

**DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO  
DE LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA  
DE ACTIVIDADES CON INCIDENCIA AMBIENTAL**

**Sesión extraordinaria del Pleno de 6 de mayo de 1999**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 6 de mayo de 1999 el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 6 de abril de 1999 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito de la Excm. Sra. Ministra de Medio Ambiente por el que se solicitaba la emisión de Dictamen al “Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil derivada de actividades con incidencia ambiental”. Tal solicitud responde a las funciones reconocidas al Consejo por el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del mismo.

La solicitud de Dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, para que procediera a la elaboración de la propuesta de Dictamen.

El Anteproyecto de Ley viene acompañado de una Exposición de Motivos y de un documento de trabajo en el que se recogen:

- Informes de otros Departamentos ministeriales y las Comunidades Autónomas.
- Estudio sobre la repercusión económica del aseguramiento obligatorio contemplado en el Anteproyecto de Ley.
- Informes jurídicos emitidos por expertos de reconocido prestigio y especialización en Derecho ambiental, civil y procesal.
- Estudios del sector asegurador relativos a la problemática del aseguramiento del riesgo ambiental.
- Estudio de derecho comparado en materia de responsabilidad civil medioambiental.
- Libro Verde de la Comisión Europea sobre reparación del daño ecológico.
- Nota de la Secretaría General Técnica sobre los trabajos previos llevados a cabo para la elaboración del Anteproyecto de Ley.

### **II. CONTENIDO.**

El Anteproyecto viene precedido de una Exposición de Motivos en la que se recoge el derecho constitucional del artículo 45 a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el

desarrollo de la persona y las correspondientes sanciones penales o administrativas para quienes incumplan la obligación de utilizar racionalmente los recursos naturales, además de contemplar la responsabilidad civil extracontractual del artículo 1902 del C. Civil: “el que por acción u omisión cause daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”.

En este punto de responsabilidad ambiental de tipo civil, a excepción de la derivada de daños nucleares que tiene una legislación específica, se asume que la regulación del citado artículo 1902 del C. Civil está ampliamente superada por la gran mayoría de países de nuestro entorno y resulta insuficiente para el cumplimiento efectivo del mandato reparador del daño causado al medio ambiente.

En materia penal, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que aprueba el Código Penal, regula ampliamente en el Título XVI, Capítulo III del Libro II —artículos 325 a 331— los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

Destaca la Exposición de Motivos la regulación que efectúa la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, que contempla un régimen de responsabilidad civil ambiental de carácter objetivo. Asimismo, la más reciente jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha acogido la responsabilidad civil extracontractual con un carácter menos subjetivo que la que se deriva del artículo 1902 del Código Civil.

También la Exposición de Motivos del Anteproyecto tiene en cuenta el Libro Verde sobre reparación del daño ecológico, que se decanta claramente por sistemas de responsabilidad civil objetiva en la línea iniciada por la Directiva del Consejo 85/374/CEE, de 25 de julio. Esta responsabilidad objetiva es consecuencia de la incorporación a los Tratados del principio “quien contamina paga”, tras la incorporación del nuevo artículo 130 R por el Acta Única Europea.

En definitiva, el Anteproyecto trata de regular el régimen de responsabilidad civil derivado del ejercicio de actividades que tienen una mayor incidencia ambiental, con la finalidad de hacer efectiva la reparación del deterioro del medio ambiente y los daños que puedan ocasionarse a las personas o Administraciones Públicas. Asimismo, el Anteproyecto de Ley somete a este nuevo régimen de responsabilidad el deterioro del medio ambiente y los daños a bienes de dominio público o patrimoniales ocasionados como consecuencia del ejercicio por parte de las Administraciones Públicas de actividades con incidencia ambiental.

Se configura, pues, un régimen de responsabilidad civil objetiva, sin que sea precisa la concurrencia de culpa o negligencia por parte del responsable ni que el daño o deterioro medioambiental sea consecuencia de accidente o causa similar.

Acorde con la responsabilidad objetiva, la ley fija el límite máximo de responsabilidad civil que puede derivarse de una misma acción, a la vez que se establece un régimen de garantía de solvencia para asegurar, efectivamente, la correspondiente reparación.

Destaca también la Exposición de Motivos que en materia de legitimación activa para solicitar la reparación de daños causados a los particulares o a bienes patrimoniales de las

Administraciones Públicas, se reconoce la misma a las organizaciones sociales cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente.

El Anteproyecto de Ley consta de 14 artículos, dos disposiciones adicionales, una transitoria única y tres finales. Como anexo se relacionan las actividades con incidencia ambiental.

En la Ley se ha seguido el siguiente esquema:

Los artículos 1, 2 y 3 se centran en los elementos básicos de la responsabilidad que se regula (actividades sujetas, sujetos responsables y características esenciales de la responsabilidad); el artículo 4 contempla la minoración o exención de responsabilidad; el 5 y el 6 la legitimación activa para solicitar la reparación de los daños; el 7 el límite máximo de responsabilidad; el 8 la confluencia con otras responsabilidades; el 9 hace referencia a medidas preventivas, es decir, a la posibilidad de exigir al responsable la adopción de medidas que eviten en el futuro la continuación o repetición del daño o deterioro del medio ambiente; los artículos 10 y 11 regulan las figuras de la prescripción y caducidad de las acciones para exigir la reparación de los daños y del deterioro causado; el 12 contempla la competencia judicial en caso de ejercicio de las acciones previstas en la ley, el 13 se refiere a la acción de repetición contra aquellas personas responsables del daño o deterioro del medio ambiente y el artículo 14 la garantía financiera que asegure la reparación.

Las Disposiciones adicionales establecen las actuaciones de reparación en bienes de propiedad privada y el régimen sancionador por la no constitución de las garantías obligatorias de solvencia. La Disposición transitoria única contempla el ámbito temporal de aplicación del régimen de responsabilidad civil. La final primera hace referencia al fundamento constitucional, es decir, que esta Ley tiene la consideración de legislación procesal y civil y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.6ª, 8ª y 23ª de la Constitución; la segunda al desarrollo reglamentario de la Ley y la final tercera fija la entrada en vigor de la misma. En este punto la vacatio legis de 18 meses que figura en el Anteproyecto pudiera justificarse para poder permitir a los sujetos afectados que adopten las medidas necesarias para adaptarse a las nuevas conductas que una ley de este tipo pueda imponer.

### **III. OBSERVACIONES GENERALES**

El CES considera que el presente Anteproyecto de Ley aborda una materia de enorme trascendencia social y económica en la que, dada su regulación escasa e inadecuada en nuestro ordenamiento vigente, la experiencia ha puesto de manifiesto la urgente necesidad de elaborar una norma que establezca específicamente la responsabilidad civil por daños medio ambiente, desde una perspectiva coherente con las orientaciones de la Unión Europea y acorde con el creciente grado de sensibilidad y preocupación de nuestra sociedad por la preservación de un elemento de tan vital importancia.

En este sentido, el CES considera que el establecimiento de un sistema de responsabilidad civil objetiva por daños al medio ambiente puede ser un instrumento adecuado para la mejora de la protección del mismo y para el cumplimiento de los objetivos proclamados por el artículo 45 de la Constitución Española. Asimismo, el CES entiende que el establecimiento de un sistema de garantías de suscripción obligatoria constituye un medio necesario para asegurar la reparación de los daños derivada de dicha responsabilidad objetiva.

No obstante, el CES llama la atención sobre la necesidad de que la implantación de un régimen de responsabilidad objetiva y, por ello, limitada en su alcance, no excluya la responsabilidad civil derivada de culpa o negligencia, cuando estos elementos concurren, prevista en el artículo 1902 del Código Civil, máxime si se tiene en cuenta el riesgo de importantes impactos de algunas de las actividades con incidencia ambiental reguladas en esta ley y la existencia de eventuales daños que, por su magnitud, pudieran quedar fuera de los límites de cobertura de la responsabilidad objetiva.

También se echa en falta una regulación más detallada de las particularidades que presentan los procesos en los que se conozca la reparación de los deterioros al medio ambiente, y que no pueden confundirse con una típica reclamación de daños y perjuicios. La existencia de intereses generales y no meramente particulares así como el número de sujetos legitimados, determinan problemas procesales que la Ley no aborda, como el alcance de la cosa juzgada ante la posibilidad de numerosas pretensiones, incluso ante Juzgados distintos, la necesidad de coordinación de las medidas de reparación ante la posibilidad de múltiples demandas sobre la misma acción u omisión, la necesaria intervención del Ministerio Fiscal, la posibilidad de adopción de medidas cautelares para impedir la agravación del deterioro ambiental mientras dura el proceso, la coordinación entre las vías administrativas, civiles y penales para la reparación del deterioro medio ambiental, etc... Todo ello impone una regulación procesal específica que sepa dar respuesta estas cuestiones, y en definitiva, tenga idoneidad suficiente para proteger de manera real y efectiva el medio ambiente.

Por todo ello el CES acoge favorablemente la iniciativa de establecer y regular mecanismos de responsabilidad civil objetiva y aseguramiento obligatorio que garanticen la reparación de los daños producidos en el medio ambiente por acciones u omisiones con incidencia en el entorno, aunque considera que el texto sometido a dictamen se presta a algunas dudas interpretativas e imprecisiones que deben aclararse y que se reflejan en las observaciones al articulado que a continuación se recogen.

#### **IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

##### **Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación**

El CES considera que en el artículo 1 deberían concretarse con mayor precisión, en aras a la seguridad jurídica, algunas definiciones y expresiones que seguidamente se detallan:

Con respecto a la definición de “actividades con incidencia ambiental”, el art. 1.2 a) remite al Anejo, en el que se recoge un listado de actividades que quedan incluidas en dicha calificación. El CES considera que el criterio a través del cual se califican dichas actividades como con incidencia medioambiental no parece suficientemente claro. En ese sentido, el Consejo estima que deberían añadirse en el Anejo todas las actividades incluidas en la normativa sobre Evaluación del Impacto Ambiental, y, al mismo tiempo, establecerse determinados criterios de graduación del riesgo de cada actividad.

En relación al daño, no debería incluirse en la definición el mismo término que se pretende definir, tal como hace el art.1 en su apartado 2.b), por lo que sería aconsejable una redacción que subsanase esta deficiencia.

En lo que respecta al apartado 3 se debería aclarar en mayor medida la referencia a “la normativa sectorial” aludida en el referido apartado y su encaje con los preceptos contenidos en el Anteproyecto de Ley, a fin de evitar dudas interpretativas que eventualmente pudieran surgir sobre la normativa aplicable en caso de concurrencia de los preceptos de esta Ley con otras normas de carácter sectorial. En idéntico sentido, la expresión “medidas compensatorias” (art.1.2.d) adolece de cierta ambigüedad, sobre todo si se tiene en cuenta el carácter novedoso de esta materia y la falta de experiencia al respecto; por lo que sería aconsejable ilustrar el concepto mediante un breve listado meramente enunciativo y no exhaustivo de las mismas.

Finalmente, el Consejo estima que deberían incorporarse también otras definiciones sobre distintos conceptos que aparecen en diferentes puntos del articulado, como qué se entiende por “titular de la actividad con incidencia ambiental” y por “ejercicio profesional de la actividad”, términos que aparecen en el artículo 2 del Anteproyecto, para lo que sería conveniente atenerse a la definición que establece la Directiva IPPC y trasladar al texto del anteproyecto los términos de las definiciones establecidas en la misma.

## **Artículo 2. Sujetos responsables**

El CES considera que, a fin de dotar de mayor rigor a la definición de los sujetos responsables, el primer párrafo del apartado 1 del artículo 2 debería sustituir la expresión “*personas o entidades que*” por otra del siguiente tenor: “*Las personas físicas o jurídicas o entidades que...*”.

Por otra parte, el Consejo llama la atención sobre el hecho de que ni de la exposición de motivos ni del articulado del texto sometido a dictamen se desprenden las razones que han llevado a optar por establecer una dualidad de jurisdicciones (civil y contencioso-administrativa).

En otro orden de cosas, el Consejo considera que la responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas debería remitirse al artículo 13 del Anteproyecto, que regula la acción de repetición, pero no a la acción civil directa que se desprende del apartado 2 del artículo 2, que se refiere a los sujetos titulares de las

actividades con incidencia ambiental, pero no al personal empleado o dependiente de aquellos sujetos.

#### **Artículo 4. Minoración o exención de la responsabilidad**

El CES estima que en el apartado 1 se debería sustituir la expresión “anulará” por “eximirá”, en coherencia con el título del artículo y por entender que el término propuesto se ajusta más a la finalidad que se pretende expresar.

La exención de responsabilidad cuando la causa exclusiva del daño o deterioro ambiental sea la acción u omisión dolosa de un tercero supone una ruptura en el principio de responsabilidad objetiva, y además supone la posibilidad de que determinados daños y deterioros ambientales no sean reparados ni por la entidad titular de la actividad ni por la vía del seguro obligatorio, lo que no podemos compartir.

En todo caso, debería tenerse en cuenta que la acción u omisión del tercero sólo debe ser admisible como causa de exención cuando no hubiera podido evitarse por parte de la entidad titular de la actividad, ya que de lo contrario, si se hubiera podido evitar tal acción u omisión, dicha entidad también habría de responder. De otra parte, la referencia a que el tercero sea ajeno "al ámbito de organización de la actividad de que se trate" determina gran inseguridad jurídica. En concreto, no debería permitirse la exención de responsabilidad cuando el tercero sea un contratista o subcontratista de la entidad titular de la actividad, o mantenga algún vínculo societario o comercial.

Y finalmente, si el art. 4.2 determina que en los casos de la acción u omisión dolosa de un tercero "No existirá responsabilidad", dejaría de reconocer la responsabilidad de ese tercero, lo que es un error sistemático del anteproyecto, debiéndose por tanto reconocer la responsabilidad del tercero en tales casos.

#### **Artículo 5. Legitimación activa.**

El CES considera que la regulación de la legitimación activa del anteproyecto resulta enormemente restrictiva, si se tiene en cuenta la gran transcendencia de esta materia desde el punto de vista social y el indudable interés público que la misma reviste. Por ello, al igual que ya existe en otros ámbitos de interés social, el Consejo estima que debería ampliarse la legitimación activa y establecerse la acción pública para la reclamación de responsabilidad por daños al medio ambiente, así como la preceptiva intervención del Ministerio Fiscal en estos procesos. Además, se debería considerar la conveniencia de eliminar el requisito de tener la nacionalidad española para poder ejercitar la acción de responsabilidad civil prevista en el Anteproyecto de Ley.

## **Artículo 6. Reparación.**

En primer lugar, el CES considera insuficiente la indemnización de los gastos para paralizar la agravación del daño sólo cuando aquellos fueran imprescindibles, por lo que la indemnización debería extenderse a todos los gastos en que hubiera incurrido el titular no sólo para paralizar la agravación del daño, sino también para su reducción o eliminación. En consecuencia, debería sustituirse el párrafo 2º del artículo 6.1 por el siguiente texto: “igualmente, también serán indemnizables los gastos en que hubiera incurrido el titular de los bienes dañados cuando fueran necesarios y adecuados para proteger o restaurar dichos bienes”.

En segundo lugar, parece existir una contradicción entre el art. 6.1 y el segundo párrafo del art. 2.2, en el supuesto de daños causados a particulares por las Administraciones Públicas, dado que mientras el primero de los preceptos citados remite al Derecho Común, el segundo lo hace al Derecho Administrativo.

Finalmente, respecto al art.6.4, el CES estima adecuado que se de prioridad a la reparación en especie sobre la indemnización. No obstante el indicado precepto se presta a serias dudas interpretativas y, en tal sentido, el CES entiende que en ningún caso la aplicación del mismo puede dar lugar a que prevalezca la reparación en especie sobre los posibles daños a la integridad de las personas en los casos en que, por aplicación del límite previsto del artículo 7, la cuantía máxima no alcance a satisfacer todas las pretensiones indemnizatorias que pudieran concurrir.

## **Artículo 7. Límite máximo de responsabilidad.**

El CES considera que el Anteproyecto de Ley no justifica el límite de 15.000 millones de pesetas, que puede resultar insuficiente si se tiene en cuenta la gran entidad e impacto de las actividades reguladas por este Anteproyecto, ya que la experiencia pone de manifiesto que determinados daños pudieran superar ampliamente esa cantidad.

## **Artículo 8. Reparación en vía administrativa, civil o penal.**

El CES considera que la Ley debería clarificar mejor el juego de las responsabilidades civil, administrativa y penal en el Anteproyecto de Ley (art.8.1). Se considera que dado que se pretende regular la responsabilidad civil objetiva, debería quedar al margen la responsabilidad derivada de delito o falta, que tendría que seguir rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de que las garantías previstas en el art. 14 también se apliquen a los daños y deterioros producidos por delito o falta.

## **Artículo 10. Prescripción.**

El CES entiende que el cómputo del plazo de prescripción debe iniciarse, en todo caso, cuando se conozca el causante, y, en este sentido, debería modificarse el apartado 2º de



este artículo en el sentido señalado, ya que no es razonable que se exija al reclamante la interposición de la acción correspondiente sin conocer un dato de tal relevancia.

#### **Artículo 11. Caducidad.**

En el apartado 2 se debería sustituir la expresión “comenzado” por “comenzar”.

#### **Artículo 14. Garantías de solvencia.**

El CES entiende que en este punto debería figurar expresamente que la puesta a punto y explotación de sistemas de gestión medioambiental se valorarán positivamente como medios de control y prevención de riesgos medioambientales, a la hora de suscribir y renovar la cobertura y alcance del seguro de responsabilidad civil o garantía financiera suscrita.

También se considera necesario que el desarrollo reglamentario que prevé el art.14 tenga en cuenta las precisiones necesarias para asegurar la cobertura de las responsabilidades en las que se pudiera incurrir por los daños conocidos tras la cesación de la actividad o incluso tras la disolución de la entidad jurídica causante de los mismos.

#### **Disposición Adicional 2ª. Régimen sancionador por la no constitución de garantías obligatorias de solvencia.**

El CES considera que, dada la naturaleza e importancia del régimen sancionador, éste se debería regular en el articulado y no en una disposición adicional.

Así mismo, el CES propone una redacción alternativa del último párrafo del apartado 1º de la Disposición, que establezca expresamente la prohibición de ejercer la actividad en aquellos centros que no hayan cumplido con la obligación de suscribir las garantías obligatorias establecidas en este Anteproyecto de Ley; prohibición que subsistiría en tanto no sean suscritas dichas garantías. En coherencia con la referida propuesta, el CES considera que se debe suprimir la referencia a la inhabilitación para el ejercicio de la actividad.

#### **Disposición Final 2ª. Desarrollo reglamentario**

El CES considera que la revisión y actualización de la cantidad establecida en el art.7 no debe ser acordada por el Gobierno sino que debe ser realizada por Ley, modificación que, en su caso, debe remitirse a este Consejo. Asimismo el CES propone sustituir la expresión “revisar al alza” por “actualizar”

### **Disposición Final 3ª. Entrada en vigor.**

Dada la complejidad que representa la puesta en marcha de esta Ley, y ya que deben desarrollarse reglamentariamente el régimen y las características técnicas de las garantías de solvencia del art.14, esta Disposición debe señalar que “el Gobierno aprobará el Reglamento que incluya las características técnicas a que se refiere la Disposición Final 2ª en un plazo no superior a seis meses desde la publicación de esta Ley”.

### **ANEJO. Actividades con incidencia ambiental.**

El CES quiere llamar la atención sobre la posible contradicción existente entre los puntos 5.2 y 6.6 del Anejo, ya que mientras el segundo exige un número determinado mínimo de cabezas de ganado, el primero puede dar lugar a la inclusión en el Anejo de cualquier actividad ganadera que produzca residuos.

Además, respecto al punto 6.10. se debería añadir que la responsabilidad por organismos modificados genéticamente regulados en la Ley 15/1994, de 3 de junio, corresponda no sólo a su utilización confinada y liberación voluntaria de los mismos, sino también a su comercialización.

## **V. CONCLUSIONES**

El CES valora positivamente la iniciativa legislativa que se plasma en el Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen y considera acertado el establecimiento de una régimen de responsabilidad objetiva por daños al medio ambiente junto a un sistema de garantías obligatorias que aseguren la responsabilidad por tales daños.

No obstante, el texto adolece de ciertas imprecisiones y da lugar a importantes dudas interpretativas. Por ello, el CES estima que, tratándose de una regulación muy importante y novedosa en materia de responsabilidad civil medioambiental, debería someterse el Anteproyecto a una pormenorizada revisión de carácter técnico-jurídico a fin de resolver las aludidas imprecisiones y dudas.

Finalmente, el CES recomienda al Gobierno que se incorporen al texto del Anteproyecto la propuestas recogidas en las observaciones generales y particulares del presente Dictamen.

Madrid, 6 de mayo de 1999

El Secretario General

Vº. Bº. El Presidente

Angel Rodríguez Castedo

Federico Durán López

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO D. JUAN JOSÉ NAVA CANO, EN NOMBRE DEL GRUPO SEGUNDO DEL CES, AL DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DE ACTIVIDADES CON INCIDENCIA AMBIENTAL.**

Los Consejeros del Grupo Segundo, integrado por las Organizaciones Empresariales CEOE y CEPYME, discrepan sustancialmente del contenido del Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil derivada de Actividades con Incidencia Ambiental, aprobado por el Consejo en la sesión extraordinaria del Pleno celebrada el día 6 de mayo de 1999, habiendo emitido voto negativo al mismo, y exponen su posición en los siguientes términos:

En primer lugar, queremos señalar nuestra total conformidad con la conveniencia de proteger el derecho a un medio ambiente adecuado, reconocido en el artículo 45 de la Constitución Española, y determinar mecanismos de responsabilidad civil que garanticen la reparación de los daños producidos en el medio ambiente por parte de acciones u omisiones con incidencia en el entorno.

Sin embargo, discrepamos del contenido del Dictamen aprobado por mayoría y consideramos que el Anteproyecto merece las siguientes valoraciones y consideraciones:

**Sobre la oportunidad de la promulgación de la norma**

Dado que el debate sobre el sistema de reparación de daños ecológicos se presenta como uno de los más trascendentes cara a las próximas décadas, la solución a adoptar debe ser uniforme entre todos los Estados miembros de la Unión Europea. De lo contrario la competencia puede resultar falseada y el funcionamiento del mercado interior obstaculizado.

En este sentido, consideramos que debe ponderarse la decisión del legislador estatal de impulsar la promulgación de una norma que pretende dar una respuesta restauradora a los daños producidos sobre el Medio Ambiente, instaurando un régimen de responsabilidad objetiva y sin culpa antes de que se produzca la orientación legislativa de la Unión Europea.

**Sobre el objeto y ámbito de aplicación**

Atendiendo al carácter básicamente civil del Anteproyecto, el objeto de la norma se configura excesivamente amplio al pretender regular la responsabilidad, la prevención y el aseguramiento de la reparación, además de contener preceptos procesales, administrativos, etc.

La definición del término "Actividades con incidencia medioambiental" remite al Anejo en el que se recoge un listado demasiado amplio de actividades que deberían quedar limitadas a aquellas realmente peligrosas para el medio ambiente y no solo a actividades con incidencia ambiental de carácter genérico. A estos efectos sería necesario explicitar la relación de daños y riesgos ambientales asociados a cada una de estas actividades incorporando criterios cuantitativos o de orden de magnitud y la probabilidad de que se produzcan, para poder así establecer algún tipo de graduación en los posibles impactos medioambientales.

Con respecto a la definición de "daño", se recoge el "moral" que es de difícil realización y posterior prueba. No hay que olvidar que la certeza del daño causado es un elemento necesario para apreciar la existencia de responsabilidad civil. Convendría, además, reconsiderar si un concepto como el de "daño",

tan concreto y definido por nuestra jurisprudencia, requiere una nueva definición a los efectos de esta ley.

La definición de “deterioro del medio ambiente” como degradación del mismo es muy amplia. Debería tratar de determinarse, con cierto grado de detalle, cuándo una degradación del medio ambiente es susceptible de generar responsabilidad, añadiendo un adjetivo a degradación como: significativa, grave o importante.

#### Sobre la responsabilidad objetiva y solidaria

El Anteproyecto, al establecer un régimen de responsabilidad objetiva y sin culpa, debería tener en cuenta en mayor grado las consecuencias económicas y prácticas que la promulgación de la Ley puede implicar y, en consecuencia, reforzar los requisitos de seguridad jurídica y de equidad al atribuir responsabilidades.

El Medio Ambiente queda, sin duda, más protegido en su vertiente reparatoria, pero a costa, en gran medida, de las actividades industriales, sobre las que la Ley desplegará sus efectos de no introducir criterios de graduación y mayor concreción en relación con las actividades con incidencia ambiental y, en última instancia, también en el consumidor, sobre el que se repercutirá, vía precios de productos, los sobrecostes no proporcionados que deberán acometer las empresas.

Parece abusivo, y atenta contra los principios de equidad y seguridad jurídica, el que "la observancia de la normativa aplicable o la posesión y respeto de las autorizaciones administrativas correspondientes" no minoren o eximan de la responsabilidad fijada en esta ley. En estos supuestos debería ser la Administración que concedió la autorización, o el autor de la disposición, quien respondiera de los daños causados, sin necesidad de obligar al empresario a responder personalmente.

El Anteproyecto de Ley fija la responsabilidad solidaria para cuando sean varias las personas responsables del mismo daño o deterioro medioambiental. Debe señalarse que, de no ser matizada, esta responsabilidad puede acarrear efectos negativos como:

- Exigir responsabilidades siempre a aquel presunto responsable que tenga mayores disponibilidades económicas (siempre acaban respondiendo las empresas más solventes, aunque hayan tenido menor grado de participación, y desaparece la pluralidad de responsables).
- Exigir en España responsabilidad por daños ambientales internacionales, si el resto de países implicados tienen una legislación más favorable.
- Dificultad de obtener soluciones transaccionales o extrajudiciales, pues quien admita voluntariamente su culpa puede luego encontrar gran dificultad a la hora de repetir contra el resto de responsables.

Se acude también a la solidaridad de los responsables para solucionar el problema de determinación de la prueba de la causa (nexo causal), generalmente muy compleja o de indeterminación de posibles causantes del daño. También debe subrayarse la inutilidad de la responsabilidad, tanto solidaria como mancomunada, en los casos de contaminación "anónima", "histórica" o "crónica" donde existen enormes dificultades para encontrar al responsable.

#### Sobre la legitimación activa:

Conviene reflexionar acerca del régimen de legitimación activa que se establece en el Anteproyecto para solicitar la reparación de los daños causados a los bienes de dominio público; en concreto sobre la

conveniencia de que cualquier persona jurídica española, sin ánimo de lucro, esté legitimada para ejercitar las acciones de reparación.

Efectivamente, esta legitimación otorgada a personas jurídicas no perjudicadas directamente por el daño causado ni destinatarias de la acción reparadora, conlleva una serie de consecuencias que es preciso analizar:

- Posibilidad de encontrarnos con dos demandas distintas sobre un mismo hecho. Esto puede originar disputas entre ambas partes reclamantes, distorsionar la defensa del demandado y dificultar la propia labor judicial.
- Se introduce un elemento distorsionador dentro de las reglas de conciliación y transacción, puesto que la posibilidad de llegar a un acuerdo entre afectado y demandado queda condicionada a la aceptación de los términos del mismo por parte de todos los demandantes.
- Implica una gran inseguridad jurídica para las empresas que realizan actividades con presunta incidencia ambiental, una merma de la defensa de sus intereses, y el consiguiente constante deterioro de su imagen por la extraordinaria facultad de denuncia (con o sin fundamento) que se otorga.

En todo caso, el otorgamiento de legitimación activa debería tener en cuenta la necesaria solvencia patrimonial para responder de los daños y perjuicios que pudieran producirse, como consecuencia de la promoción de un pleito de responsabilidad carente de base.

De cualquier manera la legitimación se debería limitar, para los casos de daños sobre bienes de dominio público, a aquellos daños en los que, demostrada su existencia, la Administración no haya ejercitado su acción.

De otro lado, es redundante la concesión a los legitimados de la facultad de solicitar información sobre la incidencia ambiental de la actividad, con los requisitos de la Directiva 90/313/CEE sobre libertad de acceso a la información medioambiental.

El órgano judicial que reciba la solicitud para recabar información debería condicionar su concesión al establecimiento de determinadas garantías por parte del solicitante.

#### Sobre el límite máximo de responsabilidad:

El establecimiento por el Anteproyecto de un límite máximo de responsabilidad de 15.000 millones de pesetas sin ninguna graduación en relación con las diferentes actividades y para cada uno de los sujetos responsables, será excesivo y en muchos casos equivaldrá en la práctica a una responsabilidad ilimitada que supera las posibilidades de un gran número de empresas españolas.

Nos parece en consecuencia más correcto, referir el límite de responsabilidad a “un mismo impacto ambiental” en vez de hacerlo a “una misma acción u omisión”.

#### Sobre la obligación de garantizar financieramente la responsabilidad civil

El Anteproyecto condiciona la autorización de la actividad con incidencia ambiental al establecimiento obligatorio de un seguro de responsabilidad civil, u otra garantía financiera suficiente, que cubra el riesgo de reparación de los daños o deterioro ambiental, sin aparentemente entrar en la consideración de que una parte importante de los daños y riesgos que se pretenden cubrir, no son asegurable o pueden conducir a primas desorbitadas.

Además, supondrá una grave pérdida de competitividad para las empresas españolas al imponer unos costos suplementarios que, de por sí, no soportan la mayoría de los competidores europeos.

#### Sobre el régimen sancionador

Tal y como está redactado el Anteproyecto, el régimen sancionador es desproporcionado. Se podría tener la obligación de reparar con una responsabilidad máxima de quince mil millones de pesetas, además de ser autor de una infracción administrativa grave, con las consecuencias que pueda conllevar, y de ser objeto de hasta tres sanciones (multa, revocación de la correspondiente autorización, inhabilitación para el ejercicio de la actividad de que se trate).

Asimismo, consideramos, en todo caso, que se debe suprimir la referencia a la inhabilitación para el ejercicio de la actividad, y, en su lugar establecer la prohibición de ejercer en aquellos centros de trabajo que no hayan cumplido con la obligación de suscribir las garantías obligatorias; prohibición que subsistiría en tanto no sean suscritas las mismas.

#### Sobre la prescripción, la caducidad y el ámbito temporal de aplicación

En cuanto a la prescripción, aunque existe en general especial dificultad de determinar el "dies a quo" (día que debe empezar el cómputo), y de manera especial en las acciones u omisiones crónicas o continuadas, se debería iniciar el mismo en el momento en que efectivamente se produce la acción de daño o deterioro.

La caducidad de la acción a 30 años resulta desproporcionada en relación con la que rige en otros campos, como por ejemplo en el de la responsabilidad civil objetiva por productos defectuosos donde el plazo es de 10 años. Hay que tener en cuenta que la velocidad con que se producen el avance de la ciencia y el desarrollo tecnológico, permiten determinar hoy daños que incluso, hace menos de 10 años, no eran conocidos.

Finalmente, al introducirse como criterio de aplicación temporal el "conocimiento del daño" y no la "comisión del daño", se establece una responsabilidad de carácter retroactivo capaz de generar inseguridad jurídica (artículos 9.3 y 25 de la Constitución) en el empresario que puede llegar a ser responsable objetivo, solidario, y hasta un límite de 15.000 millones de pesetas por actuaciones efectuadas antes de la entrada en vigor de la Ley.

Para evitar la retroactividad, se debería añadir, por un principio de prudencia, que la presente Ley no se aplicara a los daños ni a los deterioros causados al medio ambiente, cuyo hecho generador haya sido producido antes de la fecha de publicación de la misma. Para este tipo de daños debería concretarse otros tipos de soluciones de las previstas por esta Ley.

También deberían tenerse en cuenta que la excesiva caducidad y la retroactividad impedirán prácticamente el establecimiento de garantías financieras.

#### Sobre la entrada en vigor

Dada su previsible dificultad, parece demasiado escaso el tiempo de 18 meses que se deja a las empresas para cumplir las obligaciones de aseguramiento obligatorio fijadas en el art. 14. En todo caso, el plazo de 18 meses debería contar a partir de la publicación del reglamento y del régimen y características técnicas de las garantías de solvencia que se establece en los apartados 1 y 2 de la Disposición Final Segunda.

