipo de actividades a cierto tipo de recursos naturales. Las actividades que pueden generar responsabilidad ambiental a los efectos de la Directiva aparecen enumeradas en su Anexo III⁴, lista cerrada que, en combinación con el juego de las excepciones, limita, ciertamente, el ámbito de aplicación de la propuesta. Entre las actividades incluidas se encuentran las instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada; las actividades de gestión de residuos y residuos peligrosos sujetas a autorización administrativa y el traslado transfronterizo de residuos; las emisiones de vertidos a aguas interiores, superficiales y subterráneas; las actividades relacionadas con sustancias y productos peligrosos, productos fitosanitarios y determinados biocidas; el transporte de mercancías peligrosas; la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente y su liberación intencional al medio ambiente⁵.

No obstante lo anterior, como es clásico en los regímenes de responsabilidad, se exceptúan (art. 4.º) los daños originados por actos derivados de un conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrec-

² Los daños tradicionales, a pesar de lo sugerido por el Libro Blanco, han quedado definitivamente excluidos del ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva.

³ Existen, no obstante, algunas excepciones. La reparación de los daños al agua y a los hábitats y especies naturales pasa por la devolución del recurso natural a su estado original, en tanto que la reparación de los daños al suelo se entiende alcanzada una vez que desaparece el riesgo de peligro para la salud humana (art. 2.º y Anexo II).

⁴ La responsabilidad por los daños ocasionados por actividades distintas de las enumeradas en el Anexo III es de carácter subjetivo y se circunscribe a los daños ocasionados a especies y hábitats naturales.

⁵ Todas las actividades se definen por referencia a las normas comunitarias que las regulan.

ción; los que tienen su origen en fenómenos naturales de carácter excepcional, inevitable e irresistible; y los derivados de actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional, a la seguridad internacional o a la protección contra desastres naturales. También se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva los daños que tengan su origen en incidentes para los que exista un convenio (de los previstos en el Anexo IV) que esté vigente entre los Estados miembros y regule la responsabilidad o la indemnización aplicable al mismo. Se trata de supuestos de contaminación por hidrocarburos, transporte marítimo de sustancias nocivas y transporte de mercancías peligrosas por carretera, por ferrocarril y por vías fluviales. Igualmente se excluyen los riesgos nucleares y los daños ambientales que tengan su origen en el desempeño de cualquiera de las actividades previstas en el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea de la Energía Atómica o que tengan su origen en incidentes para los que exista un convenio (de los previstos en el Anexo V) que esté vigente entre los Estados miembros y regule la responsabilidad o la indemnización aplicable al mismo. Por último, la Directiva tampoco resultará de aplicación a los denominados daños difusos, siempre y cuando no sea posible establecer la relación de causalidad entre el daño y el operador que desempeña la actividad en cuestión.

En cuanto a los recursos naturales protegidos, la Directiva incluye en el concepto de daño ambiental el daño a las especies y hábitats naturales, el daño a las aguas y el daño al suelo. El artículo 2.º de la Propuesta contiene una definición para cada uno de estos tres recursos naturales (por remisión a otras normas comunitarias en el caso de las aguas y de la biodiversidad, no así del suelo), así como definiciones sobre lo que se entiende por daño en general y por daño a cada uno de los recursos naturales enumerados.

Como ya se ha indicado, además del daño efectivo, la propuesta de Directiva, en aplicación del principio de «acción preventiva», cubre igualmente la amenaza de que tales daños se puedan producir. Por el contrario excluye los denominados daños tradicionales, es decir, los daños a las personas y a los bienes (art. 3.º 3).

Cuando una de las actividades profesionales u ocupacionales enumeradas en el Anexo III de la propuesta de Directiva ocasione un daño a uno de los recursos naturales incluidos en su ámbito de aplicación o amenace con ocasionar dicho daño, el operador responsable vendrá obligado a adoptar las medidas de prevención o reparadoras necesarias para evitar el evento dañoso o para devolver el recurso natural a su estado originario.

La regulación de las denominadas acciones «preventiva» y «reparadora» se encuentra recogida en los artículos 5.º y 6.º de la Propuesta. En ellos se explicitan las pautas de actuación que ha de observar el operador responsable, de *motu proprio* o a instancia de la Autoridad competente, ante una amenaza de daño ambiental o ante un daño efectivamente producido. El artículo 7.º regula el procedimiento a seguir para la definición de las medidas reparadoras de acuerdo con las previsiones contenidas en el Anexo II de la propuesta. En dicho Anexo se regula de manera profusa la reparación del daño medioambiental, identificando los distintos tipos de reparación existentes y los criterios para determinar cuándo los recursos naturales afectados han sido efectivamente reparados. La inclusión de estas directrices de reparación es, sin lugar a dudas, una de las novedades más interesantes de la Directiva. La aplicación de estos criterios va a permitir lograr un cierto grado de homogeneidad, asegurando unos estándares mínimos de reparación a nivel comunitario.

4. QUIEN CONTAMINA PAGA: LOS MECANISMOS DE IMPUTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Pero, ¿quién es el sujeto responsable?, ¿el obligado a adoptar las medidas de prevención o reparación previstas en la propuesta de Directiva? El artículo 8.º de la propuesta imputa la responsabilidad por los daños al medio ambiente, o por la amenaza de que tales daños se produzcan, al opera-

dor en abstracto, sujeto a quien impone la obligación de financiar los costes ocasionados por la adopción de tales medidas. ¿Y qué se entiende por operador? La propuesta de Directiva define este término a través de un amplio concepto en el que se da cabida a una pluralidad de posibilidades de titularidad y formas de organización y gestión de las actividades ocupacionales. Dispone así el artículo 2.º de la propuesta que por operador se entiende «cualquier persona física o jurídica, privada o pública, que realice o controle el desempeño de una actividad o en la que se hayan delegado competencias económicas en cuanto al funcionamiento técnico de esa actividad, cuando la legislación nacional contemple este supuesto, incluyendo al titular de un permiso o autorización para la misma o a la persona que registre o notifique tal actividad».

En relación con esta materia ha de tomarse en consideración, igualmente, el artículo 9.º que se ocupa de los supuestos en los que existe una pluralidad de operadores responsables y no resulta posible determinar el grado de participación de cada uno de ellos en la actividad originadora del daño o riesgo. El legislador comunitario ha dejado en manos del legislador nacional la facultad de establecer un régimen proporcional o solidario en relación con la imputación de costes en caso de varios responsables, así como en lo referido al reparto de responsabilidades entre el productor y el usuario del producto.

Por otra parte, como es común a todos los regímenes de responsabilidad, la propuesta de Directiva recoge una serie de supuestos que en unos casos eximen de responsabilidad al operador y en otros actúan como circunstancias atenuantes a tener en cuenta a la hora de fijar la participación del responsable en la financiación del coste de la indemnización. Entre las primeras, el apartado 3 del artículo 8.º incluye dos casos tradicionales: (i) la intervención de un tercero en la causación del daño, siempre que el daño o la amenaza inminente del daño se hayan producido a pesar de la existencia de las medidas de seguridad adecuadas, y (ii) el supuesto de daños ocasionados por el cumplimiento de órdenes o instrucciones obligatorias dictadas por la autoridad competente. En ambos casos, la carga de la prueba recae sobre el operador que vendrá obligado a demostrar que el daño o la amenaza de daño tuvieron su origen en alguno de los dos supuestos mencionados. En caso contrario, vendrá obligado a sufragar el coste de las medidas preventivas o reparadoras adoptadas.

Junto a estas dos eximentes de responsabilidad, tradicionalmente reconocidas por nuestro Derecho, la propuesta de Directiva introduce dos circunstancias que, si bien no eximen de responsabilidad al operador, sí actúan como circunstancias atenuantes a la hora de calcular la parte del coste ocasionado por las medidas preventivas y de reparación que habrá de sufragar el sujeto responsable. Se trata de las denominadas excepciones relativas al cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización y del «estado del arte» (*permit defence* y *state of art exemptions*).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.º 4 de la propuesta de Directiva «los Estados miembros podrán permitir que el operador no sufrague el coste de las acciones reparadoras adoptadas en virtud de la presente Directiva cuando demuestre que no ha habido falta o negligencia por su parte y que el daño ambiental ha sido causado por:

a) Una emisión o un hecho autorizados mediante autorización expresa, y plenamente ajustados a las condiciones en ella fijadas, concedida por, u otorgada de conformidad con, la legislación y la reglamentación nacionales aplicables que incorporan las medidas legislativas adoptadas por la Comunidad especificadas en el Anexo III, tal como se aplican en la fecha de emisión o del hecho en cuestión.

b) Una emisión o actividad, o cualquier forma de utilización de un producto en ejercicio de una actividad, respecto de las cuales el operador demuestre que no se habían considerado potencialmente perjudiciales para el medio ambiente según el estado de los conocimientos científicos y técnicos en el momento en que se produjo la emisión o tuvo lugar la actividad».

Ha de destacarse, en primer lugar, que estas dos circunstancias (cuya regulación ha sido uno de los aspectos más conflictivos, tanto en el seno de las negociaciones del Consejo, como en el Parlamento Europeo y en la Comisión) no constituyen causas que eximan *per se* de responsabilidad al operador, sino que pueden actuar como circunstancias que sirven para modular la fijación de los costes que habrá de sufragar el operador. Por consiguiente, sólo entran en juego una vez que el operador ha sido declarado responsable por el daño ocasionado y procede determinar el alcance de la indemnización compensatoria o el coste de la acción de reparación o prevención. La concreción de este extremo ha quedado en manos de los Estados miembros, que gozarán de libertad para regular la forma en la que juzgarán estas causas de modulación del coste a sufragar por el operador. En este sentido, no se puede negar que el silencio mantenido por el legislador comunitario en relación con esta materia puede provocar una cierta desarmonización entre las legislaciones de los socios comunitarios nada deseable. No obstante, la voluntad de alcanzar un consenso en relación con un tema tan debatido como el de las excepciones ha sido parte del peaje que ha tenido que pagar la propuesta de Directiva para poder ver la luz.

Por otra parte, desde la perspectiva de nuestro ordenamiento jurídico, la excepción del «estado del arte» es ya conocida por nuestro sistema. Concretamente, se halla recogida de modo expreso dentro de las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que regulan el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por el contrario, no hay previsión alguna en nuestra normativa nacional de responsabilidad que exima de responsabilidad al operador que dispone de una autorización administrativa para el desarrollo de una actividad, que cumple las condiciones que según la autorización han de ser observadas en el desempeño de tal actividad y que, aun así, ocasione daños al medio ambiente. Dicho de otro modo, nuestro Ordenamiento desconoce la «excepción del cumplimiento con las condiciones de la autorización» como circunstancia eximente de responsabilidad y así lo ha reiterado nuestra jurisprudencia.

En realidad, la instauración de un sistema estricto u objetivo de responsabilidad por daños al medio ambiente va a depender de la configuración jurídica que se otorgue a estas «excepciones atenuantes». En la actualidad, la práctica totalidad de las actividades potencialmente contaminantes recogidas en el Anexo III de la propuesta de Directiva requieren, para poder ser llevadas a cabo, la obtención de una autorización administrativa previa ⁶. En este sentido, si se circunscribe la objetividad del régimen de responsabilidad a los casos de riesgo (entendiendo por tales los supuestos de amenaza de producción de daño ambiental, en los que la exigencia de adopción de medidas de prevención está plenamente legitimada aun cuando el operador cuente con todas las autorizaciones administrativas exigidas por la legislación aplicable y cumpla escrupulosamente con lo en ellas prevenido), es previsible que la excepción «del cumplimiento con las condiciones de la autorización» despliegue toda su virtualidad exoneradora en los casos de producción efectiva del daño. Lo contrario podría generar un conflicto entre la Administración responsable del otorgamiento de la concesión o autorización y el operador. Se trata, en todo caso, de otro supuesto más a regular por el legislador nacional, que será quien tenga la última palabra sobre este particular.

5. LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN COMUNITARIO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL SISTEMA?

En cuanto a la autoridad competente para instruir y resolver los procedimientos de recuperación de los costes derivados de las acciones de responsabilidad, como viene siendo tradicional la aplica-

⁶ Por citar un solo ejemplo, téngase en cuenta lo establecido en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación para las actividades con incidencia ambiental elevada.

ción del principio de subsidiariedad hace recaer en cada Estado miembro la facultad para regular estos extremos. Regulación que habrá de ser coherente con el régimen público o administrativo de responsabilidad instaurado por la propuesta de Directiva, en el que la competencia para velar por su correcta aplicación recae sobre la Autoridad Pública, en el que, además, los bienes objetos de protección son tutelados por la Administración Pública y en el que, por último, las pretensiones de resarcimiento de terceros particulares por los daños tradicionales que sufran sus bienes con ocasión del desarrollo de alguna de las actividades previstas en la propuesta de Directiva quedan excluidos del ámbito de aplicación de ésta.

En este sentido, las obligaciones de reparación y prevención, así como las de sufragar su coste, nacen *ex lege* para el operador responsable, no siendo necesaria la intervención de terceros que acuerden u ordenen su realización, salvo en los supuestos de incumplimiento por parte del operador responsable y en los casos en los que la autoridad competente, cuando concorra alguna de las causas previstas en la norma proyectada, requiera al operador responsable -o al tercero responsable- para que actúe en un determinado sentido o para que sufrague el coste de las medidas adoptadas (arts. 5.º y 6.º).

Así definido, el sistema no da cabida a la iniciativa particular para reclamar directamente del operador responsable el cumplimiento de las obligaciones que estipula la propuesta de Directiva, posibilidad limitada a la autoridad competente (arts. 11, 12 y 13). Lo que sí reconoce la propuesta de Directiva en su artículo 12 es el derecho de los interesados a (i) «presentar a la autoridad competente las observaciones que juzguen oportunas en relación con los casos de daños ambientales o amenaza inminente de tales daños de los que tenga conocimiento», así como también a (ii) solicitar «a la autoridad competente que actúe conforme a lo dispuesto en la presente Directiva». En otras palabras, a quien se reconozca previamente la condición de interesado se le atribuirá legitimación para denunciar y solicitar la intervención de la autoridad ambiental, para presentar observaciones, documentos y alegaciones que apoyen la solicitud, para que las mismas sean tenidas en cuenta y para obtener una respuesta en la que se indique si se acepta o no la solicitud. Lo que no permite la Directiva al interesado es exigir directamente del operador responsable el cumplimiento de sus obligaciones de prevención o reparación.

La cuestión subsiguiente es qué se entiende por interesado. Según dispone el propio artículo 12, lo serán todas las personas físicas o jurídicas que se vean o puedan verse afectadas por el daño ambiental; los que tengan un interés suficiente en la toma de decisiones de carácter ambiental en relación con el daño o bien afectado; y los que aleguen vulneración de un derecho, en el caso de que así lo exija la legislación procedimental de cada Estado miembro. El precepto añade que la definición de lo que constituye «interés suficiente» y «vulneración de un derecho» corresponderá a cada Estado e incluirá, en todo caso, a las organizaciones no gubernamentales que trabajen en la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes exigidos por el derecho interno.

Como se puede comprobar, el tema relativo a la legitimación para instar la actuación de la autoridad competente es tratado de un modo amplio en la propuesta de Directiva, en sintonía con las previsiones contenidas en el Convenio de Aarhus⁷ en materia de participación y acceso a la justicia en los asuntos ambientales. Esta amplitud en el tratamiento de la legitimación también queda reflejada en el artículo 13 en el que se reconoce el derecho de los interesados (interpretado en los términos anteriormente indicados) a exigir o reclamar ante el órgano judicial o administrativo competente «el control de la legalidad procedimental y material de las decisiones, actos u omisiones de la autoridad competente en virtud de la presente Directiva».

⁷ Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, adoptado en la Conferencia Ministerial «Medio Ambiente para Europa» celebrado en la ciudad danesa de Aarhus el 25 de junio de 1998.

Por lo que se refiere a los plazos para el ejercicio de las acciones de reclamación de responsabilidad, el artículo 10 fija un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha en que se haya completado la aplicación de las medidas de prevención o reparación o se haya identificado al operador o tercero responsable. Si concurren ambas circunstancias el plazo vendrá determinado por la fecha que sea posterior.

Adicionalmente, la Directiva establece la no aplicación retroactiva de sus disposiciones y excluye su aplicación respecto de los daños originados por emisiones, sucesos o incidentes que tuvieron lugar hace más de treinta años desde la entrada en vigor de la norma (art. 17).

Señalar, finalmente, que la Propuesta exige la participación del operador responsable y, en su caso, la de los interesados, en el procedimiento de fijación de las medidas de reparación o prevención y en los de resolución de las solicitudes de acción (arts. 7.º y 13) y obliga a la autoridad competente a motivar las resoluciones que adopte en dichos procedimientos (art. 13).

6. CONCLUSIÓN

A lo largo de estas páginas hemos revisado los aspectos jurídicos más relevantes del nuevo régimen comunitario de responsabilidad ambiental, régimen que está llamado a convertirse en piedra angular en la obra de protección del medio ambiente desarrollada por la Comunidad Europea. No cabe negar que para algunos la Propuesta pueda resultar poco ambiciosa, en tanto que para otros viene a añadir una carga adicional e incierta a los sistemas productivos de las economías nacionales. Creo que sería prematuro emitir a estas alturas juicios de esa naturaleza. En todo caso, sí se puede afirmar que los operadores tienen, con carácter general, la obligación de internalizar los costes ambientales, en tanto que los poderes públicos tienen la ya citada de velar por la protección del medio ambiente. A partir de estas premisas me atrevo a afirmar que el régimen de responsabilidad ambiental diseñado por la propuesta de Directiva coadyuvará sin lugar a dudas a garantizar el cumplimiento de ambas obligaciones. Lo que es incuestionable es que por primera vez se establece a nivel comunitario un régimen de responsabilidad por daños ambientales de carácter general del que se deriva no sólo una obligación de reparar sino también de prevenir, con la obligación que ello implica a nivel de los Estados miembros tanto para operadores como para los poderes públicos.

Ahora corresponde a los Estados dar el siguiente paso y comenzar los trabajos de transposición de esta nueva Directiva. Trabajos complejos que requerirán el esfuerzo de todas las Administraciones Públicas implicadas, así como del público interesado en la protección del medio ambiente. En este sentido, quisiera concluir resaltando la necesidad de fomentar la participación activa de todos los actores involucrados (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sindicales y empresariales y comunidad científica) en el procedimiento de elaboración de la norma nacional de transposición. Sólo de esta manera se podrá alcanzar un texto normativo dotado del adecuado nivel técnico para superar los problemas que pueda plantear la adaptación de este sistema de responsabilidad ambiental a nuestro ordenamiento jurídico y así garantizar su eficacia, así como el necesario grado de aceptación por parte de los distintos operadores jurídicos, para reforzar su cumplimiento y correcta aplicación.