

Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental [BOE n.º 162, de 4-VII-2014]

RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

Considerada en su conjunto, la normativa ambiental pretende llevar a cabo el desarrollo del mandato constitucional recogido en el artículo 45 CE que contempla el derecho de todo ciudadano a disfrutar de un medio ambiente adecuado, previendo, además, que el incumplimiento de la obligación del uso racional de los recursos naturales y la conservación de la naturaleza llevará aparejada la reparación del daño causado, todo ello sin perjuicio de las sanciones administrativas o penales que pudieran imponerse.

Precisamente, para cumplir con este objetivo, existen diversos métodos de responsabilidad cuyo objeto es la prevención eficaz de los posibles daños medioambientales o, en caso de que aquella no resulte suficiente, que permitan, en la medida de lo posible, una reparación de forma rápida y adecuada que asegure la devolución del medio a su estado natural inicial.

En efecto, la legislación ambiental, mediante las oportunas leyes sectoriales, ha determinado un marco legal para la oportuna protección de los recursos naturales mediante la adecuada tipificación de las conductas u omisiones que constituyen una infracción, sea esta de carácter administrativo o penal.

En este sentido, la [Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental](#) –LRM, en adelante–, que traspuso a nuestro ordenamiento la [Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004](#), complementó esta responsabilidad objetiva con obligaciones concretas para los operadores con independencia de que en su actuación mediara dolo, culpa o negligencia. Con ello, se pretendía hacer mucho más efectivos los ya clásicos principios ambientales de «prevención» y «quien contamina paga».

Precisamente, bajo el régimen administrativo de la LRM, se prevé que los operadores que ocasionen este tipo de daños medioambientales o amenacen con causarlos están obligados a prevenirlos o, en el caso de que se hubieran producido, a comunicarlo a la autoridad competente y a repararlos. Estamos ante una responsabilidad ilimitada y distinta de la responsabilidad civil, que consiste en la obligación de devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes que deriven de las pertinentes acciones, fueren estas preventivas o reparadoras.

Otra de las novedades de la LRM consistió en la obligación de constituir una garantía financiera por parte de determinadas actividades profesionales con

una incidencia ambiental manifiesta. De esta manera, se aseguraba el que pudiera disponerse de los recursos necesarios para sufragar los costes que deriven de la adopción de las oportunas medidas de prevención, de evitación y de reparación de los daños medioambientales.

Pues bien, la modificación de la LRM por parte de la Ley 11/2014, de 3 de julio, se justifica, de un lado, por la necesidad de reforzar su papel preventivo, así como por la pretensión de simplificar, mejorar la aplicación del marco normativo y racionalizar la exigencia de la garantía financiera respecto de sólo aquellas actividades que tuvieren una mayor incidencia ambiental. De otra parte, se aprovecha dicha modificación, también, para llevar a cabo la incorporación a nuestro ordenamiento de distintas previsiones contempladas en normas comunitarias.

En esencia, pues, las principales modificaciones introducidas por la Ley 11/2014 podrían resumirse en las siguientes:

Desde la aplicación de la LRM, se puso de manifiesto que resultaba necesario el reforzamiento de sus rasgos preventivos. Por ello, se ha considerado adecuado el que se impulse el uso de los análisis de riesgos ambientales como herramienta importante para su gestión. Así el nuevo artículo 17 bis exige que las autoridades competentes adopten medidas para impulsar la realización voluntaria de análisis de riesgos medioambientales entre aquellos operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños medioambientales, como medida adecuada para minimizar y gestionar el riesgo medioambiental.

Se amplía la protección del medio ambiente, al ampliarse la responsabilidad a los daños causados en el estado ecológico de las aguas marinas en todo lo que no estuvieran previamente cubiertas por el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Así, la responsabilidad medioambiental será exigible en los daños causados a especies silvestres, hábitats, las aguas –superficiales, subterráneas o marinas–, la ribera del mar y de las rías y el suelo. Con ello, se trasponen las exigencias de la Directiva 2013/30/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro.

En relación con la garantía financiera, debe señalarse que la modificación del artículo 24.2 permite la agilización del procedimiento para la determinación de aquella, de forma que serán los operadores obligados a constituir la –los que lleven a cabo actividades incluidas en su Anexo III, siendo voluntario para los demás– quienes determinen la cuantía de la misma, partiendo del análisis de los riesgos medioambientales de su actividad. Dichos operadores deberán comunicar a la autoridad competente su constitución. De otro lado, el artículo 28 incluye los criterios en los que deberán basarse las exenciones a la constitución de la garantía financiera obligatoria de determinados operadores de actividades, que se determinarán reglamentariamente. En concreto, dichos criterios se basarán en el escaso potencial de generar daños medioambientales y el bajo nivel de accidentalidad de las mismas. Por último, también se amplían

los sujetos garantizados por la garantía financiera (art. 27), ya que van a incluirse los titulares de las instalaciones en las que se realice la actividad que pueda ocasionar los daños medioambientales.

Pues bien, la modificación de la LRM por parte de la Ley 11/2014, de 3 de julio, se justifica, de un lado, por la necesidad de reforzar su papel preventivo, así como por la pretensión de simplificar, mejorar la aplicación del marco normativo y racionalizar la exigencia de la garantía financiera respecto de sólo aquellas actividades que tuvieren una mayor incidencia ambiental. De otra parte, se aprovecha dicha modificación, también para llevarse a cabo la incorporación a nuestro ordenamiento de distintas previsiones contempladas en normas comunitarias.

En esencia, pues, las principales modificaciones introducidas por la Ley 11/2014, podrían resumirse en las siguientes:

Desde la aplicación de la LRM, se puso de manifiesto que resultaba necesario el reforzamiento de sus rasgos preventivos. Por ello, se ha considerado adecuado el que se impulse el uso de los análisis de riesgos ambientales como herramienta importante para su gestión. Así el nuevo artículo 17 bis, exige que las autoridades competentes adopten medidas para impulsar la realización voluntaria de análisis de riesgos medioambientales entre aquellos operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños medioambientales, como medida adecuada para minimizar y gestionar el riesgo medioambiental.

Se amplía la protección del medio ambiente, al ampliarse la responsabilidad a los daños causados en el estado ecológico de las aguas marinas en todo lo que no estuvieran previamente cubiertas por el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Así, la responsabilidad medioambiental será exigible en los daños causados a especies silvestres, hábitats, las aguas –superficiales, subterráneas o marinas), la ribera del mar y de las rías y el suelo. Con ello, se transponen las exigencias de la [Directiva 2013/30/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro](#).

En relación con la garantía financiera, debe señalarse que la modificación del artículo 24.2 permite la agilización del procedimiento para la determinación de aquélla, de forma que serán los operadores obligados a constituirla –los que lleven a cabo actividades incluidas en su Anexo III, siendo voluntario para los demás-, quienes determinen la cuantía de la misma, partiendo del análisis de los riesgos medioambientales de su actividad. Dichos operadores deberán comunicar a la autoridad competente su constitución. De otro lado, el artículo 28 incluye los criterios en los que deberán basarse las exenciones a la constitución de la garantía financiera obligatoria de determinados operadores de actividades, que se determinaran reglamentariamente. En concreto, dichos criterios se basarán en el escaso potencial de generar daños medioambientales y el bajo nivel de accidentalidad de las mismas. Por último, también se amplían los sujetos garantizados por la garantía financiera (art. 27), ya que van a incluirse los titulares

de las instalaciones en las que se realice la actividad que pueda ocasionar los daños medioambientales.

Con la modificación, se incluyen en su ámbito de aplicación los daños ocasionados por obras públicas de interés general, competencia de la Administración General del Estado, si bien únicamente por los daños ocasionados a las especies y hábitats protegidos y siempre y cuando medie culpa o negligencia por parte del operador. Se prevé que las Comunidades Autónomas puedan incluir en sus legislaciones correspondientes preceptos análogos en las obras públicas de interés equivalente a las del interés general del Estado.

Se mejoran las normas aplicables a los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental. Así, se delimitan los trámites de inicio de dicho procedimiento (art. 41) y se modifica el plazo (art. 45) para su resolución a seis meses, ampliable hasta otros tres meses en casos científica y técnicamente complejos. Dicho plazo no tiene carácter de legislación básica por lo que las Comunidades Autónomas podrían variarlo en sus respectivas legislaciones.

Para concluir, debe recordarse que, esté o no sometida a garantía financiera obligatoria, cualquier actividad que incurra en daño medioambiental podrá ser requerida con arreglo a lo dispuesto en la LRM, pues las obligaciones de prevenir y gestionar los riesgos ambientales o reparar los daños causados sí están en vigor y son exigibles desde el año 2007.

Miguel Ángel GONZÁLEZ IGLESIAS
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
miguelin@usal.es