

RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE

Consejo de Redacción

JAVIER MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ

Presidente

Fiscal

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

Vicepresidente

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

AMALIA IRABURU ALLEGUE

Directora Editorial

MÓNICA NICOLÁS HARO

Secretaria. Editora

ALBERTO BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO

Catedrático de Derecho Mercantil. Abogado

FAUSTINO CORDÓN MORENO

Catedrático de Derecho Procesal. Abogado

FRANCESC DE PAULA CAMINAL BADÍA

Abogado

ANTONIO FERNANDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ

Catedrático de Derecho Romano

Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

EUGENIO GAY MONTALVO

Abogado. Ex-Magistrado del Tribunal Constitucional

JACOBO LÓPEZ BARJA DE QUIROGA

Magistrado del Tribunal Supremo

JUAN MARTÍN QUERALT

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

LUIS MARTÍN REBOLLO

Catedrático de Derecho Administrativo

JULIO MUERZA ESPARZA

Catedrático de Derecho Procesal

GONZALO QUINTERO OLIVARES

Catedrático de Derecho Penal

ENRIQUE RUBIO TORRANO

Catedrático de Derecho Civil

ANTONIO V. SEMPERE NAVARRO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Magistrado del Tribunal Supremo

EUGENIO SIMÓN ACOSTA

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

JAVIER GARCÍA AMEZ

RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE

Prólogo

ALEJANDRO HUERGO LORA

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2015



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBOOKS

Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2015 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Javier García Amez]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9098-364-5

Depósito Legal: NA 1114/2015

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 – Pamplona

A mi madre, Victoria
A mi «tata», Mari Carmen
A mi abuela, Aurora (In memoriam)

Sumario

	<u>Página</u>
AGRADECIMIENTOS	21
ABREVIATURAS	23
PRÓLOGO	27
INTRODUCCIÓN	31
CAPÍTULO I	
FUNDAMENTOS DE UN RÉGIMEN DE DERECHO PÚBLICO SOBRE DAÑOS AMBIENTALES	35
1. Fundamentos constitucionales	35
1.1. <i>La inexistencia de un derecho subjetivo al medio ambiente</i>	35
1.2. <i>Contenido del deber de reparar el daño ambiental: quien contamina, paga</i>	39
1.3. <i>Responsabilidad por daños ambientales, principio de precaución y ac- tividad de policía</i>	49
2. Reparto de competencias	55
2.1. <i>El reparto de competencias en la materia medio ambiente</i>	55
2.2. <i>Materias conexas con el medio ambiente</i>	61
2.3. <i>Los municipios y entidades locales</i>	65
2.4. <i>Las competencias administrativas en la Ley de Responsabilidad Medioambiental</i>	66

CAPÍTULO II

EL FACTOR TEMPORAL	69
1. Planteamiento de la cuestión	69
2. La aplicación retroactiva del sistema de responsabilidad: la experiencia norteamericana	70
3. La posición Europea y su recepción en España	79
4. La retroactividad en la legislación de residuos y suelos contaminados	83
5. La retroactividad en la Ley de Responsabilidad Medioambiental ...	87

CAPÍTULO III

EL DAÑO AMBIENTAL	91
1. El daño como centro de gravedad del sistema de responsabilidad .	91
2. El daño ambiental	93
2.1. <i>El daño ambiental</i>	93
2.2. <i>Los daños históricos</i>	100
2.3. <i>Los daños acumulados</i>	101
3. Elementos del daño	101
3.1. <i>Las especialidades del daño ambiental</i>	101
3.2. <i>La efectividad del daño</i>	104
3.3. <i>La evaluación del daño</i>	105
3.4. <i>Los estándares ambientales</i>	107
3.5. <i>La cuantificación del daño en el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley de Responsabilidad medioambiental</i>	110
4. El carácter ambiental del daño	113
4.1. <i>Los recursos protegidos. La exclusión de la atmósfera en la Ley de Responsabilidad Medioambiental</i>	113
4.2. <i>Los daños a las especies silvestres y a los hábitat (Daños a la Biodiversidad)</i>	115
4.3. <i>Los daños causados por la biotecnología ambiental</i>	123

	<u>Página</u>
4.4. <i>Daños al suelo</i>	131
4.5. <i>Excursus: la consideración de los suelos contaminados como un residuo</i>	139
4.6. En especial, la captura de CO ₂ en almacenamientos geológicos y la fractura hidráulica o «fracking»	142
4.7. <i>Daños a las aguas</i>	147
4.8. <i>Daños a las aguas marinas</i>	152
4.9. <i>Daños a la ribera del mar y de las rías</i>	154
CAPÍTULO IV	
EL SUJETO RESPONSABLE	161
1. Introducción	161
2. El operador	165
2.1. <i>El concepto de operador</i>	165
2.2. <i>Personas físicas y jurídicas</i>	166
2.3. <i>Personas públicas y privadas</i>	169
2.4. <i>Ejercen una determinada actividad</i>	171
2.5. <i>Responsabilidad en los grupos de sociedades</i>	177
2.6. <i>Muerte o extinción de las personas responsables</i>	181
2.6.1. <i>Fallecimiento de personas físicas</i>	182
2.6.2. <i>Extinción de personas jurídicas</i>	184
2.6.3. <i>Procedimiento para exigir la responsabilidad</i>	187
2.7. <i>Responsables solidarios y subsidiarios del operador</i>	188
2.7.1. <i>Responsables solidarios y subsidiarios del operador en la Ley de Responsabilidad Medioambiental</i>	188
2.7.2. <i>Responsables solidarios del operador</i>	191
2.7.2.1. <i>Las que sean causantes o colaboren en la ocultación o transmisión de bienes o derechos del obligado al pago con la finalidad de impedir la actuación de la Administración tributaria</i>	192
2.7.2.2. <i>Las que por culpa o negligencia incumplan las órdenes de embargo</i>	193

2.7.2.3.	Las que con conocimiento del embargo, la medida cautelar o la constitución de la garantía, colaboren o consientan en el levantamiento de los bienes o derechos embargados, o de aquellos bienes o derechos sobre los que se hubiera constituido la medida cautelar o la garantía	193
2.7.2.4.	Las personas o entidades depositarias de los bienes del deudor que, una vez recibida la notificación del embargo, colaboren o consientan en el levantamiento de aquéllos	194
2.7.3.	Responsables subsidiarios del operador	194
2.7.3.1.	Los gestores y administradores de hecho y de derecho de las personas jurídicas cuya conducta haya sido determinante de la responsabilidad de éstas	195
2.7.3.2.	Los gestores o administradores de aquellas personas jurídicas que hayan cesado en sus actividades	196
2.7.3.3.	Los que sucedan por cualquier concepto al responsable en la titularidad o en el ejercicio de la actividad causante del daño	196
2.7.3.4.	Los integrantes de administraciones concursales y los liquidadores de personas jurídicas	197
2.7.4.	Procedimiento de exigencia de responsabilidad	197
2.7.4.1.	Procedimiento en caso de responsabilidad solidaria	198
2.7.4.2.	Procedimiento en caso de responsabilidad subsidiaria	199
3.	Otros sujetos responsables	199
3.1.	<i>La normativa sobre suelos contaminados</i>	199
3.1.1.	Los distintos sujetos responsables	199
3.1.2.	Los causantes de la contaminación	201
3.1.2.1.	Justificación de la responsabilidad	201
3.1.2.2.	Tipo de responsabilidad	201

	<u>Página</u>
3.1.3. Los poseedores y propietarios de los suelos	202
3.1.3.1. Justificación de la responsabilidad	202
3.1.3.2. Tipo de responsabilidad	208
3.2. <i>La normativa sobre aguas interiores</i>	209
3.3. <i>La normativa sobre biodiversidad</i>	210
3.4. <i>El sujeto responsable en la legislación de costas</i>	212
4. La pluralidad de sujetos responsables	212
4.1. <i>Introducción</i>	212
4.2. <i>La pluralidad de responsables en la Ley de Responsabilidad Medioambiental</i>	216
4.3. <i>La responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas</i> ..	220
4.4. <i>La recuperación de costes por el operador</i>	222
5. En especial, los sujetos responsables en la «CERCLA»	225
5.1. <i>Introducción</i>	225
5.2. <i>La responsabilidad del propietario y del operador</i>	226
5.3. <i>La responsabilidad de los anteriores propietarios y operadores</i>	230
5.4. <i>La responsabilidad de las personas que acordaron la realización de actividades con sustancias tóxicas</i>	231
5.5. <i>La responsabilidad de las personas que transportaron la sustancia tóxica</i>	233
CAPÍTULO V	
LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD	235
1. La aparente objetividad de la Directiva de Responsabilidad y de la Ley de Responsabilidad Medioambiental	235
1.1. <i>Responsabilidad objetiva en el campo ambiental</i>	235
1.2. <i>¿Subjetividad u objetividad en la Ley de Responsabilidad Medioambiental?</i>	243
2. El nexo de causalidad	245
2.1. <i>Introducción</i>	245

	<u>Página</u>
2.2. <i>Establecimiento de la causalidad: de la causalidad a la causalidad específica</i>	246
2.3. <i>Los daños difusos</i>	248
2.4. <i>La doctrina de la Market Shared Liability</i>	249
3. La ruptura del nexo causal: caso fortuito y fuerza mayor	253
3.1. <i>Introducción</i>	253
3.2. <i>Caso fortuito y fuerza mayor</i>	254
3.3. <i>La intervención de un tercero</i>	258
4. La prescripción y la caducidad de la responsabilidad	260
4.1. <i>Introducción</i>	260
4.2. <i>Tratamiento en la Directiva de Responsabilidad Medioambiental</i>	262
4.3. <i>Tratamiento en la Ley de Responsabilidad Medioambiental</i>	266
4.4. <i>Tratamiento en la legislación sectorial</i>	267
4.4.1. <i>Daños a los suelos</i>	267
4.4.2. <i>Daños a las aguas continentales</i>	268
4.4.3. <i>Daños a la Biodiversidad</i>	269
4.4.4. <i>Daños a elementos integrantes del dominio público</i> ..	270
CAPÍTULO VI	
LAS CAUSAS DE EXCLUSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD	273
1. Introducción	273
2. Actuar conforme a lo dispuesto en una autorización	274
2.1. <i>Las mejores técnicas disponibles</i>	279
3. Los riesgos del desarrollo	284
3.1. <i>Planteamiento de la cuestión</i>	284
3.2. <i>Requisitos</i>	295
3.3. <i>La importancia de la prueba</i>	298
4. El cumplimiento de una orden o instrucción dictada por una autoridad pública	300

	<u>Página</u>
5. Supuestos de inaplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental	306
5.1. <i>Introducción</i>	306
5.2. <i>Casos de fuerza mayor. Remisión</i>	307
5.3. <i>Actividades de defensa nacional</i>	307
5.4. <i>Actividades al servicio de la protección civil</i>	310
5.5. <i>Actividades reguladas por Tratados internacionales. Los daños causados por la energía nuclear</i>	312
CAPÍTULO VII	
EL PROCEDIMIENTO DE RESTAURACIÓN	315
1. Introducción	315
2. Actuaciones previas al procedimiento de responsabilidad	318
2.1. <i>Introducción</i>	318
2.2. <i>El derecho de acceso a la información ambiental</i>	318
2.2.1. <i>Importancia de la información en los procedimientos de responsabilidad por daños medioambientales</i>	318
2.2.2. <i>Acceso a la información ambiental previa solicitud del interesado</i>	322
2.2.3. <i>Otras vías de acceso a la información ambiental</i>	324
2.3. <i>Obligaciones previas del operador</i>	326
2.3.1. <i>La comunicación de daños o peligros inminentes</i>	327
2.3.2. <i>Medidas preventivas</i>	331
2.3.3. <i>Medidas de evitación de daños</i>	334
2.3.4. <i>Medidas de reparación</i>	338
3. La administración ante el daño ambiental	340
3.1. <i>Introducción</i>	340
3.2. <i>Actuación directa</i>	342
3.3. <i>Potestades de la Administración</i>	344
3.3.1. <i>Potestades en materia de información</i>	345
3.3.2. <i>Potestades en materia de adopción de medidas</i>	346

	<u>Página</u>
3.3.3. La Potestad de ejecución forzosa	347
4. Iniciación del procedimiento de responsabilidad ambiental	348
4.1. <i>Formas de iniciación del procedimiento de responsabilidad</i>	<i>348</i>
4.2. <i>Formas de iniciación de oficio</i>	<i>350</i>
4.2.1. Disposiciones generales	350
4.2.2. Iniciación por propia iniciativa	351
4.2.3. Iniciación como consecuencia de una orden superior	352
4.2.4. Iniciación a petición razonada de otros órganos	352
4.2.5. Iniciación por denuncia	353
4.3. <i>Formas de iniciación a instancia del interesado</i>	<i>354</i>
4.3.1. La iniciación a instancias del interesado	354
4.3.2. El concepto de interesado	356
4.3.3. El operador como interesado	356
4.3.4. Los interesados del artículo 31 LPC	357
4.3.5. La legitimación colectiva en materia de responsabilidad	358
4.3.6. Los titulares de los terrenos en los que deban realizarse medidas de prevención, evitación o reparación de daños medioambientales	366
4.3.7. La legitimación del Ministerio Fiscal. En especial, el recurso por inactividad	367
4.3.8. La acción pública	369
5. Tramitación de procedimiento de responsabilidad ambiental	374
5.1. <i>La Autoridad Competente</i>	<i>374</i>
5.2. <i>Autoridad Competente en los daños que afectan a varias Comunidades Autónomas</i>	<i>376</i>
5.3. <i>El procedimiento: aspectos generales</i>	<i>378</i>
5.4. <i>Las medidas cautelares</i>	<i>379</i>
5.5. <i>La prueba</i>	<i>385</i>
5.5.1. La prueba: aspectos generales	385

	<u>Página</u>
5.5.2. Los medios de prueba. La prueba científica: remisión	392
5.5.3. La valoración de la prueba	393
5.6. Trámite de audiencia y alegaciones e información pública	395
5.7. La resolución del procedimiento	397
5.8. La terminación convencional del procedimiento	401
5.9. La ejecución forzosa del acto administrativo de declaración de responsabilidad	410
5.10. La recuperación de costes	412
5.11. Los daños transfronterizos	413
5.12. El procedimiento especial de limpieza de suelos contaminados	414
6. La restauración del daño	416
6.1. Concepto de reparación ambiental	416
6.2. El procedimiento de reparación ambiental	420
6.3. Los fondos de reparación	424
6.3.1. Fondo de compensación de daños medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros	425
6.3.2. Fondo estatal de reparación de daños medioambientales	428
6.3.3. Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria	429
6.3.4. El ejemplo americano: el «Superfund»	430
7. indemnizaciones derivadas de daños ambientales	433
8. La garantía financiera obligatoria	436
8.1. Una garantía para la reparación ambiental	436
8.2. Modalidades	439
8.3. Fijación	439
8.4. Responsabilidad cubierta por la garantía	440
8.5. Ámbito temporal de aplicación de la garantía financiera	441
9. Concurrencia entre la responsabilidad medioambiental y las sanciones penales y administrativas	442

BIBLIOGRAFÍA 445