

Responsabilidad medioambiental: la madurez del régimen

JOSÉ MIGUEL BELTRÁN CASTELLANOS

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA APLICACIÓN DE LA LRM EN LOS AÑOS 2017-2019. ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL RÉGIMEN. 2.1. Actualización del número de casos de aplicación. 2.2. Ventajas del régimen. 2.3. Nuevos problemas en las garantías financieras. 3. JURISPRUDENCIA DEL TJUE. LA SIGNIFICATIVIDAD DEL DAÑO AMBIENTAL. 4. SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LRM AL CASO ZALDIBAR. 5. VALORACIÓN FINAL. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En este trabajo se analizan tres novedades o cuestiones relevantes que se han producido en materia de responsabilidad medioambiental durante el año 2020. En primer lugar, la actualización del número de casos de aplicación del régimen y la valoración de la efectividad de la LRM en los últimos años. En segundo lugar, se estudian los criterios que define la sentencia del TJUE de 9 de julio la para la determinación de la significatividad de los daños ambientales. Finalmente, se aborda la aplicación de la LRM al triste incidente acaecido en el vertedero de Zaldibar.

ABSTRACT: This paper tackles three relevant news or issues that have occurred in the area of environmental responsibility during 2020. First, the update of the number of cases of application of the regime and the assessment of the effectiveness of the LRM in recent years. Secondly, it studies the criteria defined by the CJEU judgment of July 9 for determining the significance of environmental damage. Finally, it addresses the application of the LRM to the sad incident that occurred in the Zaldibar landfill.

PALABRAS CLAVE: Responsabilidad medioambiental. Garantías financieras. Daño ambiental significativo. Zaldibar

KEYWORDS: Environmental liability. Financial guarantees, Significant environmental damage. Zaldibar.

1. INTRODUCCIÓN

El régimen de la responsabilidad por daños ambientales regulado en nuestro país por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRM)¹ ha experimentado tres importantes novedades en el año 2020 que constituyen el objeto del presente trabajo. En primer lugar, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECOR) ha publicado el «Informe al Consejo Asesor de Medio Ambiente previsto en la Disposición Adicional Undécima de la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, sobre la evaluación de su aplicación» correspondiente al período 2017-2019, que actualiza y pone a disposición del público los datos sobre la aplicación de la LRM en los años de referencia.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia de la UE ha dictado la Sentencia de 9 de julio de 2020, asunto C-297/19, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al artículo 267 TFUE, por el *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania)² y que da algunos pasos más en la aclaración de qué debe entenderse (y que no) por daños ambientales «significativos» a efectos de la aplicación de la Directiva de Responsabilidad Medioambiental (y por extensión de la LRM).

Y, en tercer lugar, una de las principales críticas que se han achacado a este régimen es la falta de aplicación práctica del mismo, pero no hay que olvidar que su aplicación nunca será positiva, pues implicará, por regla

¹ Ley que trae causa de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DRM).

² Mediante [resolución de 26 de febrero de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de abril de 2019](#). Disponible en internet (acceso: 4 de enero de 2021).

general, la producción de un daño ambiental y, con ello, la destrucción de preciados recursos naturales. Lo que sí sería negativo es que, ocurrido un daño ambiental que entre dentro del ámbito de aplicación de la LRM esta no se aplique. Ahora bien, ante los lamentables hechos ocurridos el 6 de febrero de 2020 en el Vertedero de Zaldívar, gestionado por la empresa VERTER S.L., el Gobierno Vasco ha iniciado el correspondiente procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, al cual dedicaremos algunas consideraciones.

2. LA APLICACIÓN DE LA LRM EN LOS AÑOS 2017-2019. ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL RÉGIMEN

2.1. ACTUALIZACIÓN DEL NÚMERO DE CASOS DE APLICACIÓN

Como ya señalamos en un trabajo anterior de este Observatorio³, hasta 2018, la información disponible para su consulta por los operadores económicos, principales destinatarios de las obligaciones que impone la LRM (art. 2.10), así como por el público en general, era escasa. Sin embargo, desde aquel año, se aumentó la transparencia e información disponible en cumplimiento de la Disposición adicional undécima sobre la evaluación de la aplicación de la Ley, que impone al Ministerio de Medio Ambiente elevar al Consejo Asesor de Medio Ambiente con una periodicidad bienal, un informe en el que se evalúe la ejecución de la presente ley y, la necesidad, en su caso, de poner en marcha las medidas legislativas o administrativas que sean necesarias para mejorar la eficacia del régimen de responsabilidad medioambiental; así como del artículo 4 del Reglamento parcial de desarrollo de la LRM⁴, que obliga al citado Ministerio a sistematizar y poner a disposición del público, aquella información, incluida la información geográfica, que pueda facilitar a los operadores el cumplimiento de sus obligaciones en materia de responsabilidad medioambiental.

³ BELTRÁN CASTELLANOS, José M., «[De la transición ecológica a la responsabilidad medioambiental](#)» en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.) *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, CIEMAT, Madrid, 2019, p. 542.

⁴ Aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre.

De este modo, actualmente están disponibles para su consulta en la página web del MITECOR⁵, tanto el Informe al Consejo Asesor de Medio Ambiente de julio 2018, como el actual informe remitido en junio de 2020, y que dan cuenta de la ejecución, grado de aplicación y eficacia de la normativa de responsabilidad medioambiental en nuestro país. Y pese a que este segundo informe prácticamente reproduce el contenido íntegro del homónimo precedente, ello no impide que se hayan incorporado nuevos datos de interés que merecen ser objeto de análisis.

De este modo, en primer lugar, estos dos informes junto con uno anterior (el informe remitido por España a la Comisión Europea en aplicación del artículo 18 de la DRM⁶, de marzo de 2014⁷), nos señalan que desde la entrada en vigor de la LRM, los casos de aplicación de la misma ascienden a la cifra de 42. En particular, doce de estos casos se produjeron entre 2007 y 2013, veintitrés casos corresponden al período comprendido entre 2014 y 2017 y, entre 2017 y 2019 han sucedido 7 casos de aplicación más⁸. Además, de los últimos treinta casos, veinticuatro están cerrados, y siete siguen abiertos, y se conoce que en trece de los casos la tramitación del mismo se inició por solicitud de acción (operador o tercero), mientras que en diecisiete de los casos se comenzó el proceso de oficio. Asimismo, de estos treinta casos, dieciséis corresponden a amenazas inminentes de daños, y catorce a daños medioambientales. Por último, en dos de los casos tramitados, la resolución del expediente terminó con la determinación de que no cabía la exigencia de responsabilidad medioambiental.

De las cifras expuestas, el informe concluye que «supone un notable incremento del número de casos incoados en los últimos años, lo que permite hacer una valoración positiva de este aspecto en la evaluación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, que incide en la aplicación del principio de “quien

⁵ [Informes sobre la aplicación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental](#) (acceso: 21 de enero de 2021).

⁶ Los Estados miembros informarán a la Comisión de la experiencia adquirida en la aplicación de la presente Directiva a más tardar el 30 de abril de 2013.

⁷ También disponible en la misma página web del MITECOR.

⁸ Los datos han variado ligeramente con respecto a los indicados en el primer informe remitido al CAMA (p. 25), donde se señalaba que «desde el año 2013 hasta el año 2017, se han tramitado 22 casos de exigencia de responsabilidad medioambiental, lo que totalizan 34 casos desde el año 2007».

contamina paga”»⁹. Ahora bien, en línea de lo ya señalado en la introducción de este trabajo, aunque se puede extraer esa consecuencia positiva, que el régimen de la responsabilidad medioambiental, al que hace unos años se le achacaba una falta de efectividad o más bien, de aplicación, empieza a tener ya un bagaje sólido y una experiencia acumulada, nada más debemos celebrar, pues cada uno de estos números esconde detrás, un terrible suceso¹⁰ de daño medioambiental (o amenaza inminente de daño) que podrá haber lesionado nuestros ecosistemas, contaminado los suelos o las aguas, o causado la muerte de especies.

En segundo lugar, y a diferencia de lo que sucedía con la mayoría de casos comprendidos entre 2014 y 2017, donde se señalaba que las actividades económicas causantes del daño medioambiental correspondían principalmente a los apartados 1, 2, 5, 7, 8 y 9 del Anexo III de la Ley, respecto de los siete últimos casos de aplicación el nuevo informe no indica descripciones detalladas de los daños o las actividades económicas causantes. Por desgracia, esta falta de información pone en tela de juicio la viabilidad del informe para acometer su principal finalidad, esta es, como ya se ha señalado, analizar y dar a conocer la ejecución, grado de aplicación y eficacia de la normativa de responsabilidad medioambiental, pues difícilmente puede llevarse plenamente a cabo este cometido con datos sesgados o no completamente actualizados, pese al esfuerzo que desde el Ministerio se ha realizado.

Y en tercer lugar, debemos traer a colación una crítica que ya hicimos en un trabajo anterior¹¹, y es que al parecer, o al menos así refleja una vez más el informe del Ministerio, aunque se han adoptado medidas de reparación primaria en los casos que recoge, nuevamente no parece haber sucedido de igual forma respecto de las medidas de reparación

⁹ P. 27.

¹⁰ La LRM únicamente se aplica respecto de daños que produzcan efectos adversos significativos (graves) en los recursos naturales que protege, a saber, aguas, suelos, biodiversidad y ribera del mar y de los ríos (art. 2.1).

¹¹ BELTRÁN CASTELLANOS, José M., «Últimos avances en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, 2019, pp. 395-396.

complementarias y compensatorias¹² al señalarse que «no» se han adoptado¹³ y, como ya se indicó en aquél trabajo, ello nos permite afirmar que la aplicación del régimen puede estar llevándose a cabo de forma incompleta, pues seguimos teniendo dudas de que en todos los casos (no solo los últimos, sino los 42) la reparación primaria haya permitido llevar a cabo la completa y plena restitución de los recursos naturales dañados al estado anterior al que se encontraban antes de producirse el daño, pero más asombroso causa que la reparación haya sido lo suficientemente rápida como para que no se hayan tenido que adoptar medidas de reparación compensatorias, las cuales se prevé que puedan existir prácticamente siempre (salvo que la reparación se realice de forma inmediata), al tener como importante finalidad «compensar las pérdidas provisionales de recursos naturales o servicios de recursos naturales que tengan lugar desde la fecha en que se produjo el daño hasta el momento en que la reparación primaria haya surtido todo su efecto»¹⁴,

¹² Debemos precisar que las medidas complementarias tienen por objeto compensar el hecho de que la reparación primaria no haya dado lugar a la plena restitución de los recursos naturales o servicios de recursos naturales dañados (por ejemplo, porque el daño es irreversible o desproporcionadamente costoso) y, si bien es cierto que este tipo de medidas pueden no ser necesarias, puede ocurrir que al evaluarse las distintas medidas reparadoras identificadas, se elijan medidas reparadoras primarias que no restituyan por completo a su estado básico los recursos que hayan sufrido el daño, o que lo hagan más lentamente. Ahora bien, se podrá adoptar esta decisión únicamente si los recursos naturales o los servicios medioambientales dañados se compensan mediante un incremento de las acciones complementarias o compensatorias que proporcione un nivel similar de recursos o servicios (apartado 1.3.2 del Anexo II de la LRM). Además, respecto de las medidas compensatorias, tal y como precisa el MORA (documento metodológico, p. 40) se prevé que existan o puedan existir siempre (salvo que la reparación surta efectos inmediatos), dado que tienen por objeto compensar a la población afectada por las pérdidas provisionales de recursos naturales desde que tiene lugar el daño hasta que surte efecto la reparación primaria o complementaria. De esta forma, y puesto que la reparación primaria o complementaria puede iniciarse una vez pasado cierto periodo de tiempo desde el momento del accidente, se procederá a calcular y dimensionar la cantidad de recurso adicional que debe recuperarse en concepto de reparación compensatoria. Siguiendo el ejemplo que propone GARCÍA ROCASALVA, Carles, *La responsabilidad medioambiental*, Atelier, Barcelona, 2018 pp. 255-256, «si se producen daños a una determinada especie de árboles situados en un terreno concreto afectado por la actividad de un operador u operadores que produce daños a estos recursos naturales, si se tratara de árboles de longevidad alta, se buscaría así resarcir dicha pérdida a través de métodos alternativos como cultivar un mayor número de especies de árboles como los afectados, a los fines de llegar a alcanzar un nivel de compensación del daño provocado y, a su vez, compensar el tiempo en el que el recurso natural no aporta su función, esto es, la aportación concreta de oxígeno a la atmósfera, entre otras».

¹³ Pp. 48 y 51

¹⁴ Tal y como estipula el apartado 1º del Anexo II de la LRM.

máxime si se tiene en cuenta que hay casos como el núm. 20 donde la reparación tardó en completarse casi 5 años o, por citar otro ejemplo, los casi 4 años que duró la ejecución de la reparación en el caso núm. 18.

2.2. VENTAJAS DEL RÉGIMEN

Además de las cifras expuestas sobre la aplicación del régimen en los años en que lleva vigente, de la tramitación de los casos en los que se ha aplicado la normativa de responsabilidad medioambiental el informe refiere que las autoridades competentes extraen una serie de conclusiones acerca de las ventajas y los problemas en la utilización de la normativa de responsabilidad medioambiental frente a la normativa sectorial cuando ocurren daños medioambientales significativos, las cuales procedemos a analizar¹⁵:

- a) La primera conclusión afirma que «la Ley 26/2007, proporciona una herramienta útil, eficaz y eficiente». En efecto, esta Ley y su reglamento de desarrollo establecen toda una metodología dirigida a reparar siempre *in natura* los daños ambientales causados en el ejercicio de actividades económicas, prohibiendo que los daños ambientales se compensen a través de indemnizaciones dinerarias que posteriormente puedan no destinarse a recuperar el medio ambiente degradado¹⁶, por tanto, no cabe duda de que se trata de una herramienta «útil» como señala el informe. Además, de los 42 casos en los que se ha aplicado la LRM, 30 ya están cerrados y los daños reparados (reparación primaria), de lo que se desprende su carácter «eficaz», puesto que cumple su finalidad, exigir la reparación de los daños ambientales por quien los causó. Y, también, es una herramienta «eficiente», pues permite de forma rápida tramitar los procedimientos de responsabilidad medioambiental, incluso cuando los daños han afectado a varios recursos naturales, como se reflejará seguidamente.
- b) En segundo lugar, las autoridades destacan «la rapidez y eficacia de la respuesta dada por parte de las empresas. En algunos de los casos tramitados, se considera que si se hubiese aplicado la legislación sectorial, hubiera supuesto una respuesta más lenta y menos eficaz». Ello es así, porque el procedimiento de exigencia de reparación de daños medioambientales que la

¹⁵ Pp. 27-28.

¹⁶ En el mismo sentido *vid.* VALENCIA MARTÍN, Germán «La responsabilidad medioambiental» *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010, p. 13.

LRM regula en los artículos 41 a 48 tiene previsto un plazo máximo de resolución de seis meses (art. 45.3), que únicamente podrá ser ampliado en tres meses más en los en casos científica y técnicamente complejos, como ha sucedido en el procedimiento al que hacemos referencia en el apartado 4º de este trabajo (caso Zaldibar). Asimismo, la Ley impulsa que los operadores responsables actúen rápidamente ante la amenaza de un daño ambiental, de forma que tienen el deber de adoptar sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo las medidas preventivas apropiadas (art. 17.1) y de a adoptar las medidas de reparación que procedan de conformidad con lo dispuesto en esta ley (art. 19.1).

- c) En tercer lugar, se afirma que «la combinación del artículo 3.1, referente a su aplicación a daños medioambientales causados por las actividades económicas, aunque no exista dolo, culpa o negligencia, de los artículos 37 y 38 sobre el régimen de infracciones y sanciones, y del artículo 44 sobre la aplicación de medidas provisionales, proporciona gran celeridad en la aplicación de las medidas más urgentes». Efectivamente, el artículo 3.1 al regular las actividades sometidas a responsabilidad objetiva, señala que se presume que una actividad económica o profesional de las enumeradas en el anexo III ha causado el daño o la amenaza inminente de que dicho daño se produzca cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo.

Aplicada dicha presunción, la autoridad competente goza de todo un elenco de potestades en materia de prevención o de evitación de nuevos daños (art. 18) así como en materia de reparación de daños (art. 21). Adicionalmente, el régimen de infracciones previsto en la Ley permite exigir responsabilidades por el eventual incumplimiento, por parte del operador, de las instrucciones y órdenes que haya emitido la Administración en aplicación de dichas potestades, pudiendo esta, finalmente, adoptar carácter provisional todas aquellas medidas preventivas y de evitación de nuevos daños que sean necesarias para que no se agrave la situación, ni se causen daños medioambientales y, especialmente, para garantizar la salud humana (art. 44), e incluso, cuando se estime conveniente por no comportar retrasos que puedan poner en peligro los recursos naturales afectados, puede imponer sucesivamente hasta un máximo de cinco multas coercitivas, cada una de ellas por un importe máximo del diez por ciento del coste estimado del conjunto de las medidas en ejecución (art. 47.3).

- d) En cuarto lugar, las autoridades advierten que «la aplicación de normativa sectorial, en la mayoría de casos, cumple bien con su cometido. Cabe destacar las afectaciones a suelos donde la legislación sectorial es muy eficiente». Si bien, debemos precisar que la normativa sectorial no prevé medidas alternativas *in natura* similares a las complementarias cuando los daños no sean reparables en el lugar donde se hayan causado, ni a las compensatorias (para compensar las pérdidas provisionales de los servicios que prestan los recursos naturales) como sí hace la LRM.
- e) Finalmente, se considera que «cuando el daño afecta a un único recurso, la tramitación por la vía sectorial es más directa dado que el área responsable de dicha tramitación cuenta con una gran experiencia en la tramitación histórica de expedientes. Sin embargo, la Ley de Responsabilidad Medioambiental es especialmente eficaz en aquellos casos en los que se vean afectados varios recursos». En realidad, suele ser común que los daños ambientales afecten a varios recursos naturales a la vez pues, por ejemplo, un daño que afecte a los suelos, muy probablemente también tenga consecuencias sobre flora que crece en los mismos, lo que a su vez acabará afectando a la fauna que los habite. Y al mismo, tiempo, un daño que afecte al suelo, por ejemplo, el causado por un producto tóxico, puede acabar filtrándose a las aguas subterráneas. Pues bien, la LRM ofrece respuesta para resolver la reparación de todos estos daños en un único procedimiento administrativo, lo que sin duda resulta mucho más rápido y eficiente que la solución de optar por iniciar tres procedimientos con arreglo a la legislación sectorial, lo que además supondrá un coste mayor.

2.3. NUEVOS PROBLEMAS EN LAS GARANTÍAS FINANCIERAS

La Disposición adicional undécima de la LRM al regular la evaluación de la aplicación de la Ley señala también que, «en particular, se revisará la eficacia de la excepción establecida en el apartado b) del artículo 28». Pues bien, el apartado 3.6 del informe se ocupa de esta cuestión¹⁷, y lo contenido en el mismo requiere de algunas reflexiones, pues pese a que las garantías financieras constituyen un aspecto clave para garantizar la efectividad de la LRM, ya que, declarada la responsabilidad de un operador (o de varios), este requerirá contar con los recursos económicos necesarios para hacer frente a

¹⁷ Pp. 28-30. Aunque los apartados que realmente presentan problemas son el a) y el d) del artículo 28.

la aplicación de las medidas que la Ley prevé [teniendo en cuenta además que la responsabilidad es ilimitada (cualquiera que sea su cuantía, art. 9.1)], estas no terminan de funcionar. Nos referimos, en particular, a los casos en el coste de la recuperación del daño causado es superior a la solvencia de la propia industria que los causó. Resulta verdaderamente ilustrativo el siguiente ejemplo¹⁸:

Pensemos en una pequeña actividad industrial obligada constituir garantía financiera (por estar sometida a IPPC arts. 24 LRM y 37 de su Reglamento de desarrollo), por ejemplo, una estación de servicio que sea sociedad unipersonal con capital social de 3.000 euros. No tendrá que constituir garantía financiera si su daño potencial al ambiente es inferior a 300.000 euros [art. 28.a) LRM]. Supongamos que se ha evaluado éste y ha resultado ser de 250.000 euros. Si se produce una fuga en uno de sus tanques, y fruto de ella se contamina un acuífero que esté siendo explotado para uso agrícola, como muchos de los existentes en nuestro país, las labores que como mínimo se tendrían que realizar para reparar el daño ambiental serían: 1) retirar el tanque y descontaminar el suelo, al menos el de la propia estación de servicio; 2) aforar el acuífero hasta que no se encuentren en él restos de contaminación; y 3) depurar las aguas contaminadas del acuífero mediante una estación de tratamiento. Operaciones estas que seguramente superarían incluso los 250.000 euros. Sin embargo, dado que la empresa no tiene contratada garantía financiera (por no estar legalmente obligada), sería el propio operador el que tendría que reparar con sus propios medios (capital social de 3.000 euros), lo que probablemente llevaría a la desaparición de la empresa y a la socialización de la reparación.

Como se podrá comprobar, el ejemplo es esclarecedor de lo que se pretende afirmar, reparar un daño ambiental sin un respaldo financiero (más allá de los propios recursos económicos de la industria que ha causado el daño) se revela en muchos casos como poco factible, sobre todo respecto de las PYMES, que es precisamente el modelo principal de industria de nuestro país.

En particular, la DRM en términos más vagos¹⁹, y nuestra LRM en términos más férreos (art. 24), aunque posteriormente rebajados con las

¹⁸ Elaborado a partir del ejemplo de DE LA CALLE AGUDO, Miguel A; y SIMÓN QUINTANA, Sergio, *Gestión del riesgo. Responsabilidad ambiental y estrategia empresarial*, Wolters Kluwer, Madrid, 2010, pp. 91-92.

¹⁹ Al establecer la exigencia de las garantías financieras como una opción voluntaria para los Estados miembros (art. 14.1 DRM): «los Estados miembros adoptarán medidas para fomentar el desarrollo, por parte de los operadores económicos y financieros correspondientes, de mercados e instrumentos de garantía financiera, incluyendo

reformas operadas en 2014 [(art. 28.d) LRM] y 2015 (art. 37 del Reglamento de desarrollo)]²⁰ apuestan por las garantías financieras para garantizar la aplicación del principio quien contamina paga, obligando a los operadores de mayor riesgo a contratarlas y señalando que el resto de operadores las adopten voluntariamente (art. 24.1 LRM). Aunque existen varias modalidades de garantías (concretamente tres en la LRM)²¹, es el seguro de responsabilidad medioambiental el tipo de garantía más extendida, no solo en España, sino al parecer, en el conjunto de la UE, pues como señala la Comisión Europea «los operadores que sí son conscientes de sus responsabilidades medioambientales tienden a cubrir los riesgos a través de una combinación de seguros, como los seguros genéricos de responsabilidad frente a terceros, los de responsabilidad por daños ambientales, y otros productos de seguro individuales. Las garantías financieras de otro tipo, por

mecanismos financieros en caso de insolvencia, con el fin de que los operadores puedan recurrir a garantías financieras para hacer frente a sus responsabilidades en virtud de la presente Directiva». Si bien, en 2017 el Parlamento Europeo pidió a la Comisión «que introduzca una garantía financiera obligatoria, por ejemplo un seguro de responsabilidad medioambiental obligatorio para operadores, y que desarrolle un método armonizado a escala de la Unión para el cálculo de los umbrales máximos de responsabilidad, teniendo en cuenta las características de cada actividad y su entorno; pide además a la Comisión que analice la posibilidad de crear un fondo europeo para la protección del medio ambiente frente a los daños causados por las actividades industriales contempladas en la DRM, sin socavar el principio de quien contamina paga, en relación con el riesgo de insolvencia y solo en aquellos casos en que no respondan los mercados de garantía financiera; y considera que lo mismo debería aplicarse en los casos de accidentes a gran escala, cuando resulte imposible identificar al operador responsable de los daños». [Informe sobre la aplicación de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales](#), apartado 29. Disponible en [omtermet](#) (acceso: 10 de febrero de 2021).

²⁰ *Vid.* BELTRÁN CASTELLANOS, José M., «Responsabilidad Medioambiental: ¿Exigir garantías financieras en tiempos de crisis?», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 7, núm. 1, 2016, pp. 6-14.

²¹ Artículo 26 LRM: «la garantía financiera podrá constituirse a través de cualquiera de las siguientes modalidades, que podrán ser alternativas o complementarias entre sí, tanto en su cuantía, como en los hechos garantizados: a) Una póliza de seguro que se ajuste a la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, suscrita con una entidad aseguradora autorizada para operar en España. En este caso, corresponderán al Consorcio de Compensación de Seguros las funciones a que se refiere el artículo 33. b) La obtención de un aval, concedido por alguna entidad financiera autorizada a operar en España. c) La constitución de una reserva técnica mediante la dotación de un fondo «ad hoc» con materialización en inversiones financieras respaldadas por el sector público». *Vid.* TREJO POISON, Margarita, *El contrato de seguro medioambiental*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 31 y ss. y 257-261.

ejemplo, seguros cautivos, garantías bancarias, garantías y fondos, son mucho menos utilizadas»²².

Por lo que respecta al régimen las garantías financieras y en particular el seguro, su gradual (longeva) implantación y la reducción de las actividades obligadas a constituir las ya han sido objeto de estudio en otros trabajos²³. No nos ocuparemos ahora de eso aquí, pero sí conviene analizar un efecto «poco deseado» que se está produciendo a raíz de la reforma de la LRM introducida por la Ley 11/2014²⁴ (efectuado con el objeto de simplificar, pero simplificar no puede suponer una clara desmejora del régimen) y que revela posibles defectos en la constitución de las garantías financieras por parte de los operadores.

Partiremos del hecho de que, para determinar la cuantía de la garantía financiera, el operador debe llevar a cabo un análisis de riesgos de su actividad. Ello aparece expresamente señalado en el apartado tercero del artículo 24 de la LRM: «los operadores deberán comunicar a la autoridad competente la constitución de la garantía financiera a la que vengán obligados de acuerdo con el apartado primero de este artículo. La fijación de la cuantía de esta garantía partirá del análisis de riesgos medioambientales de la actividad (...). La autoridad competente establecerá los correspondientes sistemas de control que le permitan comprobar el cumplimiento de estas obligaciones». Respecto dichos sistemas de control, el artículo 33 del Reglamento es el que se encarga de desarrollar el artículo 24 de la LRM, regulando la «garantía financiera obligatoria y comunicación a la autoridad competente» pero nuevamente respecto de esta cuestión señala lo mismo, «la autoridad competente establecerá los correspondientes sistemas de control que le permitan comprobar el cumplimiento de estas obligaciones» (apartado 4º).

²² Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de conformidad con el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales» (COM/2010/0581), p. 7.

²³ Vid. BELTRÁN CASTELLANOS, José M. «[Responsabilidad medioambiental. El décimo aniversario de la Ley 26/2007](#)» en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.) *Observatorio de Políticas Ambientales*, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Técnicas (CIEMAT), 2018, pp. 499-503; «*Últimos avances en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental*», op. cit., pp. 388-391 y 43; y «[Responsabilidad medioambiental: Orden TEC/1023/2019 y el fondo de compensación de daños medioambientales](#)» en GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, JORDANO FRAGA, Jesús, LOZANO CUTANDA, Blanca y NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Coords.) *Observatorio de Políticas Ambientales*, CIEMAT, Madrid, 2020, pp. 583-588.

²⁴ de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Además, nos encontramos aquí con un problema adicional ¿quién es la autoridad competente a estos efectos? Es decir, ¿ante qué Administración debe presentar el operador la declaración responsable de haber realizado el análisis de riesgos y constituido la garantía? Lo lógico es que se regulase en el artículo 33 del Reglamento, pero tampoco lo señala. No obstante, este dato se puede inferir del artículo 40 del propio Reglamento que regula «la garantía financiera en caso de pluralidad de actividades o instalaciones». El precepto señala en su apartado 2º *in fine* que «en estos casos la declaración responsable de haber constituido una garantía financiera se podrá presentar ante la autoridad competente de la comunidad autónoma en que se encuentre el domicilio social del operador o en que se ubique la instalación con la cuantía de garantía financiera más alta». A ello nos debemos, por tanto, atener, lo cual tiene sentido pues tal y como dispone el artículo 7 LRM «el desarrollo legislativo y la ejecución de esta ley corresponden a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se localicen los daños causados o la amenaza inminente de que tales daños se produzcan» solo que en esta fase no se ha producido todavía un daño. En consecuencia, son las Comunidades Autónomas las encargadas de controlar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la garantía y, de hecho, si se revisa el modelo de declaración responsable del anexo IV del reglamento, uno de los casilleros a completar es la «Comunidad Autónoma en la que se presenta». Entendemos pues *ex* artículo 40 que será la Comunidad donde radique el domicilio social del operador o donde se ubiquen sus principales instalaciones.

Llegados a este punto, dado que no nos consta que se hayan establecido por las Comunidades Autónomas los correspondientes sistemas de control que les permitan comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la garantía, ello nos permite aventurar que en la práctica la Administración no controla por regla general cómo se ha determinado la garantía, sino únicamente (o al menos eso parece) que los operadores obligados hayan presentado la declaración responsable de haber contratado la garantía o de haberse acogido a alguna de las exenciones que prevé el artículo 28 de la LRM²⁵.

²⁵ Quedan exentos de constituir garantía financiera obligatoria: a) Los operadores de aquellas actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad inferior a 300.000 euros; b) Los operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad comprendida entre 300.000 y 2.000.000 de euros que acrediten mediante la presentación de certificados expedidos por organismos independientes, que están adheridos con carácter permanente y continuado, bien al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), bien al sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001 vigente; c) La utilización de los productos fitosanitarios y biocidas a los que se refiere el apartado 8.c)

En este sentido, tal y como estaba configurada en origen en la LRM (previamente a la reforma de 2014), la fijación del importe de la garantía financiera era mucho más garantista, al señalar el antiguo artículo 24 que «la cantidad que como mínimo deberá quedar garantizada y que no limitará en sentido alguno las responsabilidades establecidas en la Ley, será determinada por la autoridad competente según la intensidad y extensión del daño que la actividad del operador pueda causar (...). La Autoridad competente deberá justificar la fijación de la cuantía que determine, utilizando para ello el método que reglamentariamente se establezca por el Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas».

Evidentemente, al «fijarse» por la Administración la cuantía de cada garantía se favorece que ésta se corresponda con la realidad, no siendo necesario regular y aplicar sistemas de control *a posteriori* como en la actualidad. Pero claro, tal y como eran las cosas por aquel entonces, todos los operadores del Anexo III de la LRM tenían la obligación de constituir garantía, y ello obviamente suponía una importante carga administrativa y su correspondiente coste. La situación, sin embargo, sería muy diferente hoy, solo las actividades previstas en los apartados 1º y 14º del Anexo III mantienen la obligación de garantía financiera *ex* artículo 37 del Reglamento de desarrollo²⁶. De hecho, según consta en el informe remitido al CAMA, que ahora estudiamos, en la actualidad existen 9.600 operadores obligados (en principio) a constituir garantía financiera (niveles de prioridad 1, 2 y 3)²⁷.

Por el momento, únicamente se conocen los resultados globales de las declaraciones responsables presentadas por los operadores con nivel de prioridad 1 a las autoridades competentes, los cuales señalan que solo 960 operadores han presentado análisis de riesgos, de los cuales 210 (el 22.88%) tiene constituida una garantía financiera. Esto supone que actualmente sería

y d) del anexo III, con fines agropecuarios y forestales, quedando por tanto exentos de efectuar la comunicación prevista en el artículo 24.3; y d) Los operadores de las actividades que se establezcan reglamentariamente atendiendo a su escaso potencial de generar daños medioambientales y bajo nivel de accidentalidad, quedando igualmente exentos de efectuar la comunicación prevista en el artículo 24.3.

²⁶ Los operadores obligados son: - Los operadores sujetos al ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre (IPPC). - Los operadores de las actividades reguladas por el Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas («operadores Seveso»). - Los operadores dedicados a la gestión de residuos de las industrias extractivas, cuando se trate de instalaciones clasificadas como de «categoría A», según lo dispuesto en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio.

²⁷ Según se definen en las órdenes APM/1040/2017, de 23 de octubre, y TEC/1023/2019, de 10 de octubre.

perfectamente posible que las Administraciones públicas fijasen la garantía financiera de estas actividades (esto es, las de nivel de prioridad 1), pues aunque 960 análisis de riesgos para revisar es un número elevado, la importancia de los riesgos en juego bien justificaría que se inviertan recursos públicos en esta tarea. No debemos olvidar que se trata de las actividades más peligrosas y que, por tanto, que puedan causar un daño ambiental es una probabilidad plausible. De no optarse por esta solución, deberían implantarse cuanto antes, por parte de las Administraciones autonómicas, los correspondientes sistemas de control que permitan verificar y revisar las garantías presentadas por los operadores.

Los 750 operadores restantes (el 78,13%) no tienen constituida garantía financiera por haberse acogido a las excepciones previstas en los apartados a) y b) del artículo 28 de la LRM²⁸. Concretamente 388 operadores, el 40,42%, quedan exentos de constituir la garantía financiera obligatoria conforme al apartado a) porque sus actividades son susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúa en menos de 300.000 euros. Otros 362 operadores, el 37,71%, quedan exentos de constituir garantía financiera obligatoria, conforme al apartado b), debido a que sus actividades son susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad comprendida entre 300.000 y 2.000.000 de euros, y acreditan estar adheridos con carácter permanente y continuado, bien al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), bien al sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001 vigente.

Si partimos de la base de que la Administración no revisa por regla general los análisis de riesgos presentados por los operadores por no haber desarrollado los sistemas que permitan su control, los datos expuestos comportan que nos planteemos dos situaciones muy poco deseables. En primer lugar, que en aquellos «pocos» casos en los que los operadores han constituido garantía financiera, la misma no haya sido fijada adecuadamente y acorde con los verdaderos potenciales daños que pueden causar en el ejercicio de su actividad. Y, en segundo lugar, es posible que del elevado número de operadores acogidos a las excepciones de los apartados a) y b), en realidad, no debieran estar todos ellos exentos, por no haber realizado correctamente su análisis de riesgos. De este modo, cuando la autoridad ordene al operador que adopte las medidas necesarias en aplicación de la Ley o bien intente recuperar su coste en caso de haberlas adoptado por ella misma (art. 48 LRM), puede suceder que «o bien no hay garantía» o bien «la

²⁸ Los operadores que, una vez realizado el análisis de riesgos medioambientales de su actividad, queden exentos de constituir la garantía financiera en virtud de las exenciones previstas en los apartados a) y b) del artículo 28 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, deberán presentar ante la autoridad competente una declaración responsable que contendrá al menos la información incluida en el anexo IV.2.

garantía es manifiestamente insuficiente para cubrir los costes generados», llegando, por tanto, a la indeseable situación de que el operador, aunque quiera cumplir con las obligaciones de la LRM y con el principio quien contamina paga, en realidad no puede.

En definitiva, como señala LOZANO CUTANDA²⁹ «todo sistema de responsabilidad objetiva requiere que se aplique un sistema de aseguramiento de los daños para evitar los supuestos de insolvencia y, además, la propia valoración por las empresas de los riesgos ambientales de su actividad para cuantificar la póliza de seguro u otro medio de aseguramiento, constituye ya, de por sí, una de las mayores ventajas ambientales que puede tener la implantación del sistema», si bien, resulta necesario que dichos análisis de riesgos se realicen correctamente y que sean cumplidamente verificados por las autoridades competentes, pues de lo contrario la aplicación del principio quien contamina paga en ocasiones no podrá ser factible, pues, llegado el momento, el obligado a pagar en las situaciones arriba descritas no podrá, al no contar con una garantía adecuada y eficaz que le dé el necesario respaldo financiero, no evitándose en fin, que sea la sociedad en su conjunto la encargada de hacer frente a la reparación.

3. JURISPRUDENCIA DEL TJUE. LA SIGNIFICATIVIDAD DEL DAÑO AMBIENTAL

Durante el año 2020 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha dictado sentencia resolviendo una cuestión prejudicial de interpretación de la DRM planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Alemania (*Bundesverwaltungsgericht*)³⁰. En particular, esta resolución de 9 de julio, asunto C-297/19, trae causa de la demanda de una asociación ambiental contra la Entidad de derecho público que gestiona los recursos hídricos y terrestres de la península de *Eiderstedt* [(Alemania), clasificada parcialmente como zona protegida] por los daños causados al fumarel común (ave acuática) por el drenaje constante de dicho territorio mediante una instalación de bombeo que permite la actividad agrícola y residencial. Ante estos hechos, la asociación litigante invoca la normativa alemana de transposición de DRM denominada *USchadG*³¹. No

²⁹ LOZANO CUTANDA, Blanca y ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz, *Administración y Legislación Ambiental*, 10ª edición, Dykinson, Madrid, 2018, p. 239.

³⁰ [Sentencia del Tribunal de Justicia \(Sala Primera\) de 9 de julio de 2020, asunto C-297/19](#). Disponible en internet (acceso: 25 de enero de 2021).

³¹ *Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden*, de 10 de mayo de 2007. Sobre el régimen de la responsabilidad medioambiental en Alemania *vid.*

vamos a realizar aquí un comentario o análisis en profundidad de la sentencia³², sino que nos centraremos únicamente en la primera de las dos cuestiones prejudiciales planteadas³³ y que aborda uno de los elementos clave para la aplicación del régimen, esto es, el requisito de que los daños ambientales causados superen un umbral de gravedad denominado «significatividad del daño ambiental».

En efecto, desde que la DRM se aprobase en 2004 ha sido uno de los principales motivos de incertidumbre de su aplicación, y no es de extrañar que el Parlamento Europeo³⁴ pida a la Comisión que aclare, defina y detalle del modo apropiado el concepto de «umbral de importancia relativa» y que evalúe la aplicación de umbrales máximos de responsabilidad diferenciados por actividades, con el fin de lograr una aplicación homogénea y uniforme de la DRM en todos los Estados miembros. Precisamente, como ya advirtiera la Comisión Europea en su informe de 2016³⁵, «las distintas interpretaciones y la aplicación de un umbral a partir del cual el daño medioambiental ha de calificarse de significativo, son los principales motivos de aplicación desigual en los Estados miembros de la Directiva. En este sentido, las autoridades competentes, los agentes económicos y las entidades aseguradoras han pedido frecuentemente una mayor claridad y orientaciones sobre esta cuestión». Por ejemplo, el término «significativo» se ha traducido de manera diferente en otras versiones lingüísticas, de forma que la traducción búlgara utiliza el término «sustancial», para el daño de la biodiversidad, «grave» o «serio» en los daños causados al agua, y

BELTRÁN CASTELLANOS, José M., «La responsabilidad medioambiental en Alemania», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 51, 2018, pp. 364-419.

³² Puede verse el siguiente: REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, «[Jurisprudencia al día. Unión Europea. Alemania. Responsabilidad ambiental](#)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 3 de septiembre de 2020. Disponible en internet (acceso: 25 de enero de 2021).

³³ La segunda cuestión prejudicial planteada pregunta qué debe entenderse por «actividad profesional» en la DRM, a lo que el Tribunal responde que «la actividad profesional no se circunscribe únicamente a las actividades que guardan relación con el mercado o que tienen un carácter competitivo, sino que abarca la totalidad de las actividades desempeñadas dentro de un contexto profesional, por oposición a un contexto meramente personal o doméstico, y, por tanto, las actividades desempeñadas en interés de la colectividad en virtud de una delegación legal de funciones» (apartado 76 de la sentencia).

³⁴ Apartado 25 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de octubre de 2017, [sobre la aplicación de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales](#) (DRM) (2016/2251(INI)). Disponible en internet (acceso: 25 de enero de 2021).

³⁵ «Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo en el marco del artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales», Bruselas, 14.4.2016, COM (2016) 204 final, p. 5.

«significativo» para los daños a los suelos. Estas diferentes traducciones pueden suponer que las definiciones de los daños a cada recurso natural, esto es, biodiversidad, agua y suelos se interpreten de manera diferente en algunos Estados miembros.

Por ello, como explican los estudios de Comisión Europea sobre la efectividad de la DRM³⁶, «la determinación de si un efecto sobre el medio ambiente es o no “significativo” es una cuestión de hecho, no de Ley». Al realizar la determinación, las autoridades competentes tienen que tener en cuenta diferentes factores, entre ellos, la ubicación y las circunstancias relativas a la actividad que puedan afectar al medio ambiente, y en concreto, la sensibilidad ambiental de la ubicación, incluyendo la presencia de acuíferos de agua potable, aguas superficiales, especies protegidas y hábitats naturales, así como la geología de la ubicación; el período de tiempo durante el cual se daña el medio ambiente; los efectos acumulativos si hay más de una actividad perjudicial y los efectos directos e indirectos sobre el medio ambiente y la salud humana. Por tanto, la autoridad competente puede decidir de forma discrecional exigir a un operador que repare la contaminación del suelo o la contaminación del agua en base a una decisión de «importancia», que tenga en cuenta los factores y circunstancias mencionados.

Más allá de estas orientaciones, la DRM (y la LRM en términos prácticamente idénticos) contiene una relación de datos mensurables que deberán utilizar las autoridades para determinar los cambios adversos significativos en los recursos naturales, como son: (1) el número de individuos, su densidad o la extensión de la zona de presencia; (2) el papel de los individuos concretos o de la zona dañada en relación con la especie o la conservación del hábitat, la rareza de la especie o del hábitat (evaluada en el plano local, regional y superior, incluido el plano comunitario); (3) la capacidad de propagación de la especie (según la dinámica específica de la especie o población de que se trate), su viabilidad o la capacidad de regeneración natural del hábitat (según la dinámica específica de sus especies características o de sus poblaciones); (4) la capacidad de la especie o del hábitat, después de haber sufrido los daños, de recuperar en breve plazo, sin más intervención que el incremento de las medidas de protección, un estado que, tan sólo en virtud de la dinámica de la especie o del hábitat, dé lugar a un estado equivalente o superior al básico.

³⁶ [*Study on ELD Effectiveness: Scope and Exceptions Final Report*](#), 19 February 2014, pp. 90- 91. Disponible en internet (acceso: 26 de enero de 2021).

Asimismo, el único criterio reglado que contiene la Directiva para determinar de forma positiva la significatividad, es cuando los daños ambientales causen efectos demostrados en la salud humana, en cuyo caso deberán clasificarse siempre como daños significativos. Finalmente, la DRM señala tres supuestos en los cuales los daños no deberán calificarse como significativos: (1) las variaciones negativas inferiores a las fluctuaciones naturales consideradas normales para la especie o el hábitat de que se trate; (2) las variaciones negativas que obedecen a causas naturales o se derivan de intervenciones relacionadas con la gestión corriente de los parajes, según se definan en el registro de hábitats o en la documentación de objetivos o según hayan sido efectuadas anteriormente por los propietarios u operadores; y (3) los daños a especies o hábitats con demostrada capacidad de recuperar, en breve plazo y sin intervención, el estado básico o bien un estado que, tan sólo en virtud de la dinámica de la especie o del hábitat, dé lugar a un estado equivalente o superior al básico.

Pues bien, como decimos, la indeterminación del concepto de «daño significativo» y el umbral que éste ha de superar para aplicar la normativa de responsabilidad medioambiental es un problema común en todos los Estados miembros, que requiere de una mayor experiencia práctica y que se irá precisando por la Jurisprudencia, a medida que el régimen se vaya aplicando. Precisamente, la sentencia del TJUE a la que ahora hacemos referencia, viene a arrojar luz a esta importante cuestión.

Así, en lo que confiere al litigio planteado en la cuestión prejudicial, para determinar si debe considerarse que los daños medioambientales son «significativos» en atención a los criterios que recoge el anexo I de la DRM, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la interpretación de la expresión «gestión corriente de los parajes, según se definan en el registro de hábitats o en la documentación de objetivos o según hayan sido efectuadas anteriormente por los propietarios u operadores» que figura en ese anexo. En respuesta, el Tribunal precisa que el concepto de daño a las «especies y hábitats naturales protegidos» debe entenderse como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de dichos hábitats o especies (apartado 33 de la sentencia), de forma tal que de la utilización del adjetivo «significativos», se desprende que únicamente los daños que presenten una «cierta gravedad» pueden considerarse daños a las especies y hábitats naturales protegidos, lo que implica, en cada caso concreto, la necesidad de evaluar la importancia de los efectos del daño de que se trate (apartado 34 de la sentencia).

Entre los daños que los Estados miembros no tienen que clasificar como «daños significativos» el Anexo I de la DRM menciona en su segundo guion las variaciones negativas que obedecen a causas naturales o se derivan de intervenciones relacionadas con la gestión corriente de los parajes, según se definan en el registro de hábitats o en la documentación de objetivos o según hayan sido efectuadas anteriormente por los propietarios u operadores.

Por tanto, en la medida en que estos supuestos hacen inaplicable, en principio, el régimen de responsabilidad medioambiental para determinados daños que pueden afectar a las especies y los hábitats naturales protegidos y se apartan de ese modo del objetivo principal subyacente a la Directiva 2004/35, a saber, establecer un marco común para la prevención y la reparación de los daños medioambientales con el fin de combatir eficazmente el aumento de la contaminación de los parajes y la agravación de las pérdidas de biodiversidad, esas disposiciones «deben ser objeto necesariamente de una interpretación estricta», hasta el punto de que admitir, como se desprende de la versión en lengua alemana del anexo I, párrafo tercero, segundo guion, de la Directiva 2004/35, que los Estados miembros tienen la facultad de eximir a los operadores y a los propietarios de toda responsabilidad por el mero hecho de que un daño deriva de medidas de gestión anteriores y, por tanto, con independencia del carácter corriente de éstas, puede menoscabar tanto los principios como los objetivos que subyacen a esa Directiva (apartado 47 de la sentencia).

En efecto, ese enfoque equivaldría a reconocer a los Estados miembros la facultad de admitir, contrariamente a las exigencias que resultan del principio de cautela y del principio de quien contamina paga, y por el mero hecho de que derivan de una práctica anterior, medidas de gestión que pudieran resultar excesivamente perjudiciales e inadecuadas para los parajes que albergan especies o hábitats naturales protegidos y que pudieran de ese modo poner en peligro o incluso destruir esas especies o hábitats y aumentar el riesgo de pérdidas de biodiversidad incumpliendo las obligaciones de conservación que incumben a los Estados miembros con arreglo a las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves. Ese enfoque, por tanto, ampliaría excesivamente el alcance de las excepciones previstas en el anexo I de la DRM y privaría en parte de efecto útil al régimen de responsabilidad medioambiental instituido por esta norma, substrayendo de ese régimen los daños potencialmente significativos ocasionados por una acción voluntaria y anormal del operador (apartado 48 de la Sentencia).

En consecuencia, afirma el Tribunal que el concepto de «gestión corriente de los parajes», que figura en el anexo I de la DRM debe entenderse en el sentido de que abarca toda medida que permita una buena administración u organización de los lugares que albergan especies o hábitats

naturales protegidos, conforme, en particular, con las prácticas agrícolas generalmente admitidas (apartado 53), de forma que la gestión de un lugar protegido por las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves solo puede considerarse corriente si respeta los objetivos y cumple las obligaciones que prevén esas Directivas (apartado 55).

Por otro lado, es preciso señalar que la gestión corriente de un paraje puede resultar también de una práctica anterior ejercida por los propietarios o los operadores, es decir, medidas de gestión que al haber sido aplicadas durante un cierto tiempo, pueden considerarse usuales para el paraje de que se trate, siempre que, no obstante, como se menciona en el apartado 55 de la sentencia, no pongan en entredicho el cumplimiento de los objetivos y de las obligaciones previstos en las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves (apartado 61).

En esas circunstancias y habida cuenta de que el segundo supuesto de hecho contemplado en el anexo I, párrafo tercero, segundo guion, de la Directiva 2004/35 tiene como objetivo permitir a los Estados miembros prever una exención de los propietarios y de los operadores por los daños a las especies y a los hábitats naturales protegidos causados por una gestión corriente del paraje de que se trate, el Tribunal llega a la conclusión de que la anterioridad de la práctica solo se puede definir respecto de la fecha en que se produjo el daño. De ese modo, solo si una medida de gestión corriente se ha aplicado durante un tiempo suficientemente largo hasta que se produjo el daño y está generalmente reconocida y establecida, ese daño podrá considerarse no significativo, debiendo ser además la totalidad de esas medidas compatible con los objetivos que subyacen a las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves y, en particular, con las prácticas agrícolas generalmente admitidas.

De todo lo expuesto por el Tribunal, y más allá del caso concreto que afecta al paraje alemán, conviene extrapolar la interpretación que lleva a cabo la sentencia a la aplicación con carácter general de la DRM (y por extensión de la LRM), de forma tal que, pese a que de la utilización por parte de la Directiva del adjetivo «significativo» se desprende que únicamente los daños que presenten una «cierta gravedad» pueden considerarse incluidos en el ámbito de aplicación de la DRM, en realidad, esta da una definición amplia de los daños ambientales, de modo que únicamente cabe excluir los daños de poca importancia (apartado 46 de la sentencia). Lo contrario supone, como advierte el TJUE, privar de eficacia a la DRM y apartarse de ese modo del objetivo principal subyacente al régimen, a saber, establecer un marco común para la prevención y la reparación de los daños medioambientales con el fin de combatir eficazmente el aumento de la contaminación de los parajes (y el resto de recursos naturales que la norma protege) y la agravación de las pérdidas de biodiversidad.

Asimismo, las excepciones de daños significativos que prevé el anexo I de la DRM «deben ser objeto necesariamente de una interpretación estricta» para garantizar las exigencias que resultan del principio de cautela y del principio de quien contamina paga, de forma tal que no permiten que los Estados miembros puedan sustraer de dicho régimen los daños potencialmente significativos ocasionados por una acción voluntaria y anormal del operador.

En definitiva, y poniendo en relación la LRM con lo argumentado por el TJUE, serán significativos los daños a los recursos naturales incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, de cierta gravedad, entendida esta como una alteración cuantificable de sus características (especies que merman en número, alteración de la calidad de las aguas, o contaminación del suelo en relación con los usos previstos), y únicamente se deberán excluir aquellos daños de poca importancia o aquellos daños cuya reparación pueda llevarse a cabo mediante una recuperación natural (esto es, cuando el recurso se recupera por él mismo, por ejemplo, especies que se vuelven a reproducir sin necesidad de adoptar ninguna medida)³⁷ u aquellos cuya producción obedece a causas naturales o a la gestión corriente de los espacios naturales protegidos en los términos precisados por el Tribunal Europeo³⁸.

4. SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LRM AL CASO ZALDIBAR

A lo largo de este trabajo se han analizado diversas cuestiones clave del régimen de la responsabilidad medioambiental, tales como su eficacia y aplicación en los últimos años, los nuevos problemas que amenazan la constitución suficiente de las garantías financieras y la interpretación del TJUE sobre los criterios para la determinación de la significatividad de los daños ambientales.

Antes de concluir el trabajo, vamos a reflejar estas y otras cuestiones a través de su aplicación a un caso real y que se ha producido en 2020, este es, el desprendimiento del vertedero ubicado en Zaldibar (Vizcaya). Exponiendo brevemente los hechos, Verter Recycling 2002, S.L. es la empresa propietaria del vertedero de residuos industriales no peligrosos localizado en el término municipal de Zaldibar, que explota desde el año 2011 tras la obtención de la pertinente autorización ambiental integrada.

³⁷ Guiones primero y tercero del tercer párrafo del Anexo I de la DRM y apartados a) y c) del punto 2º del Anexo I de la LRM.

³⁸ Guion segundo del tercer párrafo del Anexo I de la DRM y apartado b) del punto 2º del Anexo I de la LRM.

El 6 de febrero de 2020 se produjo un deslizamiento del citado vertedero con el consiguiente desplome de una parte de la masa de residuos, alrededor de medio millón de toneladas (800.000 metros cúbicos), que se esparcieron por unas cinco hectáreas de terreno hasta alcanzar la autopista A-8 (que conecta Bilbao y San Sebastián), y que dio lugar también a combustiones espontáneas de material presente en el mismo que provocaron diversos incendios. Dos trabajadores fueron sepultados bajo las toneladas de basura, lo que provocó su inmediato fallecimiento (por el momento, las labores de búsqueda sólo han permitido localizar los restos de uno de los fallecidos). El desprendimiento produjo, además, la rotura de la red de recogida de lixiviados y de su balsa de tratamiento, que fueron a parar a la regata Aixola, efluente del río Ego. Finalmente, pese a que el vertedero sólo estaba autorizado para admitir residuos industriales de carácter no peligroso, entre ellos se han hallado toneladas de amianto.

Ante los hechos descritos, por Resolución de 4 de marzo de 2020, de la Viceconsejera de Medio Ambiente, se acordó iniciar el expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental ERM-2020-001 contra Verter Recycling 2002, S.L. como responsable de los daños ocasionados a consecuencia de los hechos acaecidos en su instalación ubicada en el término municipal de Zaldibar (Bizkaia), el día 6 de febrero de 2020 y posteriores, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental³⁹.

A continuación, someteremos a examen la aplicación de la LRM a este fatídico suceso:

(1) En primer lugar, se constata la existencia de un daño medioambiental tal y como se define en el artículo 2 la LRM, esto es «el cambio adverso y mensurable de un recurso natural (o varios) o el perjuicio de un servicio de recursos naturales», siendo los recursos potencialmente afectados los que entran dentro del ámbito de aplicación de dicha Ley (art.1), estos son, las aguas, el suelo y la ribera del mar y de las rías.

(2) Los daños han sido causados por una «actividad económica o profesional» (art. 1.11 LRM), es decir, por un negocio o una empresa, Verter Recycling 2002, S.L., operador que controla o ejerce la actividad principal (art. 1.10 LRM), esta es, la gestión de residuos no peligrosos, y que se encuentra sujeta a Autorización Ambiental Integrada. En consecuencia, se trata de una actividad prevista en el punto 1º del Anexo III de la LRM y, por ello, sujeta a «responsabilidad objetiva» (art. 3.1 LRM), presumiéndose,

³⁹ Así consta en el [DECRETO 83/2020, de 30 de junio, por el que se estima el recurso potestativo de reposición interpuesto por la mercantil Verter Recycling 2002, S.L. contra el Decreto 35/2020, de 3 de marzo, por el que se aprueba la ejecución urgente de los depósitos de seguridad de residuos en el entorno del vertedero sito en el término municipal de Zaldibar \(Bizkaia\)](#). Disponible en internet (acceso: 10 de febrero de 2021).

salvo prueba en contrario, el «nexo causal», esto es, que los daños han sido causados por esta empresa explotadora del vertedero porque en atención a su naturaleza intrínseca o a la forma en cómo se han desarrollado los daños (en este caso en su propia instalación), es apropiada para causarlos.

(3) Para poder aplicar la LRM es *conditio sine qua non* que los daños producidos tengan la consideración de «significativos», esto es, que produzca efectos adversos relevantes a los recursos naturales protegidos por esta norma (art. 2.1 LRM). Si bien, la trascendencia y gravedad del incidente (en particular, las labores de búsqueda de los fallecidos, la extinción de los incendios y la afectación a un tramo de la autovía) explican que la Viceconsejería de Medio Ambiente se haya visto en la necesidad de adoptar medidas de actuación directa para afrontar la situación de emergencia (art. 23.1 LRM), sin poder esperar a tramitar el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental. En particular, el Gobierno Vasco asumió de forma urgente y subsidiaria la dirección, contratación y ejecución de todas las labores de estabilización y control del vertedero, que permitieran minimizar el riesgo para el entorno y el medio ambiente y, principalmente, posibilitar la búsqueda de los trabajadores con plena seguridad. La justificación de tales actuaciones se encuentra también en la aplicación del «principio de precaución», cuyo objetivo es garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente y, en consecuencia, de los recursos naturales susceptibles de sufrir el daño, de forma que «cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas efectivas para impedir la degradación del medio ambiente». En estos casos, el daño medioambiental deberá considerarse significativo aunque, por la complejidad de la evaluación del daño, aún no exista evidencia científica de que se exceda el umbral de significatividad, siendo suficiente con que se tengan motivos suficientes para que creer que sea así (*reasonable belief* o «duda razonable»)⁴⁰.

Una vez desaparecidas tales circunstancias, la Administración, previa la instrucción del correspondiente procedimiento, dictará, en su caso, resolución fijando el importe de los costes de las medidas ejecutadas en aplicación de este artículo y el obligado u obligados a satisfacerlos, la cual será susceptible de ejecución forzosa (art. 23.2.), y recuperará del operador los costes en que haya incurrido por la adopción de tales medidas de

⁴⁰ Así lo señala el [«Protocolo de actuación en caso de incidente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental y procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad medioambiental»](#) de junio de 2018, elaborado por el MITECO, p. 62. Disponible en internet (acceso: 28 de febrero de 2021).

prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación (art. 23.3 LRM)⁴¹. Para ello, la Administración dispondrá de un plazo de cinco años para exigir al operador responsable la obligación de satisfacer los gastos a los que se refiere el apartado anterior. Dicho plazo empezará a contar a partir de la más tardía de las siguientes fechas: a) Aquélla en que haya terminado la ejecución de las medidas; o b) Aquélla en que haya identificado al responsable.

De hecho, por resolución de la Viceconsejera de Medio ambiente de junio de 2020 ya se ha requerido a la empresa «a satisfacer en su calidad de operador de la instalación obligado a satisfacer los gastos generados, el abono de los costes asociados a las medidas provisionales ejecutadas de forma directa y hasta la fecha por la Administración General del País Vasco». Se trata de un primer bloque de facturas relativas a medidas ya ejecutadas y pagadas a fecha 1 de junio de 2020 cuya cuantía asciende, según se indica en la resolución, a 3.420.988,71 euros (IVA incluido). En su mayor parte tienen que ver con la estabilización del deslizamiento y la creación de taludes seguros para posibilitar la búsqueda de los dos trabajadores desaparecidos, la apertura de accesos a los diferentes puntos de trabajo urgentes, el control del impacto medioambiental y a la salud de la ciudadanía, el control y extinción del incendio a través de maquinaria pesada y con la colaboración de medios aéreos, la ejecución de depósitos de seguridad para los residuos o el diseño de la red de control de aguas subterráneas⁴². Si bien, recordemos, la responsabilidad exigible al operador por los daños ambientales causados es ilimitada (cualquiera que sea su cuantía art. 9.1) y, al parecer, la Administración de Medio Ambiente ha llevado a cabo trabajos en el vertedero desde la fecha del incidente por valor de más de 9 millones de euros⁴³, a lo que habrá que sumar el coste de las medidas de reparación definitivas que se fijen en la resolución que ponga fin al procedimiento (art. 45.2 LRM) y que deberá asumir directamente el operador.

⁴¹ En particular, el artículo 2.21 de la LRM define los costes recuperables de forma amplia, como «todo gasto justificado por la necesidad de garantizar una aplicación adecuada y eficaz de esta Ley ante un supuesto de daño medioambiental o de amenaza de daño medioambiental, cualquiera que sea su cuantía. En particular, quedan comprendidos todos los gastos que comporte la correcta ejecución de las medidas preventivas, las de evitación de nuevos daños y las reparadoras; los de evaluación de los daños medioambientales y de la amenaza inminente de que tales daños ocurran; los dirigidos a establecer las opciones de acción posible y a elegir las más adecuadas; los generados para obtener todos los datos pertinentes y los encaminados a garantizar el seguimiento y supervisión. Entendiendo comprendidos, entre tales gastos, los costes administrativos, jurídicos, y de actividades materiales y técnicas necesarias para el ejercicio de las acciones citadas».

⁴² [Medio Ambiente remite a Verter Recycling las primeras facturas de los trabajos realizados en el vertedero de Zaldibar por valor de 3,4 millones de euros](#) (acceso: 15 de febrero de 2021).

⁴³ [El Gobierno Vasco remite las primeras facturas, de 3,4 millones, por los trabajos en el vertedero de Zaldibar](#) (acceso: 15 de febrero de 2021).

(4) Respecto de la significatividad del daño, tal y como ha quedado reflejado en el apartado precedente de este trabajo, este requisito no alude a una especial gravedad, sino que viene a ser sinónimo más bien de «relevante» o «perceptible» desde el punto de vista ambiental o de la salud de las personas. En efecto, lo que se pretende con este requisito es que la LRM no encuentre aplicación únicamente respecto de daños «de poca importancia» como señala el TJUE, sin que sea necesario que se trate de daños catastróficos, debiendo adoptarse una decisión en la que se valoren todas las afecciones a los recursos naturales y sus consecuencias, en atención a los criterios contenidos en el Anexo I de la LRM. Pues bien, la evaluación de la determinación del daño ambiental corresponde en primer lugar al operador, en atención a la metodología prevista en el Reglamento de desarrollo parcial de la LRM, artículos 6 a 19.

Presentado por el operador su análisis de significatividad del daño, la Administración Vasca ha concluido que se han producido daños significativos en las aguas superficiales, en las aguas subterráneas y en los suelos, según informa la consejería de Medio Ambiente. En concreto, señala que en las aguas subterráneas «se han detectado varios resultados analíticos que superan las normas de calidad y valores umbral definidos reglamentariamente, en varios parámetros». En las aguas superficiales, se ha producido «un efecto desfavorable de su estado ecológico (amonio, ortofosfato) y químico (benzo(a)pireno y fluoranteno) en un tramo de la regata Beko-Aixola de una longitud de al menos 300 metros» que superan los límites establecidos por la normativa. En el suelo, debido a la ruptura de la celda de residuos de amianto, se han detectado residuos de carácter peligroso sobre la superficie no impermeabilizada del vertedero, lo que impide emitir una declaración de calidad del suelo que permita cualquier uso del mismo en los términos contemplados en la normativa autonómica de prevención y corrección de la contaminación del suelo⁴⁴. No cabe duda, por tanto, de que se ha producido un daño ambiental y que, procede, como ha así ha hecho la Administración Vasca, aplicar la normativa de responsabilidad medioambiental.

(5) Por otro lado, la responsabilidad medioambiental generada por el operador como consecuencia del desprendimiento del vertedero de su titularidad es compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquélla (art. 6 de la LRM), esto es, es independiente de los procesos judiciales penales que se han iniciado, uno contra el derecho de los trabajadores y homicidio imprudente y otro contra el medio ambiente, acumulados desde septiembre

⁴⁴ [El Gobierno vasco atribuye daños medioambientales a la empresa que gestiona el vertedero de Zaldibar](#) (acceso: 10 de febrero de 2021).

en el Juzgado de Instrucción número 1 de Durango, aunque se mantienen dos procesos separados⁴⁵.

(6) Finalmente, desconocemos con exactitud si Verter Recycling cuenta con un seguro de responsabilidad medioambiental con el que cubrir, al menos, parte de los costes de la aplicación de las medidas de prevención, evitación de nuevos daños o de reparación que le corresponde asumir en aplicación de la LRM, o si el análisis de riesgos de su actividad se realizó correctamente, pero lo que sí podemos aventurar es que dicho seguro, caso de existir, no responderá con la suma asegurada, pues recordemos que la LRM, al regular las limitaciones del ámbito temporal de la garantía (art. 32) dispone que para que queden incluidas las responsabilidades en la garantía se considerará hecho generador la contaminación que se produzca de forma accidental y aleatoria, es decir, que sea extraordinaria y que no se haya generado por ninguna de las siguientes causas, entre las que cita: «de forma intencionada», «como consecuencia de un hecho previsto y consentido por el operador, ocurrido dentro del recinto en el que se lleva a cabo dicha actividad o en el ámbito geográfico para el que la actividad ha sido autorizada», o «por incumplimiento conocido por el asegurado, o que no podía ser ignorado por el mismo, de la normativa obligatoria aplicable a la actividad asegurada, tanto en materia medioambiental, como en cualquier otra materia».

Pues bien, además de que el daño se ha producido en las propias instalaciones del vertedero, teniendo en cuenta que una de las hipótesis más destacadas sobre la causa del incidente apunta a que el vertedero estaba sobreexplotado⁴⁶, de forma que pese a que tenía prevista inicialmente una vida útil hasta 2046, estaba calculado que alcanzaría el máximo de su capacidad en 2022 y que al parecer, no se hicieron de manera correcta los trabajos de asentamiento (por lo que la masa de escombros terminó por colapsar), sumado al hecho de que días antes del accidente aparecieron grietas y la plantilla pidió a los propietarios que impidieran la entrada de más camiones para que no se produjera un siniestro como el que finalmente tuvo lugar, reconociéndose posteriormente por la empresa que el 4 de febrero tuvo conocimiento de las grietas, pese a lo cual decidió proseguir con la actividad; todo ello permite sostener que muy probablemente en aplicación de lo dispuesto en el artículo 32.1 de la LRM respecto de las cláusulas de exclusión de la garantía, el eventual seguro puede exonerarse de otorgar la cobertura.

⁴⁵ [Zaldibar un año después, ni cuerpo ni caso](#) (acceso: 11 de febrero de 2021)

⁴⁶ [Un año del derrumbe del vertedero de Zaldibar: las claves de la tragedia humana y medioambiental](#) (acceso: 12 de febrero de 2022).

Al menos, dado que también se afirma que el recinto de Zaldibar era un negocio muy lucrativo y que entre 2012 y 2017 (los años de los que se disponen datos económicos) Verter Recycling facturó casi 30 millones de euros y obtuvo un beneficio cercano a los ocho millones en este período, quizás cuente con recursos económicos para afrontar, aunque sea parcialmente, los costes de aplicación de las medidas, que recordemos, serán como mínimo y según lo declarado por la Administración Vasca, superiores a 9 millones de euros.

En definitiva, aunque el caso aún no está cerrado, y la responsabilidad penal aún tardará en depurarse, en lo que respecta a la responsabilidad medioambiental el expediente está cerca de concluir (tras las prórrogas producidas por el estado de alarma provocado por la pandemia y otras razones, como la complejidad técnica del caso, que ha llevado a la Administración a extender 3 meses más al plazo inicial de resolución del procedimiento *ex art. 45.3 LRM*), en el que se fijarán las concretas medidas de reparación que resten por adoptar por parte del operador tras las muchas ya adoptadas en fase de prevención y evitación de nuevos daños directamente por la Administración. Estaremos pendientes.

5. VALORACIÓN FINAL

La principal conclusión que podemos extraer del estudio realizado en este trabajo es la «madurez» que está alcanzando el régimen de la responsabilidad medioambiental en nuestro país. Los 42 casos tramitados demuestran que ya no se trata de una Ley «poco aplicada» o carente de experiencia, sino que la misma tiene un ámbito de aplicación bien definido y juega su papel cuando los restantes instrumentos de prevención del daño ambiental no han sido capaces de evitarlo.

Por ello, de su aplicación en estos años se derivan consecuencias positivas, ha demostrado ser una herramienta eficaz para lograr la recuperación del medio ambiente degradado, sobre todo, como apunta el informe del MITECOR, cuando han sido varios los recursos naturales lesionados, sin perjuicio de que hemos detectado también vicios y defectos que requieren ser superados para una aplicación plenamente efectiva. Nos referimos a las deficiencias identificadas respecto de las garantías financieras, su poca adopción por parte de los operadores desde que se iniciase su proceso de implantación gradual en 2011 con la fijación de unos calendarios demasiado alargados en el tiempo, con unas reformas normativas que no han favorecido su expansión, sino más bien al contrario, han establecido demasiadas excepciones y límites a una necesidad clara, la

capacidad de las empresas de contar con el indispensable respaldo financiero para poder hacer frente a las medidas de reparación que la Ley prevé y, en fin, a la falta de adopción de los correspondientes sistemas de control de los análisis de riesgos.

A nivel jurisprudencial, el TJUE ha realizado un gran trabajo despejando algunas de las incógnitas que envuelven al requisito de la determinación de la significatividad del daño ambiental, que mal gestionada puede provocar que claros casos de aplicación del régimen queden fuera del mismo. Las interpretaciones del Tribunal, aunque lejos aún de resolver por completo el problema, aportan experiencia, una línea de base a la que atenerse, en la que queda claro que únicamente deben excluirse de la aplicación de la normativa de responsabilidad medioambiental los daños poco importantes, y que los supuestos de daños ambientales no significativos deben ser interpretados de forma estricta, pues lo contrario impide alcanzar el nivel de protección ambiental que desde las instituciones europeas se persigue, y que consiste en establecer un marco común para la prevención y la reparación de los daños medioambientales con el fin de combatir eficazmente el aumento de la contaminación.

Finalmente, ante el trágico suceso acaecido en Zaldibar el 6 de febrero del pasado año, la Administración ambiental del País Vasco ha decidido con acierto iniciar el correspondiente procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental. Procedimiento especialmente complejo, al coincidir con el triste fallecimiento de dos operarios y las dificultades para encontrar sus restos mortales, aderezado todo ello con una crisis sanitaria que ha dificultado la ejecución de los trabajos de estabilización de la masa de vertido deslizada, y que han sido liderados desde el principio por las autoridades vascas ante la situación de emergencia generada. La compleja determinación de la significatividad del daño ambiental, la poca probabilidad de que la empresa pueda contar con el pleno respaldo de una garantía financiera (en caso de existir) y la difícil recuperación de los costes generados esperamos que no impida que se materialice la esencia del régimen que estudiamos, el cumplimiento del principio quien contamina paga.

6. BIBLIOGRAFÍA

BELTRÁN CASTELLANOS, José M. Responsabilidad Medioambiental: ¿Exigir garantías financieras en tiempos de crisis? *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 7, n. 1, 2016. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda1654> (Fecha de último acceso 17 de julio de 2021).

- Responsabilidad medioambiental: el décimo aniversario de la Ley 26/2007. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Técnicas (CIEMAT), 2018. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/07/OPAM-2018-on-line.pdf#page=496> (Fecha de último acceso 17 de julio de 2021).

- De la transición ecológica a la responsabilidad medioambiental. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, CIEMAT, Madrid, 2019. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf#page=541> (Fecha de último acceso 17 de julio de 2021).

- Últimos avances en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 53, 2019. Disponible en: https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.do?path=3717870 (Fecha de último acceso 17 de julio de 2021).

- Responsabilidad medioambiental: Orden TEC/1023/2019 y el fondo de compensación de daños medioambientales. En: GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Coords.) *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: CIEMAT, 2020. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf#page=583 (Fecha de último acceso 17 de julio de 2021).

DE LA CALLE AGUDO, Miguel A; SIMÓN QUINTANA, Sergio. *Gestión del riesgo: responsabilidad ambiental y estrategia empresarial*. Madrid: Wolters Kluwer, 2010.

LOZANO CUTANDA, Blanca; ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz, *Administración y Legislación Ambiental*. 10ª edición. Madrid: Dykinson, 2018.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, *Jurisprudencia al día*. Unión Europea. Alemania. Responsabilidad ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 3 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-union-europea-alemania-responsabilidad-ambiental/> (Fecha de último acceso 17 de julio de 2021).

TREJO POISON, Margarita. *El contrato de seguro medioambiental*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2015.

VALENCIA MARTÍN, Germán, La responsabilidad medioambiental. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 25, 2010.