

Pluralidad de responsables de un daño al medio ambiente

El artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Medioambiental

por

CARLOS GÓMEZ LIGÜERRE (1)
Profesor Titular de Universidad.
Universitat Pompeu Fabra

SUMARIO

1. DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA:
 - 1.1. DIFERENCIAS CON LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.
 - 1.2. DIFERENCIAS CON LA RESPONSABILIDAD CIVIL.
 - 1.3. INFRACCIONES, COSTES Y DAÑOS.
2. PLURALIDAD DE RESPONSABLES DEL DAÑO AL MEDIO AMBIENTE:
 - 2.1. UN SUPUESTO FRECUENTE.
 - 2.2. UNA RESPONSABILIDAD NO SOLIDARIA:
 - a) *Una excepción a la solución habitual a los supuestos de pluralidad de agentes responsables.*
 - b) *Una excepción a las normas de responsabilidad por daños causados a recursos naturales.*
 - c) *Una excepción a las normas sobre pago de la reparación de los daños al medio ambiente.*
3. UN PROBLEMA TERMINOLÓGICO.
4. RESPONSABILIDAD EN MANO COMÚN.
5. RESPONSABILIDAD PARCIARIA O POR PARTES.

(1) El autor quiere agradecer la ayuda de la *Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca del Comissionat per a Universitats i Recerca de la Generalitat de Catalunya* (BP 2006-10158).

6. PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA REGLA SOBRE PLURALIDAD DE RESPONSABLES:
 - 6.1. DISTRIBUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ENTRE OPERADORES.
 - 6.2. INFRACCIONES QUE NO CAUSAN DAÑOS.

BIBLIOGRAFÍA CITADA.

1. DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Durante muchos años, los daños causados al medio ambiente solo han sido indemnizados en la medida en que, por afectar también a las personas o a sus bienes, podían fundamentar una pretensión indemnizatoria basada en las reglas generales del derecho de daños. En ocasiones, la conducta llevada a cabo por quien contaminaba era sancionada por la Administración pública, pues constituía, a su vez, la infracción de una norma imperativa. De este modo, algunas actividades contaminantes, a pesar de causar daños, quedaban sin condena alguna, pues o no afectaban a ningún sujeto determinado o no estaban tipificadas en norma sancionadora alguna.

A la vez, tanto la Administración como las víctimas de tales daños han tenido tradicionalmente que buscar el fundamento normativo de su pretensión indemnizatoria en muchas y variadas normas sectoriales que protegían recursos naturales específicos o regulaban actividades productivas concretas (2), además de en las pocas normas que el Código Civil prevé al respecto (3). Tal situación era manifiestamente insuficiente para proteger de forma adecuada los recursos naturales.

(2) Además de las que se citan en las páginas siguientes, y sin tener en cuenta las regulaciones autonómicas en materia de protección del medio ambiente, cabe destacar, entre otras: Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental; Ley 5/2007, de 3 de abril, de Parques Nacionales; Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de efectos de determinados planes y programas de medio ambiente; Real Decreto-ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regulan los derechos de emisión de gases de efecto invernadero; Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente; Ley 17/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal; Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal; Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases. Para una explicación general de la situación previa a la aprobación de la LRMA, véase José ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente*, 2.^a edición, Marcial Pons, Madrid, 2008.

(3) De las que la más destacada es, sin duda, el artículo 1908 del Código Civil y a la que se suman las normas de protección del derecho de propiedad y su pacífico disfrute. Véase, Antonio CABANILLAS SÁNCHEZ, *La reparación de los daños al medio ambiente*,

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRMA, en adelante) ha sido el primer reconocimiento legal de un derecho general a la reparación de los daños causados al medio ambiente por cualquier tipo de actividad y con independencia de la naturaleza jurídica, pública o privada, de su responsable (4). De acuerdo con su artículo 1:

Esta Ley regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que “quien contamina paga”.

La LRMA tiene por objeto poner a cargo de su causante los costes de las medidas de prevención, evitación y reparación del daño al medio ambiente. De las definiciones que contiene el artículo 2 LRMA, se concluye que las medidas de prevención son las que se adoptan ante la amenaza de un daño al medio ambiente (cfr. art. 2.14 LRMA), que las medidas de evitación son las derivadas del deber de mitigar el daño ya causado (cfr. art. 2.15 LRMA) y que, en fin, las medidas de reparación son todas las necesarias para devolver los bienes afectados al momento anterior al de causación del perjuicio (cfr. art. 2.16 LRMA). Todas ellas siempre que afecten a alguno de los recursos naturales protegidos por la LRMA: las especies de la flora y la fauna, el suelo y la ribera del mar y las rías (cfr. art. 2.1 LRMA) (5).

Aranzadi, Pamplona, 1996; el mismo, *Indemnización del daño producido por vertidos y agentes tóxicos*, Civitas, Madrid, 1991; Joan EGEA FERNÁNDEZ, *Acción negatoria, inmisión y defensa de la propiedad*, Marcial Pons, Madrid, 1994; el mismo, «Condiciones medioambientales y derechos fundamentales. Immisiones perjudiciales que obligan a abandonar el domicilio (a propósito de la sentencia del TEDH, de 9 de diciembre de 1994)», en *Revista Derecho Privado y Constitución*, núm. 5, 1995, págs. 253 a 288; el mismo, «Ruido ambiental, intimidad e inviolabilidad del domicilio: STC 119/2001, de 24 de mayo», en *InDret* 01/2002. Sobre la relevancia civil de las doctrinas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de nuestro Tribunal Constitucional, es ejemplar la STS, 1.^a, de 31-5-2007 (RJ 3431); Raquel LUQUIN BERGARECHE, *Mecanismos jurídicos civiles de tutela ambiental*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2005.

(4) La LRMA abre las puertas, de este modo, a las pretensiones de reparación de daños medioambientales que no son, a su vez, daños a personas o a patrimonios, públicos o privados. De este modo, que no excluye en absoluto la protección clásica frente a daños materiales o personales ni impide la suma de la responsabilidad medioambiental con la civil que corresponda, se trata de proteger los recursos naturales, con independencia de las consecuencias que su destrucción pueda tener en la salud o en la riqueza de las víctimas. Se trata de evitar lo que la doctrina más reciente ha denominado el «daño ecológico puro». Véase, sobre el tema, la obra de Albert RUDA GONZÁLEZ, *El daño ecológico puro*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008, indispensable para el estudio de la nueva responsabilidad medioambiental.

(5) El legislador español incluyó en el ámbito de aplicación de la LRMA los daños al suelo, al agua y a la ribera del mar y las rías, ampliando el objeto inicial de la Directiva 2004/25/CE del Parlamento y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales,

De acuerdo con lo previsto en el artículo 3 LRMA, responderán de forma objetiva de los costes incurridos en el desarrollo de las actividades de preventión, evitación y reparación los operadores de actividades económicas o profesionales enumeradas en el Anexo III de la Ley. Para las actividades no incluidas en el anexo mencionado, la LRMA prevé un alcance diferente de su responsabilidad en función de la concurrencia de dolo o culpa en la causación del daño o la amenaza al medio ambiente. Las actividades económicas o profesionales no enumeradas en el Anexo III LRMA responderán de las medidas de prevención, de evitación y de reparación cuando medie dolo o culpa en la causación del daño o su amenaza. En ausencia de dolo o culpa, a las actividades excluidas del Anexo III se les ahorran los costes de las medidas de reparación, pues solo responderán de las medidas de prevención y evitación. En todos los casos la responsabilidad en que incurran los operadores se exigirá *cualquiera que sea su cuantía* (cfr. art. 9 LRMA).

En realidad, lo que pretende la LRMA es distinguir ámbitos de responsabilidad en función del tipo de actividad potencialmente contaminante. Las más peligrosas responderán de todo el daño causado, es decir, de todas las medidas de prevención, evitación y reparación, conforme a la terminología que emplea la Ley. Se trata de las actividades enumeradas en el Anexo III LRMA y todas aquéllas en las que, aunque no consten en el Anexo, se cause el daño con dolo o culpa. El resto de actividades, es decir, las no listadas en el Anexo III y en las que el daño no se haya causado con dolo o culpa, tienen limitada su responsabilidad a los costes de las medidas de prevención y evitación.

El Anexo III enumera un listado ciertamente amplio de actividades que incluye la explotación de actividades contaminantes o instalaciones sujetas a autorización, la gestión de residuos, los vertidos a las aguas, la fabricación, embotellado, liberación en el medio ambiente y transporte de sustancias y preparados peligrosos, productos fitosanitarios o biocidas y el transporte por cualquier medio de mercancías peligrosas o contaminantes. A todas ellas se les aplica un estándar de responsabilidad objetiva por todos los costes de las medidas de prevención, evitación y reparación del que difícilmente podrán escapar, pues como dispone el propio artículo 3.1 LRMA:

que la LRMA transpone a nuestro derecho y que se limitaba a la protección de hábitats y especies protegidos. De igual modo que la Directiva, la ley española excluye de su ámbito de aplicación los daños causados al aire o a la atmósfera. De acuerdo con las previsiones de la Directiva, también son daño medioambiental, *los daños provocados por los elementos transportados por el aire siempre que causen daños a las aguas, al suelo o a especies y hábitats naturales protegidos* (Considerando 4). Por lo tanto, no tendrán la consideración de daños al medio ambiente los que solo afecten al aire. La protección de tales daños corresponde, en el Derecho español, a la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico y, sobre todo, a la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

[S]e presumirá, salvo prueba en contrario, que una actividad económica o profesional de las enumeradas en el Anexo III ha causado el daño o la amenaza inminente de que dicho se produzca cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo.

La exigencia de responsabilidad medioambiental corresponde a la Administración Pública competente: la autonómica en los casos en que el daño se cause en su territorio y a la Administración General del Estado para los daños que afecten a más de una comunidad autónoma, a cuencas hidrográficas de gestión estatal o a bienes de dominio público de titularidad estatal (cfr. art. 7 LRMA). El procedimiento se iniciará de oficio, a solicitud del operador o de persona interesada, de acuerdo con las previsiones de los artículos 41 a 48 LRMA (6), y tendrá por objeto determinar la responsabilidad administrativa del operador u operadores implicados por daños al medio ambiente. La LRMA diseña, así, un supuesto específico de responsabilidad administrativa que, en su caso, se sumará a la sanción que corresponda.

En nuestro derecho, la responsabilidad deriva tanto de la infracción de una norma imperativa como de la causación de un daño, aunque las respuestas tradicionales del ordenamiento han sido diferentes para cada uno de tales supuestos. La infracción de una norma justifica la imposición de una sanción y la causación de un daño impone la obligación de repararlo o, cuando ello no fuera posible, compensarlo de la mejor manera. La responsabilidad que prevé la LRMA puede hacer ambas cosas a la vez mediante una combinación de principios propios del derecho público y del derecho privado insólita, hasta el momento, en el derecho español de daños.

Es preciso, de todos modos, destacar que las peculiaridades de la LRMA no interferirán en la aplicación normal de otros mecanismos preventivos y de reparación ya previstos en nuestro ordenamiento. En la misma generalidad de la LRMA están sus limitaciones, pues su artículo 6.3 dispone que:

Si por aplicación de otras leyes se hubiere conseguido la prevención, evitación y la reparación de daños medioambientales a costa del responsable, no será necesario tramitar las actuaciones previstas en esta ley.

La referencia a otras leyes no debe entenderse limitada a la miríada de normas administrativas sectoriales que imponen deberes de protección de

(6) El artículo 42 LRMA atribuye la condición de interesados en el procedimiento de responsabilidad medioambiental a las asociaciones y organizaciones que, conforme dispone el artículo 31.2 LRJFAC, representen intereses colectivos y a cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos previstos en la LRMA. La solución no es extraña al derecho español de daños en el que algunas normas reconocen legitimidad a asociaciones constituidas para la defensa de intereses generales. Así, de forma destacada, los artículos 22 a 39 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (TRLGDCU, en adelante).

determinados recursos naturales o disciplinan la manera de desarrollar ciertas actividades. Las normas civiles, aplicadas en un proceso civil por jueces y magistrados de esa jurisdicción, también evitarán la aplicación de la LRMA siempre que prevengan, eviten o reparen el daño causado al medio ambiente.

El carácter supletorio de la LRMA dará lugar, en ocasiones, a que las víctimas del daño incoren varios procedimientos administrativos cuando resulte de aplicación una ley sectorial además de la LRMA que podrán convivir, en su caso, con una reclamación civil. En el caso resuelto por la STS, 1.^a, de 14-3-2005 (*RJ 2236*), las demandadas y recurrentes en casación opusieron, entre otros motivos, que los demandados habían incurrido en abuso de derecho al iniciar diversos procedimientos por los mismos hechos: las emisiones al medio ambiente de la actividad industrial de las industrias demandadas que, además, causaban daños a las propiedades de los demandantes. La sentencia, que contiene un completo resumen de las principales decisiones de la Sala Primera en materia de protección del medio ambiente, desestimó el motivo, pues: «(...) es impensable el abuso de derecho en cuestiones de medio ambiente, en que la sociedad, en abstracto y el ciudadano, en concreto, tiene derecho constitucional a su protección» (FD 4).

La única limitación vendrá dada por la necesidad de respetar en procedimientos posteriores los hechos declarados probados en otra sede jurisdiccional. Así sucedió, por ejemplo, en el caso resuelto por la STS, 1.^a, de 17-3-2004 (*RJ 1926*), en el que se sucedieron el proceso contencioso-administrativo y el civil promovidos por «Sociedad General de Aguas de Barcelona, S. A.» contra «Compañía Logística de Hidrocarburos, S. A.», por los daños derivados de la contaminación de pozos de la demandante que abastecían de agua a la ciudad de Barcelona. En septiembre del año 1991, uno de los oleoductos de la demandada fue objeto de un atentado terrorista que causó graves daños materiales y provocó la fuga de grandes cantidades de petróleo. A consecuencia del desastre se instruyó un procedimiento administrativo contra la «Compañía Logística de Hidrocarburos» que acabó en la jurisdicción contencioso-administrativa. La Sala Primera, que casó las sentencias de las instancias y estimó en parte la demanda de la compañía de aguas, afirmó que: «La circunstancia de que los hechos enjuiciados hayan sido objeto de un proceso contencioso-administrativo no impide a los órganos del orden jurisdiccional civil conocer del asunto, teniendo que aceptar las conclusiones obtenidas en aquel proceso en aras del principio de seguridad jurídica» (FD 4).

De hecho, la sucesión de procesos diferentes, todos ellos originados por la misma responsabilidad medioambiental, está prevista en la propia LRMA cuyo artículo 5.3 dispone que:

En ningún caso las reclamaciones de los particulares perjudicados en cualesquiera procesos o procedimientos exonerarán al operador responsable de la adopción plena y efectiva de las medidas de prevención, de evitación o de reparación que resulten de la aplicación de esta Ley ni impedirán las actuaciones administrativas encaminadas a ello.

1.1. DIFERENCIAS CON LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La expresión «responsabilidad administrativa» es conocida en el Derecho Administrativo español. La figura está expresamente prevista en el artículo 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), conforme al cual:

Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.

Tal responsabilidad es, sin embargo, extraña tanto a las categorías tradicionales del derecho de daños como a las del derecho administrativo sancionador (7). Parece claro, en todo caso, que la responsabilidad que prevé la LRMA es, en principio, administrativa o, al menos, así la calificaron los redactores de la Ley (8). La responsabilidad se decidirá conforme a las previsiones de la LRMA y de acuerdo con el procedimiento de evaluación previsto en el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, que aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley, cuyos artículos 6 a 19 suministran los criterios normativos para la determinación del daño medioambiental. Al final del proceso la autoridad competente dictará un acto administrativo, que impondrá a uno o varios operadores la responsabilidad oportuna, y que será revisable, en su caso, por la jurisdicción contencioso-administrativa.

El artículo 13.3 LRMA prevé que los procedimientos de ejecución de las responsabilidades pecuniarias que se deriven de la aplicación de la Ley se declararán y exigirán *[e]n los términos establecidos en la legislación tributaria y de recaudación de ingresos de Derecho Público*. El artículo 49 LRMA,

(7) «(...) el precepto no aclara cuáles son esas responsabilidades administrativas que son compatibles con la reparación o indemnización; si es solo la sanción o también las otras medidas de gravamen no sancionadoras que derivan de la infracción (...) sobre todo, no queda claro si esa declaración de responsabilidad y cuantificación de la misma goza de la autotutela declarativa y ejecutiva, de modo que en caso de que el interesado no cumpla reparando o pagando la cantidad acordada, la Administración pueda exigir por sus propios medios ese importe (...), ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, *Derecho Administrativo Sancionador*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005, pág. 223.

(8) En el apartado primero del preámbulo de la LRMA se afirma que: «Se trata, efectivamente, de un régimen administrativo en la medida en que instituye todo un conjunto de potestades administrativas con cuyo ejercicio la Administración Pública debe garantizar el cumplimiento de la ley y la aplicación del régimen de responsabilidad que incorpora».

último de la Ley, declara en fin que en lo no previsto por ella *[l]os procedimientos que se instruyan en su aplicación se regirán por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y por la legislación aplicable a cada Administración Pública competente.* Queda manifiesto, por tanto, el carácter de derecho público de la responsabilidad que impone la LRMA, aunque las peculiaridades de la responsabilidad que la Ley impone a los operadores que causan daños al medio ambiente la diferencian de los mecanismos habituales de responsabilidad previstos hasta la fecha por nuestro derecho administrativo.

En efecto, y acaso simplificando en exceso, la actividad administrativa de control de actividades ha consistido tradicionalmente en exámenes *ex ante*, cuyo mecanismo básico ha sido la concesión de licencias o permisos, y en inspecciones *ex post*, cuyo resultado más característico es la imposición de una sanción. La responsabilidad de la LRMA se configura como algo diferente de las licencias, que la Ley da por supuestas, y de las sanciones, que la propia norma impone y declara compatibles con la responsabilidad en que puedan incurrir los operadores (cfr. art. 6 LRMA).

De hecho, la novedad que introduce la LRMA consiste en imponer responsabilidad tanto por el incumplimiento de deberes de prevención como por la causación de daños y en distinguir tal responsabilidad de las sanciones que correspondan. Conforme al artículo 35 LRMA, la declaración de responsable es preceptiva para la sanción, pero no al revés, por lo que es posible que el responsable administrativo no sea sancionado. En este sentido, la LRMA se separa de la concepción tradicional, que asocia responsabilidad administrativa a sanción, y que evidencia la ubicación del transrito artículo 130.2 LRJPAC en el capítulo que la LRJPAC dedica a los principios de la potestad sancionadora. De igual modo, muchas leyes sectoriales han concebido la responsabilidad administrativa como una consecuencia natural de la imposición de una sanción. Así, por ejemplo, los artículos 32 a 38 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que regulan conjuntamente la responsabilidad administrativa y el régimen sancionador (9).

1.2. DIFERENCIAS CON LA RESPONSABILIDAD CIVIL

Las novedades de la LRMA solo permiten calificar la responsabilidad que prevé como una responsabilidad civil por daños extracontractuales en un sentido muy peculiar. Para empezar porque la propia Ley excluye de su ámbito de aplicación algunos de los daños que naturalmente justificarían una pretensión indemnizatoria contra el operador responsable del daño al medio ambiente. De acuerdo con el artículo 5.1 LRMA:

(9) Véase, sobre el tema, Carlos DE MIGUEL PERALES, *Régimen jurídico español de suelos contaminados*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2007.

Esta Ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones causadas a las personas, a los daños causados a la propiedad privada, a ningún tipo de pérdida económica ni afecta a ningún derecho relativo a este tipo de daños o cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a responsabilidad medioambiental.

Se excluyen, así, las lesiones y los daños patrimoniales causados a particulares que no sean, a su vez, daños medioambientales (10). La exclusión limita la responsabilidad civil del operador, pero no la elimina, pues el precepto dispone *a contrario* la aplicación de la LRMA a los casos de lesiones y a todos los daños patrimoniales que puedan ser calificados también como daños al medio ambiente. De este modo, la LRMA, que no se aplicará a la pérdida de valor de los terrenos colindantes a aquél en que se produjo el daño, indemnizará al propietario del terreno contaminado.

La redacción del artículo 5.1 LRMA da a entender, además, que serán ocasión de responsabilidad medioambiental las lesiones o la muerte causadas a particulares que sean consecuencia de un daño al medio ambiente. Así sucedió en el caso resuelto por la STS, 1.^a, de 16-1-1989 (*RJ* 101), que confirmó la sentencia de apelación que condenaba al demandante a cesar en las emisiones tóxicas que afectaban a la finca de los actores y que les habían causado daños físicos de diversa gravedad. La Sala afirmó en esa ocasión que «(...) el acatamiento y observancia de las normas administrativas no colocan al obligado al abrigo de la correspondiente acción civil de los perjudicados o interesados en orden a sus derechos subjetivos lesionados, puesto que si aquéllas contemplan intereses públicos sociales, ésta resguarda el interés privado exigiendo, en todo caso, el resarcimiento del daño y en su caso la adopción de medidas para evitarlo o ponerle fin, ambos aspectos competencia de la jurisdicción civil» (*FD* 5). En el mismo sentido, la STS, 1.^a, de 3-12-1987 (*RJ* 9176), por daños a la salud causados por los humos que emitía la empresa demandada.

De igual modo, la LRMA reconoce la indemnización por los daños patrimoniales que sean, al mismo tiempo, daños al medio ambiente, como sucedió en la STS, 1.^a, 23-12-1988 (*RJ* 6853), por las filtraciones procedentes de una fosa de decantación que intoxicó el pozo de los actores; en la STS, 1.^a, de 13-6-1988 (*RJ* 4872), por los vertidos al río Pilona que mataron las truchas de la piscifactoría del demandante; en la STS, 1.^a, de 11-10-1994 (*RJ* 7478), por la

(10) La exclusión, que viene impuesta por la Directiva, es artificial. «Los daños ambientales (un vertido contaminante, un escape a la atmósfera de sustancias tóxicas, la contaminación del suelo, etc.) pueden producir dos tipos de daños de carácter muy diferente, aunque a veces ambos tienen lugar simultáneamente. Por un lado, se pueden ocasionar daños en los bienes o derechos privados o en las personas y, por otro, daños al medio ambiente en sí mismo que no producen ninguna lesión individualizada». Blanca LOZANO CUTANDA, «La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de responsabilidad de Derecho público que introduce la Directiva 2004/35/CE», en *Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 12-13, diciembre de 2005.

salinización del pozo de la industria del actor; y en la STS, 1.^a, de 1-12-2006 (*RJ 8156*), en la que las filtraciones procedentes de una gasolinera contaminaron el pozo que abastecía la urbanización en que vivían los demandantes, aunque en ese caso la discusión que llegó a la casación fue si los hechos estaban cubiertos por el seguro de responsabilidad civil de la gasolinera.

En definitiva, cuando el daño medioambiental cause, a la vez, daños personales o patrimoniales a particulares, la responsabilidad derivada del daño al medio ambiente deberá calificarse como civil, pues civil será la pretensión indemnizatoria de sus víctimas (11). En ningún caso, sin embargo, puede atribuirse al procedimiento administrativo la fijación de las indemnizaciones a las que los particulares afectados puedan tener derecho; ni siquiera su identificación, pues el procedimiento que diseña la nueva normativa tiene por objeto la evaluación y reparación de los recursos dañados, no la compensación de pérdidas privadas (12).

Cuando el daño al medio ambiente afecte, además, a alguno de los intereses de particulares no excluidos por la LRMA, las víctimas tendrán derecho a una indemnización que, debe concluirse, será decidida por los jueces y tribunales civiles en un proceso seguido ante esa jurisdicción conforme a las reglas generales de la responsabilidad por daños. En tal caso, el procedimiento administrativo previo y las medidas ordenadas por la Administración actuante serán prueba privilegiada de la causación del daño, su gravedad y su extensión, pero no prejuzgarán el derecho a una indemnización (13).

(11) Salvo que el operador potencialmente responsable sea una Administración Pública o un ente sometido a las normas administrativas de responsabilidad patrimonial, en cuyo caso serán de aplicación las reglas de los artículos 139 a 146 LRJPAC y, en virtud de lo dispuesto por el artículo 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, será competente la jurisdicción contencioso-administrativa.

(12) Como han hecho otras normas cuyo ámbito de aplicación se encuentra entre el Derecho Civil y el Administrativo como, por ejemplo, el artículo 48 TRLGDCU, que atribuye a la Administración que sancione el incumplimiento de reglamentos de bienes y servicios que decida, con carácter previo a la fijación judicial de la indemnización, la cuantía de la reparación a la que tengan derecho los consumidores perjudicados por la infracción sancionada. La LRMA ni siquiera atribuye a la Administración actuante funciones de mediación o arbitraje entre los particulares implicados, el operador privado y las víctimas del daño a los recursos naturales en este caso. Se ha desperdiciado la oportunidad de seguir la buena senda iniciada por otras normas que prevén la intervención de la Administración actuante en los casos en que la infracción sea, a la vez, causa de daños a particulares. Así, de forma señalada, el arbitraje de consumo previsto en los artículos 57 y 58 TRLGDCU, las Juntas Arbitrales de Transporte del artículo 38.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, para los conflictos sobre contratos de transporte terrestre o las funciones arbitrales que los artículos 8.1 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y los artículos 14 y 48.3 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, atribuyen, respectivamente, a la Comisión Nacional de Energía y a la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, para resolver con carácter extrajudicial las diferencias entre operadores privados.

(13) Y no solo a efectos de responsabilidad por daños extracontractuales. La extensión de la responsabilidad medioambiental diseñada por la LRMA modificará las normas de

Las diferencias más señaladas son, con todo, las previstas en el artículo 14 LRMA. De acuerdo con él, la obligación de sufragar los costes no será exigible cuando el daño se deba a la actuación de un tercero ajeno al ámbito de organización del operador o al cumplimiento de una orden o instrucción de la Administración. El tercero al que se refiere la exclusión debe ser ajeno al operador. De otro modo, resultará de aplicación la acción de repetición que le reconoce el artículo 16.1 LRMA y que evoca a otras previstas en el ordenamiento, señaladamente el artículo 1904 del Código Civil, para los casos en que un principal responde de los daños causados por uno de sus empleados (14).

Ambos supuestos —actuación de tercero y orden de la Administración— son analíticamente equivalentes, pues tanto el tercero al que alude el precepto como la Administración son ajenos a la organización del operador potencialmente responsable. En ambos casos, la LRMA concluye la falta de responsabilidad por los daños causados, con lo que se distancia de la solución tradicional de nuestro derecho de daños, que consiste o bien en reconocer una acción del responsable contra el tercero (15), o bien en considerar que el cumplimiento de órdenes, instrucciones o reglamentos no exonera de responsabilidad a quien está en mejor posición que la Administración para evitar los daños probables de una actividad concreta (16).

La exoneración de responsabilidad en los casos en que la emisión, o el hecho que sea causa directa del daño medioambiental, constituya el objeto expreso y específico de una autorización administrativa (cfr. art. 14.2 LRMA) plantea el problema de la responsabilidad patrimonial de la Administración autorizante.

La Sala Primera siempre ha afirmado que la concesión de licencias, permisos u otras autorizaciones no supone, en todo caso, la responsabilidad de la Administración autorizante. Así, la STS, 1.^a, de 2-11-2007 (*RJ* 2008/13), que

transmisión inmobiliaria de terrenos o recursos potencialmente contaminados o contaminantes. La responsabilidad que impone la LRMA afecta al adquirente por hechos del transmitente. El supuesto, antes de la entrada en vigor de la LRMA, ya ha sido objeto de las SSTS, 1.^a, de 21-7-2008 (*RJ* 4721), 29-10-2008 (*RJ* 5801) y 22-12-2008 (*RJ* 2009/162).

(14) La STS, 1.^a, de 5-3-2008 (*RJ* 4037) es un buen ejemplo de la acción de repetición que ahora regula el artículo 16 LRMA. La compañía «Mercedes Benz España» se hizo cargo de la descontaminación de los suelos de sus instalaciones que quedaron amedidos en una sustancia tóxica negligentemente vertida por los empleados de una empresa de montajes contratada para trasladar un transformador. Descontaminado el suelo, «Mercedes Benz» reclamaba de la empresa contratada y su aseguradora los gastos en que había incurrido. La Sala Primera confirmó la sentencia de apelación, estimatoria de la demanda.

(15) Como prevé, por ejemplo, el artículo 133 TRLGDCU: *La responsabilidad prevista en este libro no se reducirá cuando el daño sea causado conjuntamente por un defecto del bien o servicio y por la intervención de un tercero. No obstante, el sujeto responsable que hubiera satisfecho la indemnización podrá reclamar al tercero la parte que corresponda a su intervención en la producción del daño.*

(16) De hecho, y como ha declarado siempre la jurisprudencia, el mismo concepto de culpa exige contrastar lo ocurrido con la previsibilidad de su causación, con independencia del cumplimiento de reglamentos, órdenes o instrucciones de la Administración.

desestima la demanda del propietario de una empresa de jardinería por la contaminación de las aguas que empleaba para el riego por falta de prueba de la relación de causalidad entre los vertidos de los demandados y el daño causado. El demandante y recurrente en casación pretendía la condena de la Administración que había autorizado un vertedero de residuos industriales: «La titularidad de una competencia administrativa de policía no comporta, por sí misma, la asunción de responsabilidad por parte de la Administración en relación con los daños causados por las infracciones cometidas por parte de los sujetos sometidos a la intervención administrativa» (FD 7).

En la LRMA el permiso administrativo exonera de responsabilidad al autorizado, que no responderá, como prevé el artículo 14.1.b), cuando el daño sea consecuencia de *[E]l cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública competente, incluyendo las órdenes dadas en ejecución de un contrato a que se refiere la legislación de contratos de las Administraciones Públicas (...)*. Parece claro, de todos modos, que alguien habrá de responder cuando la autorización lo sea, precisamente, a causar un daño ambiental o cuando la defectuosa concesión de la autorización causa daños que podrían haberse evitado de otro modo. En tales casos, parece clara la responsabilidad patrimonial de la Administración (17).

El mismo artículo 14 LRMA dispone la exoneración de responsabilidad en los casos en que el daño al medio ambiente se debió a *[u]na actividad, una emisión o a la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente, con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento* (art. 14.2.b LRMA).

La exclusión es familiar al derecho de daños. Se trata de una aplicación de la exoneración por los denominados riesgos de desarrollo, que veda la pretensión indemnizatoria por daños que el estado de la ciencia y de la técnica no permitían identificar o evitar en el momento en el que se produjeron (18). La exoneración no opera, obviamente, en los casos en que el producto empleado por el responsable fuere defectuoso. En ese caso, el operador deberá responder y el artículo 16.2 LRMA le reconoce una acción de repe-

(17) Sobre el tema, Antonio José QUESADA SÁNCHEZ, «Autorización administrativa y daños en el artículo 14.2 de la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental: ¿paso adelante o paso atrás?», en *Revista Jurídica La Ley*, núm. 7078, 2008, págs. 1 a 20.

(18) En concreto, sobre la previsión de la LRMA, véase Antonio José QUESADA SÁNCHEZ, «Autorización administrativa y riesgos del desarrollo en la Ley de Responsabilidad Medioambiental», en *Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro*, núm. 3, 2008, págs. 6 a 25. En general, sobre los riesgos de desarrollo, Pablo SALVADOR CODERCH y Josep SOLÉ FELIU, *Brujos y aprendices. Los riesgos de desarrollo en la responsabilidad de producto*, Marcial Pons, Madrid, 1999. La exclusión de responsabilidad por riesgos de desarrollo opera, con carácter general, en la responsabilidad por productos defectuosos, salvo para los alimentos y los medicamentos. Así lo dispone el vigente artículo 140 TRLGDCU.

tición contra el fabricante, importador o suministrador del producto que causó daños al medio ambiente.

Resulta extraño a la responsabilidad civil, en fin, el carácter preventivo y *ex ante* de buena parte de la regulación de la LRMA que permite la imposición de responsabilidad en casos en que no existe más que una amenaza inminente de causación de daños.

1.3. INFRACCIONES, COSTES Y DAÑOS

La LRMA instaura un sistema que habilita a la Administración para exigir responsabilidad a los operadores que causen daños al medio ambiente. Una responsabilidad que se cifra en los costes necesarios para llevar a cabo las medidas de prevención, de evitación y de reparación que se impongan y, en su caso, en la restitución de los costes de tales actividades cuando éstas hayan sido llevadas a cabo por un tercero o por la propia Administración; todo ello con independencia de las sanciones que merezca la actividad que causó daños al medio ambiente.

De este modo, la responsabilidad que impone la LRMA se corresponde con los costes derivados de las operaciones de prevención, evitación y reparación que la propia Ley impone a los operadores que desarrollan actividades potencialmente perjudiciales para el medio ambiente. La Directiva 2004/35/CE, que la LRMA traspone a nuestro ordenamiento, emplea la expresión «imputación de costes» en supuestos que en la LRMA son causas de responsabilidad. En todo caso, la responsabilidad a que se refiere la Ley se traduce en sufragar una deuda contraída por el incumplimiento de deberes previstos en la Ley. La responsabilidad a que se refiere la LRMA evoca así la responsabilidad en que incurre el sujeto que desarrolla actividades sometidas al pago de un tributo.

Sin embargo, y a diferencia de lo que sucede con la responsabilidad tributaria, en la responsabilidad por daños al medio ambiente la Administración Pública puede no ser el único acreedor de la deuda, pues la misma LRMA prevé la cobertura de costes en que hayan incurrido los particulares (cfr. art. 16 LRMA, que prevé expresamente las acciones frente a terceros del operador que adoptó medidas de prevención, evitación o reparación). Además, y de nuevo a diferencia de lo que sucede con la exigencia de deudas tributarias, el daño al medio ambiente puede afectar a intereses privados diferentes de los del propietario del recurso afectado.

La LRMA se sitúa, de este modo, en la encrucijada de varias instituciones tradicionalmente consideradas como independientes. El incumplimiento de una norma merece una sanción, el ahorro injustificado de un coste exige su restitución y la causación de un daño obliga a su compensación. Los fines

propios de cada una de estas tres respuestas del ordenamiento se han concebido siempre como complementarias, pero a cada una han correspondido tradicionalmente mecanismos propios de aplicación que, en un sistema legal fuertemente compartimentado como el español, se han adjudicado a sectores diversos del ordenamiento sometidos, con frecuencia, a jurisdicciones y leyes procesales diferentes. La responsabilidad prevista en la LRMA supera las clasificaciones tradicionales y discurre por la frontera que distingue la potestad sancionadora, las actividades de ordenación y control y la responsabilidad civil.

La forma tradicionalmente empleada por la Administración Pública para organizar una actividad ha consistido en la adopción de medidas de ordenación y control, que pretenden ordenar la vida social y asegurar el cumplimiento de determinados intereses en beneficio de la comunidad. Desde la promulgación de leyes y reglamentos especiales o la aprobación de planes para ordenar el desarrollo de una actividad; hasta la concesión de autorizaciones o licencias sometidas a la vigilancia e inspección de la Administración y al suministro de información mediante obligaciones de registro (19). El incumplimiento de cualquiera de esas medidas ha dado siempre lugar a una sanción, que es la respuesta habitual a la contravención de una norma jurídica. En algunos casos, es posible que la causación posterior de un daño agrave la sanción, pero en ningún caso la causación de un daño es requisito para sancionar. El castigo por la infracción se justifica en la infracción misma, sin necesidad de daños a terceros (20). La responsabilidad por daños opera en un plano diferente al de las actividades de ordenación y control y las sanciones por ellas debidas. Solo la víctima puede exigir la reparación del daño sufrido, cuya compensación no depende de la infracción previa de normas jurídicas.

La responsabilidad que prevé la LRMA asocia la responsabilidad a la infracción de medidas impuestas por la Administración actuante y la concibe como un mecanismo complementario a las sanciones que prevé la propia ley. A la vez, la responsabilidad del operador se concreta en sufragar los costes que supongan las medidas de prevención, evitación y reparación. Sin duda, todo daño puede traducirse siempre en costes de algún tipo, pero restringir

(19) Véase la explicación general a la actividad de ordenación y control, antiguamente conceptuada como «actividad de policía» en Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo. Parte General*, 2.^a ed., Tecnos, Madrid, 2006, págs. 617 a 647.

(20) «(...) la infracción puede acarrear un daño patrimonial, y en tales casos el restablecimiento de la legalidad exige que ese daño sea reparado (...). Lo que caracteriza estas medidas indemnizatorias frente a la sanción es que, mientras que con ésta se persigue un castigo, con la indemnización lo único que se pretende es la reparación de un daño patrimonial, sea estrictamente económico o moral, pero traducible en todo caso en una cantidad de dinero; y se diferencia esta noción de las medidas de policía administrativa porque, con éstas, se persigue impedir que la infracción se cometa o permanezcan sus efectos, pero no pretenden una reparación del daño causado, que es lo propio de la responsabilidad civil», ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, *Derecho Administrativo Sancionador*, cit., pág. 220.

la reparación del daño causado a los costes de reparación limita en exceso la función que es propia de la responsabilidad civil. Compensar es mucho más que restituir. La compensación del daño implica la devolución de la víctima al momento anterior al de sufrimiento del perjuicio, objetivo para la que la restitución de los costes puede ser solo una parte.

Existe, con todo, una zona común a las medidas administrativas de control y ordenación, a las sanciones y a la responsabilidad por daños. Infringir una norma y causar un daño son dos cosas diferentes, pero la diferencia se difumina cuando el objetivo de la norma infringida era, precisamente, evitar la causación de daños. En esa zona común se sitúa la LRMA.

En la LRMA confluyen control, ordenación, infracciones, sanciones y responsabilidad como consecuencia del criterio básico adoptado por la norma. La responsabilidad que impone la LRMA se impone en función de un criterio material, cual es la causación de un daño al medio ambiente. La LRMA, a diferencia de otras normas administrativas, no se aplica exclusivamente a determinados sujetos sometidos a una relación especial con la Administración en función de la clasificación de la actividad desempeñada o de la concurrencia de un permiso o licencia previos. Todo sujeto que dañe al medio ambiente queda sometido a los dictados de la LRMA, con independencia de su naturaleza jurídica, pública o privada, y del carácter de la actividad que resultó dañosa para el medio ambiente.

Así, en cada procedimiento de responsabilidad medioambiental convivirán necesariamente el incumplimiento de medidas de prevención, evitación y control impuestas, *ex ante* o *ex post*, por la Administración actuante, con otros incumplimientos de normas de cuidado que, aunque no hayan sido ordenados expresamente por los poderes públicos, explicarán el daño final de igual forma que aquéllos. A la vez, el daño que se cause no se limitará a las expectativas o pretensiones de la propia Administración o de ciertos sujetos previamente identificados como beneficiarios de una actividad autorizada, sino que afectará tendencialmente a toda la sociedad y, con ella, posiblemente, a particulares y bienes de titularidad privada.

Possiblemente se trate de la mejor forma de reducir los riesgos para el medio ambiente, pero la opción de la LRMA —que es la tomada previamente por la Directiva 2004/35/CE (21)— tiene implicaciones prácticas más que relevantes en la forma tradicional de llevar a cabo el control administrativo,

(21) «The Environmental Law Directive should be seen as a mixed public/private law instrument comparable to certain US federal statutes dealing with dangerous substances and oil pollution as well as to certain European soil protection regimes. Traces of civil law ancestry emerge in references to fault liability, right of recourse or right to contribution, and classic defences such as Act of God», Gerrit BETLEM, Edward BRANS, «Environmental Liability in the EU», en Gerrit BETLEM, Edward BRANS (editors), *Environmental Liability in the EU. The 2004 Directive compared with US and Member State Law*, Cameron May, London 2006, pág. 17.

previo o posterior, el procedimiento sancionador y la declaración de responsabilidad por daños. Este trabajo se dedica a una: la responsabilidad de varios operadores prevista como mancomunada en el artículo 11 LRMA. Tal responsabilidad —se decida por la Administración, por jueces civiles o por los de lo contencioso-administrativo—, deberá ajustarse siempre a la regulación civil de la mancomunidad, pues ni la LRMA ni el derecho administrativo disponen de una normativa específica para la mancomunidad diferente a la que contiene el Código Civil.

2. PLURALIDAD DE RESPONSABLES DEL DAÑO AL MEDIO AMBIENTE

Las páginas que siguen se dedican a uno de los problemas prácticos más sobresalientes que previsiblemente planteará la aplicación de la LRMA. Se trata de la solución que el artículo 11 LRMA prevé para los casos en que el daño al medio ambiente pueda ser puesto a cargo de varios operadores:

En los supuestos en los que exista una pluralidad de operadores y se pruebe su participación en la causación del daño o de la amenaza inminente de causarlo, la responsabilidad será mancomunada, a no ser que por ley especial que resulte de aplicación se disponga otra cosa.

La responsabilidad de varios operadores será mancomunada. Y lo será siempre, es decir, con independencia del proceso, persona o institución que exija la reparación de los daños sufridos, pues el artículo 11 LRMA declara tal responsabilidad con carácter general. A pesar de los problemas sobre la calificación de la responsabilidad prevista en la LRMA y las dificultades de encuadre de muchos de sus preceptos en un eventual proceso entre particulares, la mancomunidad vinculará siempre a los operadores implicados. Carecería de sentido que la responsabilidad de varios agentes que causan daños al medio ambiente fuera mancomunada en el procedimiento promovido por la Administración competente pero solidaria, por ejemplo, en el seguido ante la jurisdicción civil tras la demanda de los afectados, directa o indirectamente, por el daño causado al medio ambiente.

Por otro lado, afirmar la posibilidad de cambiar el régimen de responsabilidad en función de la instancia que la conoce y ha de resolverla, dificultaría en exceso la contratación de las garantías financieras que la LRMA impone a los operadores potencialmente responsables. En definitiva, desde la aprobación de la LRMA la responsabilidad plural por daños al medio ambiente es, en el ordenamiento jurídico español, mancomunada. Salvo que, como el propio artículo 11 LRMA prevé, una *[l]ey especial que resulte de aplicación disponga otra cosa*, aspecto sobre el que habrá de volverse más adelante.

Antes de analizar el artículo 11 LRMA es preciso hacer, con carácter previo dos consideraciones. La primera es que, aunque el artículo 11 LRMA lleva por rúbrica la de «Pluralidad de responsables de un mismo daño», el texto del precepto solo exige en su supuesto de hecho que concurran varios responsables y que resulte probada su participación en el daño o en la amenaza de causarlo. El matiz es muy relevante, pues pueden causarse daños a diferentes recursos naturales que tengan un origen común, aunque no sean el «mismo» daño. Es perfectamente imaginable que la acción combinada de varios operadores afecte a las aguas y, por ello, a la flora y fauna acuáticas, y a los campos y a las personas y que en cada una de esas fases se causen daños de diferente intensidad. En tales supuestos, habrá que concluir que resulta de aplicación la responsabilidad prevista en el artículo 11 LRMA, aunque no lo anuncie así el título que el legislador dio al precepto.

Es evidente que para aplicar la regla de responsabilidad del artículo 11 LRMA se exige cierta relación entre los comportamientos de varios agentes y el daño o los daños causados. Si varios operadores actúan de forma independiente y causan daños diferentes y no relacionados entre sí, no estamos en presencia de un problema de pluralidad de responsables. La pluralidad de responsables, tal y como la define el artículo 11 LRMA, exige cierta participación en el daño causado, lo que supone una relación común entre los comportamientos llevados a cabo y sus efectos. De todos modos, como la LRMA no enumera los requisitos para identificar cuándo estamos en presencia de un «mismo» daño al medio ambiente, puede considerarse como tal tanto al que afecte a un único recurso natural o como aquél que sea consecuencia de un mismo comportamiento contaminador llevado a cabo por varios o, en fin, al que sea resultado de comportamientos diferentes que se combinan para perjudicar a uno o varios recursos naturales. Habrá que concluir que la regla del artículo 11 LRMA es aplicable a todos esos casos: a todos en los que exista una participación de varios operadores en el daño o daños causados al medio ambiente (22).

La segunda consideración previa, derivada de la anterior, es que el texto del artículo 11 LRMA no exige que la actuación de los operadores responsables sea conjunta. El precepto exige la participación de todos ellos, pero no en la acción contaminante, sino en el daño o en la amenaza de causarlo, por

(22) Se trata de lo que el artículo 9:101 (3) de los Principios de Derecho europeo de la responsabilidad civil consideran como «mismo» daño: *[S]e considera que un daño es el mismo (...) si no existe una base razonable para imputar solo una parte del mismo a cada una de las personas responsables ante la víctima. A tal efecto, la persona que afirma que el daño no es el mismo soporta la carga de la prueba. Si tal base razonable existe, la responsabilidad es parciaria, es decir, cada persona responde ante la víctima solo por la parte del daño que le es imputable.* Véase, Miquel MARTÍN CASALS, *Principios de Derecho europeo de la responsabilidad civil: texto y comentario*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

lo que es posible aplicar el precepto en los casos en que varios operadores independientes entre sí y sin ningún tipo de acuerdo o coordinación previa emitan o viertan sustancias que dañan al medio ambiente. El precepto no exige la común intención de dañar, ni la actuación conjunta o de consumo. Tales supuestos están obviamente incluidos en la norma, pero la regla del artículo 11 LRMA no excluye otros en que, por ejemplo, la participación de los operadores implicados derive del efecto combinadamente perjudicial para el medio ambiente de sus respectivas emisiones.

2.1. UN SUPUESTO FRECUENTE

Con frecuencia, el daño causado al medio ambiente será imputable a varios operadores. Las ocasiones en que los vertidos tóxicos, la liberación de sustancias contaminantes o el empleo de productos dañinos a los recursos naturales puedan ser puestos a cargo de un solo operador serán las menos. Así sucederá por la propia naturaleza de los daños al medio ambiente y por la identificación de los potenciales responsables que contiene la propia LRMA.

De forma habitual, el daño al medio ambiente será el resultado de la acción combinada de varios operadores. La única limitación que impone el artículo 3.3 LRMA en tales casos es que puedan determinarse los orígenes de la contaminación, pues la ley no será de aplicación en otro caso:

Esta ley solo se aplicará a los daños medioambientales, o a la amenaza inminente de tales daños, causados por una contaminación de carácter difuso, cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos.

El daño al medio ambiente es un ejemplo claro de daño cumulativo. Los efectos variarán en función del tipo de actividad, su toxicidad y los recursos naturales a que afecte, pero es intuitivo suponer que el segundo en contaminar hará más daño que si hubiera sido el primero. Las aguas fluviales y marinas, los bosques, el suelo y el subsuelo y las especies que los habitan pueden tolerar ciertos niveles de contaminación, pero en todos los casos, los efectos de superar tales niveles pueden ser desastrosos (23). En muchas ocasiones, ésa será precisamente la historia de la tragedia. La suma de las emisiones o vertidos tóxicos de un grupo de operadores, que comparten el lugar en el que

(23) «Si hay varios agentes de daños que actúan secuencialmente, el primero en actuar puede no causar ningún daño porque, por ejemplo, la cantidad de vertidos que realiza es por sí misma inocua. Pero los vertidos de quienes le siguen se suman a los anteriores y, todos juntos, acaban por causar graves daños. Dicho de otro modo, talar medio bosque no es necesariamente grave, pero cortar los árboles restantes sería una catástrofe». Pablo SALVADOR CODERCH, «Causalidad», en *InDret* 03/2002, pág. 5.

desarrollan sus actividades o que llevan a cabo tareas complementarias de un mismo proceso industrial, explicará el daño causado al medio ambiente. Cuando eso suceda, todos deberían responder del daño, pues lo causado solo se explica por la suma de sus contribuciones individuales.

La pluralidad de responsables viene, además, prácticamente impuesta por el diseño de la responsabilidad medioambiental en la LRMA. El Anexo III de la Ley, que identifica a los operadores sometidos a un régimen de responsabilidad objetiva, incluye actividades de explotación de instalaciones, de producción o extractivas, la fabricación, utilización, almacenamiento, transformación, embotellado y transporte de sustancias contaminantes, y la gestión de los residuos generados por todas ellas. Los operadores que intervengan en cualquiera de esas actividades se exponen a la responsabilidad objetiva que prevé el artículo 3 LRMA. Además, y conforme al mismo precepto, cualquier actividad, incluso las no enumeradas en el Anexo III, puede ser responsable del daño al medio ambiente causado con dolo o culpa. Así las cosas, es impensable que, identificado el daño a un recurso natural, sus consecuencias solo puedan ser puestas a cargo del titular de alguna de esas actividades. Quien explota una instalación, compra productos fabricados por otros, contrata servicios de transporte y posiblemente acuda a empresas especializadas para el tratamiento de los residuos que genera. Cuando así sea, la imputación individual del daño causado puede resultar poco menos que imposible. Será de aplicación entonces la regla que el artículo 11 LRMA prevé para la causación plural del daño medioambiental.

2.2. UNA RESPONSABILIDAD NO SOLIDARIA

La Directiva 2004/35/CE, que la LRMA ha adaptado al ordenamiento jurídico español, dejó libertad a los Estados miembros para imponer el régimen jurídico que había de gobernar las relaciones entre los varios operadores responsables y las de éstos con la Administración competente y, en su caso, con la víctima común (24). De este modo, el legislador comunitario permitía a los miembros de la Unión adoptar el sistema que mejor se ajustase a sus derechos internos. El artículo 9 de la Directiva, así lo previó:

La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de cualesquiera disposiciones vigentes en las normativas nacionales en relación con la imputación de costes en caso de varios responsables, especialmente, en lo que respecta al reparto de responsabilidad entre el productor y el usuario de un producto.

(24) Véase, Jesús JORDANO FRAGA, «La responsabilidad por daños ambientales en el Derecho de la Unión Europea: análisis de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental», en *Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 12-13, diciembre de 2005.

El legislador español optó por la mancomunidad en el artículo 11 LRMA (25). Al margen de los problemas que la elección de tal régimen pueda plantear, a los que se dedicarán los siguientes apartados de este trabajo, procede subrayar la novedad que la opción supone en el derecho español, en el que la solidaridad —prevista en la ley o impuesta por la jurisprudencia— es la regla (casi) general a todos los supuestos de pluralidad de responsables por un mismo daño (26).

a) *Una excepción a la solución habitual a los supuestos de pluralidad de agentes responsables*

Pese al carácter contractual de la solidaridad regulada por el Código Civil, su régimen se ha convertido en la consecuencia jurídica habitualmente aso-

(25) Apareció en el Proyecto de Ley 121/00030, sobre responsabilidad medioambiental que, publicado pocos meses antes de la aprobación definitiva de la LRMA, fue su precedente parlamentario inmediato. El Proyecto de Ley se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 23 de marzo de 2007 (VIII Legislatura, Serie A, núm. 130-1) y su texto íntegro puede consultarse en http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/A/A_130-01.PDF (véase, Ariadna AGUILERA RULL y Alberto AZAGRA MALO, «Traspisión de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental, en Alemania y en España», en *Indret 03/2007*). El Proyecto introdujo la mancomunidad como el régimen de organización de la pluralidad de operadores responsables con los mismos términos que emplea el vigente artículo 11 LRMA. Sin embargo, propuestas anteriores de adaptación de la Directiva a nuestro Derecho habían optado por la solidaridad entre los responsables del daño al medio ambiente.

El primer documento de trabajo de trasposición de la Directiva, elaborado en abril de 2005 (<http://www.camarazaragoza.com/medioambiente/docs/documentacion/documentacion38.pdf>), propuso la adopción de un régimen de responsabilidad solidaria en su artículo 8.3 («La responsabilidad será solidaria en caso de pluralidad de titulares cuando no sea posible individualizar comportamientos ni determinar el grado de participación de cada uno de ellos»). De igual modo, el artículo 11 del Borrador de Anteproyecto de Ley de responsabilidad medio ambiente (<http://www.camarazaragoza.com/medioambiente/docs/documentacion/documentacion40.pdf>) que se sometió a información pública el 17 de enero de 2006 preveía la solidaridad («La responsabilidad de los operadores ccoausantes de un mismo daño o de la amenaza inminente de causarlo será solidaria salvo que resulte probado el grado respectivo de su contribución a la producción de aquéllos»).

(26) La opción del artículo 11 LRMA por la mancomunidad es una excepción en el panorama de las leyes de otros Estados miembros que han adaptado Directiva 2004/35/CE a sus respectivos derechos internos. En el momento en el que se aprobó la LRMA, el legislador alemán ya había adaptado la Directiva mediante la *Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden*, aprobada el 10 de mayo de 2007 y en vigor desde noviembre de ese año, cuyo parágrafo 9.2 I prevé la responsabilidad solidaria entre los varios operadores responsables. De igual modo, otras adaptaciones nacionales de la Directiva, posteriores a la ley española, prevén la responsabilidad solidaria entre los varios operadores responsables. Así, el artículo 4 del *Decreto-Lei 147/2008*, de 29 de julio, que traspuso la Directiva al Derecho portugués, y la sección 28 de *The Environmental (Prevention and Remediation) Regulations*, vigentes desde marzo de 2009, que hizo lo propio en el Reino Unido.

ciada por el Derecho español de responsabilidad civil a la pluralidad de causantes de un mismo daño. Su régimen básico es el previsto en el artículo 1137 del Código Civil:

La concurrencia de dos o más acreedores o de dos o más deudores en una sola obligación no implica que cada uno de aquéllos tenga derecho a pedir, ni cada uno de éstos deba prestar íntegramente, las cosas objeto de la misma. Solo habrá lugar a esto cuando la obligación expresamente lo determine, constituyéndose con el carácter de solidaria.

Cuando la obligación de reparar sea solidaria, la víctima del daño —incluso la Administración actuante si fuera el caso— puede exigir de cualquiera de los responsables la reparación del daño causado, con independencia de la contribución real al daño causado del agente demandado (cfr. art. 1144 CC). Una vez reparado el daño, el responsable que hizo frente al pago de la indemnización dispone de una acción de regreso contra el resto de corresponsables. En la relación interna entre corresponsables solidarios, cada uno habrá de reembolsar la parte del daño de la que fue responsable. Si alguno de ellos es insolvente, su cuota será cubierta por el resto en proporción a las cuotas respectivas (cfr. art. 1145 CC). La solidaridad refuerza, de este modo, la posición de la víctima en el proceso: le facilita la reclamación, pues cualquiera de los corresponsables está obligado a reparar todo el daño, le ahorra los costes de identificación de las cuotas de responsabilidad de cada uno de los causantes del daño y, en fin, le evita el riesgo de la insolvencia de alguno de ellos.

La elección de la mancomunidad en el artículo 11 LRMA fue una novedad en un Derecho, como el español, en el que hace décadas que las leyes especiales que regulan sectores específicos de actividad prevén la solidaridad para los casos en que no sea posible identificar las contribuciones individuales de varios responsables al daño causado. Puede afirmarse, de hecho, que la solidaridad es la solución —casi— universal del Derecho español de daños a los problemas de prueba de la causalidad, la participación o la autoría en la actividad que causó daños.

Es cierto que probablemente las cosas no deberían ser así, pues el artículo 1137 del Código Civil concibe una solidaridad a la que solo se llega por pacto expreso entre quienes se someten a tal régimen; hasta el punto de que se habla en nuestro ordenamiento de una «presunción de no solidaridad» (27). Sin embargo, es indiscutible que las leyes especiales que han tenido que proponer una solución a los problemas de imputación de la res-

(27) La expresión fue acuñada por Antonio HERNÁNDEZ GIL en su trabajo «El principio de no presunción de la solidaridad», en *Revista de Derecho Privado*, 1947, págs. 81 a 96, que ejerció gran influencia en la doctrina civil posterior. Sobre el tema, Ignacio DÍAZ DE LEZCANO, *La no presunción de solidaridad en las obligaciones. Estudio en torno a la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

ponsabilidad entre varios agentes han optado desde hace décadas por la responsabilidad solidaria (28).

De igual modo, la jurisprudencia civil española impone la solidaridad, incluso en ausencia de pacto previo y de ley especial habilitante, en los casos en que no es posible imputar cuotas individuales de responsabilidad a varios agentes demandados. De hecho, la jurisprudencia civil, para escapar de las restricciones que le impone la estrecha concepción de la solidaridad del artículo 1137 del Código Civil, aplica la que denomina «solidaridad propia», que le permite, precisamente, imponer tal régimen a los varios responsables de un mismo daño (29).

De hecho, las condenas civiles a varios responsables por daños que se calificarán ahora como medioambientales han sido tradicionalmente solidarias.

Así, por ejemplo, la STS, 1.^a, de 2-2-2001 (*RJ* 1003), que casó las sentencias de las instancias y condenó solidariamente a la empresa y al particular responsables de las emisiones de áridos que afectaban a la finca de los demandantes. Se trataba, afirmó la Sala, de la mejor manera de proteger a las víctimas del daño.

b) *Una excepción a las normas de responsabilidad por daños causados a recursos naturales*

El artículo 11 LRMA es extraño a las previsiones de otras normas de protección de recursos naturales que optaron —antes y después de la promulgación de la LRMA— por la solidaridad. Tal es el caso, entre otras, de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, que impone obligaciones generales de respeto al medio ambiente y de protección de recursos naturales

(28) Así, y para hacer referencia solo a algunas de las más recientes, la STS, 1.^a, de 2-1-2007 (*RJ* 1277), en la que se resume la doctrina de la Sala Primera sobre la solidaridad entre los responsables de un daño, y la STS, 1.^a, de 1-10-2008 (*RJ* 2009/134), que resolvió la demanda presentada contra varias empresas y aseguradoras por los daños causados por el incendio del Pabellón de los Descubrimientos de la Exposición Universal de Sevilla de 1992.

(29) Son clásicos sobre el tema los trabajos de Manuel ALBALADEJO GARCÍA, «Sobre la solidaridad o mancomunidad de los obligados a responder por acto ilícito común», en *Anuario de Derecho Civil*, 1963, págs. 345 a 376; Francisco SANCHO REBULLIDA, «La mancomunidad como regla general en las obligaciones civiles», en *Estudios de Derecho Civil en honor del profesor Castán Tobeñas*, III, Eunsa, Pamplona, 1969; José Ricardo LEÓN ALONSO, *La categoría de la obligación in solidum*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1978; Ángel CRISTÓBAL MONTES, *Mancomunidad y solidaridad en la responsabilidad plural por acto ilícito civil*, Bosch, Barcelona, 1985; y Ricardo DE ÁNGEL YÁGUEZ, «Indeterminación del causante de un daño extracontractual», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 254, págs. 23 a 76. Más recientemente, Juan CADARSO PALAU, «En torno a la condena *in solidum* de los responsables, *ex artículo 1591 del Código Civil*», en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, IV, Civitas, Madrid, 1996.

a los titulares de actividades y explotaciones industriales y cuyo artículo 33.3 dispone que:

Cuando en aplicación a la presente Ley dos o más personas resulten responsables de una infracción y no fuese posible determinar su grado de participación, serán solidariamente responsables a los efectos de las sanciones que se deriven.

Las normas sectoriales también han optado tradicionalmente por la responsabilidad solidaria de los varios responsables de un daño al medio ambiente o de la infracción de una norma protectora de recursos naturales o de bienes naturales de especial protección. Así, el artículo 19.2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias:

Cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción, la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes, por parte de aquel o aquellos que hubieran afrontado las responsabilidades.

También la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, en la que la letra b) del artículo 32.2 prevé la responsabilidad solidaria cuando no sea posible individualizar la responsabilidad de los varios operadores responsables de la misma infracción. De acuerdo con el precepto, la responsabilidad que impone la ley será solidaria (30):

b) Cuando sean varios los responsables y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno en la realización de la infracción.

El artículo 116 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, prevé, en idéntico sentido que:

(...) La responsabilidad será solidaria cuando sean varios los responsables y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno de ellos en la comisión de la infracción.

De igual modo, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, cuyo artículo 70.2 impone la responsabilidad solidaria:

Cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de una infracción, la

(30) Véase, Fernando GÓMEZ POMAR y Marian GILI SALDAÑA, «Responsabilidad por daños al medio ambiente y por contaminación de suelos: problemas de relación», en Juan Antonio MORENO MARTÍNEZ (coord.), *La responsabilidad civil y su problemática actual*, cit., págs. 299 a 336; y Carlos DE MIGUEL PERALES, «La Ley 10/1998, de Residuos: posesión, propiedad y otras cuestiones de Derecho Civil», en *Revista Jurídica La Ley*, núm. 5453, págs. 1 a 19.

responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes, por parte de aquel o aquellos que hubieran hecho frente a las responsabilidades.

En otras ocasiones, la ley asocia la solidaridad a la titularidad conjunta de la actividad que causa daños, que infringe normas imperativas o que hace ambas cosas a la vez. Posibilidad que obvia la LRMA, que parece no haber previsto que el daño al medio ambiente sea consecuencia de una actividad de la que son titulares varios operadores. El supuesto lo resolvió, en los casos en que resulta de aplicación, el artículo 8.3 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, conforme al cual son solidarios todos los titulares de una explotación (31):

En el caso de titularidad compartida de permisos de investigación o concesiones de explotación, el conjunto de titulares deberá designar a uno de ellos como operador, sin perjuicio de su responsabilidad solidaria frente a la Administración por todas las obligaciones que de ellos se deriven. (...)

Sin duda, las normas mencionadas son aquéllas a las que genéricamente se refiere el artículo 11 LRMA cuando prevé que la responsabilidad de los operadores responsables de un daño al medio ambiente será mancomunada, *[a] no ser que por ley especial que resulte de aplicación se disponga otra cosa*. Los ejemplos referidos permiten intuir que la aplicación de la mancomunidad prevista en el artículo 11 LRMA será menos general de lo que la norma apunta. Sin embargo, y precisamente por ello, sorprende que la LRMA haya optado por tal régimen jurídico, en lugar de seguir la doctrina general y las normas especiales de aplicación. De hecho, la convivencia de una regla de mancomunidad aplicable a los daños a recursos naturales para los que no existe una regulación específica, con otras especiales de solidaridad en los sectores regulados será, más que previsiblemente, problemática.

La originalidad de la regla del artículo 11 LRMA destaca en un sistema, como el español, que prevé con carácter general la posibilidad de una responsabilidad administrativa solidaria. El vigente artículo 130.3 LRJPAC prevé expresamente la imposición solidaria de sanciones, a la que debería seguir, en su caso, la solidaridad por los daños derivados de la infracción:

Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.

Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre

(31) Véase, Jesús PINTOS AGER y Pedro DEL OLMO GARCÍA, «Responsabilidad civil por vertidos de hidrocarburos», en *InDret* 01/2003.

las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos régimen sancionadores.

Para mayor desconcierto de los potenciales responsables por daños al medio ambiente, una norma posterior a la LRMA, el artículo 75 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad prevé a la solidaridad como regla en los supuestos de concurrencia de sujetos responsables:

2. *Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. El infractor estará obligado a indemnizar los daños y perjuicios que no puedan ser reparados, en los términos de la correspondiente resolución.*

3. *La valoración de los daños al medio ambiente, necesaria para la determinación de las infracciones y sanciones reguladas en este Título, se realizará de acuerdo con el método de evaluación a que se refiere la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental y sus disposiciones de desarrollo.*

4. *Cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción, la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes por parte de aquel o aquellos que hubieran hecho frente a las responsabilidades. (...)*

c) *Una excepción a las normas sobre pago de la reparación de los daños al medio ambiente*

La mancomunidad prevista en el artículo 11 LRMA resulta, por último, de difícil encaje en el sistema de responsabilidad que diseña la propia Ley. En efecto, la misma LRMA, que en su artículo 11 declara que será mancomunada la responsabilidad de varios operadores responsables dispone, en su artículo 13.1 que:

Serán responsables solidarios de pago de las obligaciones pecuniarias que resulten de esta ley los sujetos a los que se refiere el artículo 42.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

El vigente artículo 42 LGT, prevé los supuestos de solidaridad por el pago de la deuda tributaria. Su primer apartado prevé la solidaridad para quienes causen o colaboren activamente en la realización de una infracción tributaria. El artículo 42.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT, a partir de ahora) declara responsables solidarios del pago de la deuda tributaria a las siguientes personas o entidades:

- a) *Las que sean causantes o colaboren en la ocultación o transmisión de bienes o derechos del obligado al pago con la finalidad de impedir la actuación de la Administración Tributaria.*
- b) *Las que, por culpa o negligencia, incumplan las órdenes de embargo.*
- c) *Las que, con conocimiento del embargo, la medida cautelar o la constitución de la garantía colaboren o consientan en el levantamiento de los bienes o derechos embargados o de aquellos bienes o derechos sobre los que se hubiera constituido la medida cautelar o la garantía.*
- d) *Las personas o entidades depositarias de los bienes del deudor que, una vez recibida la notificación del embargo, colaboren o consientan en el levantamiento de aquéllos.*

En todos los supuestos se intuye la ejecución de comportamientos dirigidos a frustrar la pretensión de la Hacienda pública. Es precisamente la obstrucción del pago de la deuda tributaria la que fundamenta la solidaridad. En el artículo 42.2 LGT, al que expresamente se remite la LRMA, se asocia la solidaridad a comportamientos obstaculistas a la vía administrativa de apremio (32). La solidaridad evoca, de este modo, finalidades equivalentes a los de una sanción: quien coopera con el infractor o dificulta, con culpa o dolo, el cobro de la deuda responde solidariamente de ella, es decir, se convierte a su vez en deudor del importe íntegro.

La remisión al artículo 42.2 LGT es un mecanismo de protección frente a operaciones de fraude que, realizadas por un tercero, pretenden impedir el cobro de las reparaciones de los daños causados. Quien colabore con el operador responsable en la ocultación o desvío de sus bienes o dificulte la labor recaudadora de la Administración, responderá solidariamente de los daños causados. La LRMA no se remite al primer apartado del artículo 42 LGT pues, como ya se ha indicado, en él se impone la responsabilidad solidaria a quienes infringen de consumo un deber tributario y para los que serían los comportamientos equivalentes el artículo 11 LRMA ya dispone la mancomunidad. La remisión se limita al segundo de los apartados del artículo 42 LGT, que solidariza con el responsable a los terceros que obstruyan la labor de la Administración competente.

(32) «Los presupuestos de esta responsabilidad (...) vienen a tomar por referencia la perspectiva de la llamada responsabilidad extracontractual (...) conllevando cierta tendencia a su objetivación a partir de la existencia de un daño antijurídico cuya intencionalidad de producción resulta implicada por los deberes de diligencia requeridos por la situación o circunstancias del agente, sin precisar en él un propósito de causar perjuicio al acreedor». Arturo ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, «Comentario al artículo 42 LGT», en Juan Manuel HERRERO DE EGAÑA ESPINOSA DE LOS MONTEROS, *Comentarios a la Ley General Tributaria*, vol. I, Thomson Aranzadi, 2008, pág. 361. Sobre el tema es clásico el trabajo de Fernando SAINZ DE BUJANDA, «La responsabilidad tributaria en régimen de solidaridad», en *Economía Financiera Española*, núm. 30, 1969, págs. 6 a 17. Para un análisis del régimen vigente, Mercedes NAVARRO EGEA, *El responsable tributario*, Iustel, Madrid, 2006; y Javier GALÁN RUIZ, *La responsabilidad tributaria: Ley 230/1963 y 58/2003*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005.

De todos modos, no parece fácil el encaje de la responsabilidad mancomunada de los operadores responsables con la solidaria de aquéllos que pretendan protegerles en la fase de ejecución de su responsabilidad u obstruyan, en general, la labor de ejecución de las deudas contraídas por las reparaciones al daño ambiente o por las sanciones derivadas de los daños causados.

El mecanismo que diseña la LRMA supone que cada uno de los responsables mancomunados puede traer al proceso a terceros cómplices de su insolvencia culpable. Sin embargo, la remisión que el artículo 13 LRMA efectúa a favor del artículo 42.2 LGT no aclara si la solidaridad lo será entre los terceros, en caso de que sean varios, o entre éstos y cada uno de los terceros a los que hayan asistido en el fraude. Lo primero es extraño, pues supone que los terceros, que responderán solidariamente, lo harán de forma más gravosa que los operadores responsables del daño medioambiental por el que se inicia el procedimiento administrativo y que serán solo responsables mancomunados. Parece que la LRMA pretende lo segundo, es decir, la solidaridad entre el operador responsable y el tercero identificado por el artículo 42.2 LGT y que la Administración y las víctimas puedan reclamar de cualquiera de los dos el importe íntegro de los daños causados. Aunque la solución legal no deja, en ese caso de ser peculiar, pues mientras los operadores están unidos entre sí por vínculos de mancomunidad, cada uno de ellos lo está de forma solidaria con los terceros que pongan trabas al proceso de cobro de la responsabilidad (33). Resulta difícil imaginar, en ese caso, de qué forma habrá de plantearse el proceso judicial contra todos ellos, unidos por vínculos diferentes pero obligados a la reparación de los mismos daños o al pago de las mismas sanciones.

Se plantean problemas similares en los casos en que los hechos que dieron lugar a la responsabilidad medioambiental sean constitutivos, a la vez, de delitos contra los recursos naturales (arts. 325 a 331 CP) o de delitos relativos a la protección de la flora y la fauna (arts. 332 a 337 CP) (34). En ese caso, los

(33) Desde luego, los terceros a que se refiere el artículo 42.2 LGT y que el artículo 13 LRMA trae al proceso de responsabilidad medioambiental no responderán de forma subsidiaria. El propio artículo 13 LRMA se encarga de identificar los sujetos que responderán subsidiariamente respecto de los operadores. La identificación de los responsables subsidiarios es criticable. En ella se encuentran muchos de los sujetos que serán operadores y, por tanto, responsables principales y mancomunados. También constan como responsables subsidiarios algunos supuestos previstos en el artículo 42.1 LGT que, como ya se ha visto, impone responsabilidades solidarias. El análisis de esos problemas, a pesar de su importancia práctica, supera los límites de este trabajo.

(34) Cuando así suceda, el artículo 339 CP dispone que: *Los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar la adopción, a cargo del autor del hecho, de medidas encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico perturbado, así como adoptar cualquier otra medida cautelar necesaria para la protección de los bienes tutelados en este Título.* Esas medidas serán, tras la aprobación de la LRMA, las que la ley impone a los operadores responsables. Sobre los delitos contra el medio ambiente y los problemas prácticos que supone la penalización de las conductas que afectan a los recursos naturales. Jesús SILVA

imputados en vía penal pueden estar obligados al pago de la responsabilidad civil derivada de delito o falta por los daños causados a las víctimas. Tal responsabilidad será decidida, a elección de las víctimas, por el mismo juez penal que conozca de la causa criminal o por uno civil en un procedimiento que se iniciará al efecto ante esa jurisdicción (cfr. art. 109 CP). Si la responsabilidad civil derivada de delito o falta se resuelve en el mismo proceso criminal y son varios los responsables del mismo daño al medio ambiente, el juez penal habrá de aplicar lo previsto en el artículo 116 CP, conforme al cual:

1. *Toda persona criminalmente responsable de un delito o falta, lo es también civilmente si del hecho se derivaren daños o perjuicios. Si son dos o más los responsables de un delito o falta, los Jueces o Tribunales señalarán la cuota de que deba responder cada uno.*

2. *Los autores y los cómplices, cada uno dentro de su respectiva clase, serán responsables solidariamente entre sí por sus cuotas, y subsidiariamente por las correspondientes a los demás responsables.*

La responsabilidad subsidiaria se hará efectiva: primero, en los bienes de los autores, y después, en los de los cómplices.

Tanto en los casos en que se haga efectiva la responsabilidad solidaria como la subsidiaria, quedará a salvo la repetición del que hubiere pagado contra los demás por las cuotas correspondientes a cada uno.

El precepto no es de fácil inteligencia, pues la combinación de solidaridad y subsidiariedad que propone es contradictoria: si todos son responsables solidarios de la indemnización debida por los daños causados, carece de sentido establecer responsabilidades subsidiarias. En la solidaridad todos quedan obligados al pago íntegro de la deuda y la subsidiariedad a la que se refiere la norma se suple con la cobertura mutua de la insolvencia que opera en la relación interna entre corresponsables solidarios. Parece que el precepto impone la necesidad de distinguir las cuotas de responsabilidad civil atribuibles a autores y a cómplices y establece cierta jerarquía entre ambos grupos de responsables (35). Todos responden solidariamente con los miembros de su grupo y subsidiariamente, los cómplices asumirán la insolvencia de los autores, aunque la aplicación práctica del procedimiento contradice los esquemas propios de la solidaridad, cuya función típica es, precisamente, evitar al deu-

SÁNCHEZ, *Delitos contra el medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, y Bernardo José FEIJOO SÁNCHEZ, *Sanciones para empresas por delitos contra el medio ambiente*, Civitas, Madrid, 1992. La penalización de las conductas que dañen recursos naturales ha venido impuesta a todos los Estados miembros, además, por la reciente Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho Penal (DOCE de 6 de diciembre de 2008).

(35) Sobre los problemas prácticos del precepto y su posible interpretación, véase Mariano YZQUIERDO TOLSADA, *Aspectos civiles del nuevo Código Penal*, Dykinson, Madrid, 1997, pág. 178 y sigs.; y Vicente MONTES PENADÉS, «Comentario al artículo 116 CP», en Tomás S. VIVES ANTÓN (coord.), *Comentarios al Código Penal de 1995*, I, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pág. 619 y sigs.

dor —la víctima en este caso— acudir al expediente de la responsabilidad subsidiaria.

En todo caso, lo que parece claro es que no resultará fácil aplicar la mancomunidad del artículo 11 LRMA en los casos en que el daño causado sea consecuencia, a su vez, de conductas tipificadas como delito o falta, pues en ese caso el juez de lo penal habrá de aplicar la curiosa combinación de responsabilidades solidarias y subsidiarias que prevé el artículo 116 CP.

3. UN PROBLEMA TERMINOLÓGICO

El artículo 11 LRMA prevé la mancomunidad entre los varios responsables de un mismo daño medioambiental, pero no define lo que por «mancomunidad» entre los varios operadores responsables deba entenderse. El problema es que el Código Civil, donde deberían poder encontrarse las consecuencias de tal régimen jurídico, no caracteriza de forma unívoca el fenómeno de la mancomunidad.

El Código Civil dedica sus artículos 1137 a 1148 a la concurrencia de acreedores o deudores en una obligación, la mayoría de los cuales (arts. 1140 a 1148 CC) regulan diferentes aspectos de las obligaciones solidarias. Ya se ha hecho referencia al primero de ellos, el artículo 1137 del Código Civil, que impone el pacto para la solidaridad y lleva el régimen básico de las situaciones de pluralidad a otras formas de organización de la concurrencia de acreedores o deudores. El artículo 1138 del Código Civil, enunciado con carácter general, dispone que:

Si del texto de las obligaciones a las que se refiere el artículo anterior no resulta otra cosa, el crédito o la deuda se presumirán divididos en tantas partes iguales como acreedores o deudores haya, reputándose créditos o deudas distintos unos de otros.

De todos modos, el propio Código es consciente de que, en ocasiones, la división de la obligación en partes iguales no será posible, por la naturaleza misma de la prestación o por las exigencias que impone la satisfacción del interés del acreedor. Por ello, el artículo 1139 del Código Civil prevé que:

Si la división fuere imposible, solo perjudicarán al derecho de los acreedores los actos colectivos de éstos, y solo podrá hacerse efectiva la deuda procediendo contra todos los deudores. Si alguno de éstos resultare insolvente, no estarán los demás obligados a suplir su falta.

Por tanto, de acuerdo con el diseño del Código Civil, la obligación que deba ser cumplida por varios, solo será solidaria cuando así se haya pactado. De otro modo, se procederá a la división por partes iguales de la prestación,

salvo que la división sea imposible, en cuyo caso el Código impone el cumplimiento conjunto. Existen, por tanto, tres formas legales de organizar la pluralidad: la solidaridad de todos, la independencia de todos y cada uno y la actuación colectiva. El problema es que el mismo Código que prevé los tres regímenes previstos en los artículos 1137, 1138 y 1139 del Código Civil, los incluye en una sección cuyo título, «De las obligaciones mancomunadas y de las solidarias», solo hace referencia a dos categorías (36).

La disparidad entre el título de la sección y su contenido no es un problema para las obligaciones solidarias. Definidas *a contrario* por el artículo 1137 del Código Civil, queda claro que la solidaridad reconoce a su beneficiario la posibilidad de exigir el cumplimiento o la obligación de cumplir toda la prestación. El problema aparece cuando se quiere identificar el régimen jurídico básico de las obligaciones mancomunadas, pues el Código no indica si éstas son las definidas en el artículo 1138 del Código Civil, que prevé la división por partes iguales, o en el artículo 1139 del Código Civil, que impone la actuación colectiva.

Aplicado a nuestro objeto de estudio, el problema implica determinar si la mancomunidad prevista en el artículo 11 LRMA entre los operadores responsables del daño medioambiental supone que la reparación deberá ser exigida por partes iguales a cada uno de ellos, con base en el artículo 1138 del Código Civil, o a todos de una vez y forzando el cumplimiento conjunto, conforme al artículo 1139 del Código Civil.

El Código Civil no ayuda a resolver la duda, es más, complica todavía más el problema cuando, en el artículo 1150 del Código Civil dispone que:

La obligación indivisible mancomunada se resuelve en indemnizar daños y perjuicios desde que cualquiera de los deudores falta a su compromiso. Los deudores que hubiesen estado dispuestos a cumplir los suyos, no contribuirán a la indemnización con más cantidad que la porción correspondiente del precio de la cosa o del servicio en que consistiere la obligación.

Con lo que da a entender que existe una mancomunidad divisible, no referida expresamente por el Código, y otra indivisible, a la que se dedica el artículo transcrita y que puede ser de aplicación a muchas variadas obligaciones, pues según el artículo 1151 del Código Civil:

(36) Para una explicación general del régimen jurídico de las obligaciones con pluralidad de sujetos en alguna de las partes de la obligación, véase Jorge CAFFARENA LAPORTA, «Comentario a los artículos 1137 a 1148 del Código Civil», en Rodrigo BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, Luis DÍEZ-PICAZO, Cándido PAZ-ARES y Pablo SALVADOR CODERCH (coord.), *Comentarios del Código Civil*, 2.^a ed., Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid, 1993; Vicente GUILARTE ZAPATERO, «Comentario a los artículos 1137 a 1140 del Código Civil», en Manuel ALBALADEJO GARCÍA (coord.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, XV, vol. 2, Edersa, Madrid, 1983.

Para los efectos de los artículos que preceden, se reputarán indivisibles las obligaciones de dar cuerpos ciertos y todas aquellas que no sean susceptibles de cumplimiento parcial.

Las obligaciones de hacer serán divisibles cuando tengan por objeto la prestación de un número de días de trabajo, la ejecución de obras por unidades métricas, u otras análogas que por su naturaleza sean susceptibles de cumplimiento parcial.

En las obligaciones de no hacer, la divisibilidad o indivisibilidad se decidirá por el carácter de la prestación en cada caso particular.

De tal manera que la regla general del artículo 1138 del Código Civil (división de la deuda o el crédito cuando sean varios los obligados) es menos general de lo que afirma el Código y la regla residual del artículo 1139 del Código Civil (actuación conjunta de los varios acreedores o deudores) es más frecuente de lo que parece tras una primera lectura de los preceptos del Código (37).

El origen de la confusión está en el doble criterio empleado por el Código Civil para la regulación de las obligaciones con una pluralidad de sujetos. De igual forma que el Código francés de 1804, que le sirvió de modelo, el nuestro distingue la regulación de las obligaciones mancomunadas y solidarias de la prevista para las obligaciones divisibles e indivisibles (arts. 1149 a 1151 CC), a pesar de que las segundas son verdaderamente problemáticas cuando concurre más de un sujeto en alguna de las partes de la obligación. De hecho, la discusión clásica ha sido si era posible pactar la solidaridad de una obligación indivisible, pues el Código impone en ese caso el cumplimiento conjunto y la solidaridad, por definición, prevé el cumplimiento íntegro por cualquiera de los obligados (38).

(37) Es indivisible la obligación no susceptible de cumplimiento parcial, bien por la naturaleza de la prestación, bien por la voluntad de las partes. La importancia de las obligaciones indivisibles no es pequeña. «(...) me atrevería a decir que la mayor parte de las obligaciones naturalmente divisibles que nacen de un contrato bilateral pasan a ser indivisibles simplemente como consecuencia del sinalagma obligacional». Rodrigo BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, «Las obligaciones divisibles e indivisibles», en *Anuario de Derecho Civil*, 1973, págs. 507 a 584. La cita es de la pág. 547. El mismo, en «Comentario al artículo 1151 del Código Civil», Manuel ALBALADEJO GARCÍA (dir.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, XV, vol. 2.^º, Ederesa, Madrid, 1985, pág. 439: «(...) la obligación indivisible no constituye un supuesto excepcional, a pesar de la engañosa redacción del artículo 1138 del Código Civil, sino que, por el contrario, parece el caso más frecuente, dado el posible contenido de las diversas prestaciones, así como los requisitos que la doctrina impone para admitir a efectos del artículo 1138 del Código Civil, la divisibilidad de la prestación».

(38) Sobre el tema, en extenso y con explicación detallada de los orígenes históricos de la regulación del Código, Santiago ESPIAU ESPIAU, *Las obligaciones indivisibles en el Código Civil español*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992. También, Ángel CRISTÓBAL MONTES, «La distinción entre indivisibilidad y solidaridad», en *Revista de Derecho Privado*, 1992, págs. 1003 a 1014.

El criterio de la clasificación de las obligaciones en mancomunadas o solidarias, que siguen los artículos 1137 a 1139 del Código Civil, atiende al cumplimiento de la prestación a la que están obligados varios sujetos o sobre la que varios tienen derecho. La razón de la clasificación se encuentra, en ese caso, en los sujetos de la obligación y la forma de obligarse. El criterio de la clasificación de las obligaciones en divisibles o indivisibles atiende, sin embargo, a la aptitud del objeto debido de ser satisfecho por partes, de manera que cada parte conserve proporcionalmente las cualidades y el valor del todo, según la naturaleza de la prestación y la voluntad de los interesados en su cumplimiento. La clasificación trae su razón, por tanto, en el objeto de la obligación y los pactos de las partes al respecto.

Así, el codificador sometió a un doble régimen a las obligaciones de varios sujetos: *a) por un lado*, las considera en función de la eficacia del título que une a los sujetos, clasificándolas en solidarias y mancomunadas; *b) por otro lado*, las regula en función del fraccionamiento de su objeto, distinguiendo las obligaciones divisibles de las indivisibles.

Los dos criterios de clasificación, en función del objeto y en función de los sujetos, son teóricamente compatibles pero se superponen en la práctica cuando una obligación indivisible recae sobre varios individuos. El solapamiento de ambos criterios provoca problemas como el que es objeto de este trabajo, pues el Código Civil no ofrece criterios suficientes para determinar si, en presencia de una determinada obligación puesta a cargo de varios sujetos, su objeto impone el régimen propio de las obligaciones divisibles o el de las indivisibles.

La LRMA no indica si la «mancomunidad» que el artículo 11 impone a los varios responsables de un mismo daño al medio ambiente se corresponde con el régimen jurídico previsto en el artículo 1138 del Código Civil, división por partes iguales, o con el del artículo 1139 del Código Civil, actuación conjunta contra todos los deudores. Siguiendo a la mejor doctrina, las primeras se identificarán como obligaciones parciales; y las segundas como obligaciones en mano común (39).

Las consecuencias de optar por uno u otro son más que relevantes, pues como se verá en las páginas siguientes, condicionan el ejercicio de las acciones que corresponden a la Administración y las víctimas del daño al medio ambiente. Lo que parece obvio, y no solo a efectos del artículo 11 LRMA, es que la «mancomunidad» no puede referirse indistintamente a las obligaciones que se dividen por partes iguales entre los obligados y a aquéllas en que se impone el cumplimiento conjunto. Queda manifiesta la deficiente categorización del Código que parece que concibe la mancomunidad como un régimen único y genérico opuesto al de solidaridad. Por ello, antes de analizar el régi-

(39) Véase, por todos, Luis DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, II, 6.^a ed., Civitas, Madrid, 2008, pág. 198 y sigs.

men que habrá de regular la pluralidad de operadores responsables se impone dar nombre a las categorías que manejan los artículos 1138 y 1139 del Código Civil y que el Código incluye en la rúbrica común de «mancomunidad».

4. RESPONSABILIDAD EN MANO COMÚN

De acuerdo con las previsiones del Código Civil, la primera posibilidad es entender que la mancomunidad a la que remite el artículo 11 LRMA es la responsabilidad conjunta o en mano común regulada en los artículos 1139 y 1150 del Código Civil. Al fin y al cabo, tanto el término «mancomunidad», como la expresión «en mano común» de la que deriva, se refieren, precisamente, al resultado de la unión de dos o más personas y no hay unión más clara en la regulación del Código Civil que la prevista en el artículo 1139 del Código Civil: *[s]ólo podrá hacerse efectiva la deuda procediendo contra todos los deudores*. En tal caso, siendo varios los operadores responsables, la acción de reclamación debería ejercerse contra todos ellos.

A favor de tal opción está la propia dicción del artículo 11 LRMA, que impone la mancomunidad como regla general, sin limitarla a los casos en que no sea posible probar las cuotas individuales de responsabilidad de cada uno de los operadores. En los ejemplos de otras leyes de protección del medio ambiente o de los recursos naturales que se han traído al apartado anterior de este trabajo, la solidaridad era la solución en los casos en que no pudieran identificarse las responsabilidades respectivas de varios los agentes culpables. La solución adoptada por cada una de esas leyes es la de imponer la solidaridad para evitar que opere la regla de defecto que nuestro ordenamiento prevé para la concurrencia de obligados a dar o hacer algo y que es, como se ha visto, la división de la deuda en partes iguales (cfr. art. 1138 CC). En los ejemplos legales analizados en el apartado anterior, además de por otros motivos, la solidaridad se prevé, sin duda, para soslayar la aplicación de una responsabilidad simplemente parcial que, por imposible, frustraría los procesos en que las cuotas de responsabilidad no fueran identificables. En tales casos, se entiende que la regla general es la división de la responsabilidad, salvo que no sea posible individualizar las contribuciones al daño, en cuyo caso la responsabilidad será solidaria.

El punto de partida del artículo 11 LRMA es diferente, pues en él la mancomunidad no es solución de defecto, sino regla general para todos los casos en que la responsabilidad por el daño al medio ambiente o la amenaza de causarlo sea imputable a una pluralidad de operadores. Si con la referencia a la mancomunidad, el legislador quiso referirse a la distribución por partes de la responsabilidad, es decir, a la responsabilidad parcial, habrá que concluir que el artículo 11 LRMA es irrelevante por innecesario, pues en su

ausencia se aplicaría de igual modo la regla general de defecto que provee el artículo 1138 del Código Civil.

Por el contrario, si se asume que el legislador quiso imponer en el artículo 11 LRMA un régimen diferente al que se impondría en su ausencia, habrá que concluir que la mancomunidad a que se refiere el precepto no es la del artículo 1138 del Código Civil, sino la del artículo 1139 del Código Civil, esto es, la responsabilidad conjunta o en mano común: la que solo puede hacerse efectiva contra todos los responsables. El artículo 11 LRMA sería, así y del mismo modo que otros preceptos que ya se han mencionado, una manera de evitar la aplicación de la regla general de defecto de división de la deuda. La única diferencia es que, hasta ahora, la regla de defecto se había excepcionado siempre a favor de la solidaridad y ahora, en el artículo 11 LRMA, la excepción opera en beneficio de la responsabilidad conjunta. Así entendido, el artículo 11 LRMA cortocircuitaría tanto la división de la responsabilidad y como la aplicación de la solidaridad para imponer un deber conjunto de reparación a quienes causaron el daño al medio ambiente.

Si la intención del legislador fue la de imponer una obligación en mano común, el artículo 11 LRMA tiene una ventaja indudable respecto de la parcialidad: evita a la víctima y a la Administración que exija la responsabilidad la prueba de las contribuciones respectivas al daño causado. La ventaja es relevante en una materia, como la ambiental en la que, como se ha visto, muchos daños lo serán por acumulación de comportamientos imputables a operadores diferentes. En tal escenario es probable que ninguno de los comportamientos lesivos llevados a cabo, considerado de forma individual, explique el daño finalmente causado, que se deberá a la acción combinada de todos y cada uno de los operadores. Dicho de otro modo, la mancomunidad soluciona complicados problemas de prueba y de imputación de la responsabilidad individual en casos en los que la suma de comportamientos, considerados aisladamente, es menor que el daño finalmente causado. De igual modo en casos en los que la última acción dañosa, sumada a las anteriores, causa daños que no se explicarían sin la concurrencia de todas ellas. La condena conjunta de todos los operadores evita tales dificultades. Al fin y al cabo, si el daño final es consecuencia de las acciones y omisiones de todos ellos, parece sensato que todos hayan de responder por él.

La mancomunidad en este caso no vendría habitualmente impuesta por la indivisibilidad de la prestación, pues ésta siempre puede traducirse en los costes de la reparación de los daños al medio ambiente que serán siempre divisibles. Es imaginable, con todo, que las medidas de prevención y de evitación que la LRMA impone a los responsables puedan exigir cierta actividad conjunta o coordinada por parte de los operadores implicados. En ese caso, en la medida en que se trate de obligaciones de hacer o de no hacer, puede entenderse que la prestación debida no es divisible. De hecho, los artículos 19 y 20

LRMA imponen obligaciones de información y de adopción de ciertas medidas a los operadores responsables y cuando el daño causado por varios sea el mismo, todos ellos deberán cumplir con tales obligaciones. En todo caso, los supuestos en que las actuaciones derivadas de la responsabilidad medioambiental no puedan ejecutarse a costa de los operadores serán los menos. De hecho, el artículo 23 LRMA prevé la actuación directa de la Administración a costa de los operadores responsables, entre otros, en los casos en:

- a) *Que no se haya podido identificar al operador responsable y no quenga esperar a ello sin peligro de que se produzcan daños medioambientales.*
- b) *Que haya diversos operadores responsables y no sea posible una distribución eficaz en el tiempo y en el espacio que garantice la correcta ejecución de las medidas.*

Cuando así suceda, y es previsible que suceda con frecuencia, la Administración reclamará los costes en que haya incurrido de los operadores por los que hubo de actuar (cfr. art. 23.3 LRMA). La propia Ley reconoce, así, que la obligación que impone a los potenciales responsables es siempre divisible, pues siempre puede traducirse en una cantidad determinada de dinero: aquella a la que ascienda el coste de las actividades llevadas a cabo para evitar, prevenir o reparar el daño al medio ambiente.

A pesar de las ventajas que supone en los casos de daños causados por acumulación o combinación de varios comportamientos independientes, la mancomunidad, en el sentido de los artículos 1139 y 1150 del Código Civil, provoca importantes problemas prácticos. El más evidente es que la exigencia de reclamación conjunta contra todos los operadores impone que todos ellos estén presentes en el proceso —administrativo o judicial— que ha de declarar su responsabilidad. Por tanto, la ausencia de alguno de ellos impedirá la continuación del procedimiento respecto del resto.

Los efectos negativos de la mancomunidad son muy claros en sede jurisdiccional, en la que el artículo 11 LRMA, llevaría a fundamentar un supuesto de litisconsorcio pasivo necesario o legal (40) de los previstos en el artículo 12.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil:

Cuando por razón de lo que sea objeto del juicio la tutela jurisdiccional solicitada solo pueda hacerse efectiva frente a varios sujetos conjuntamente

(40) Para una explicación general de la materia y los cambios que supuso la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, véase Andrés DE LA OLIVA SANTOS e Ignacio DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, *Derecho Procesal Civil. El proceso de declaración*, 3.^a ed., Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2004, págs. 205 a 212. Para una visión sustantiva del litisconsorcio, Ferrán BADOSA COLL, «Los fundamentos civiles del litisconsorcio pasivo necesario», en José Manuel GÓNZALEZ PORRAS, Fernando P. MÉNDEZ GONZÁLEZ (coords.), *Libro homenaje al profesor Manuel Albaladejo García*, vol. I, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia, págs. 439 a 460.

considerados, todos ellos habrán de ser demandados, como litisconsortes, salvo que la ley disponga expresamente otra cosa.

La consecuencia inmediata de la existencia de un litisconsorcio es que cualquiera de los operadores demandados podría oponer, en su caso, la ausencia de alguno de los responsables o, al menos, demostrar que los presentes no son responsables de todo el daño causado. En ese caso, si el actor no consigue emplazarlos a todos deberán archivarse las actuaciones por defectuosa constitución de la litis.

Como sucedió con el caso que provocó la STS, 1.^a, de 13-10-1992 (*RJ* 7548). La comunidad de propietarios de una finca rústica demandó a la «Sociedad Española de Carburos Metálicos, S. A.» por el vertido de materiales contaminantes en su terreno. La acumulación de vertidos había difuminado el límite de la finca de los demandantes con el terreno de la industria y la contaminación de su suelo. La sentencia de primera instancia estimó íntegramente la demanda, pero en apelación la Audiencia Provincial de Asturias estimó la excepción de litisconsorcio pasivo necesario opuesta por la sociedad demandada. La contaminación del suelo por la que se reclamaba una indemnización podía proceder también de la industria colindante con el extremo opuesto de la finca de los actores. La Sala Primera confirmó la sentencia recurrida. Estimó la demanda en la pretensión de deslinde, pero desestimó la reparación del daño ambiental, pues para ello era preciso que estuvieran presentes en el proceso todos los posibles causantes de la contaminación de la finca de los demandantes: «(...) si la entidad demandada contamina en proporción no determinada la finca del actor, también la sufre por la actividad industrial desarrollada por la colindante sociedad dedicada a la producción de cemento y hormigón, que no ha sido traída a este pleito» (FD 3).

Así, la ventaja que la mancomunidad suponía al evitar la prueba de las respectivas contribuciones al daño en los casos en que el daño fuera por acumulación, se torna en un claro inconveniente cuando la responsabilidad de varios operadores llega a la vía jurisdiccional: cualquiera de ellos podrá enervar la acción si prueba que en el proceso no están presentes todos los potenciales responsables del daño por el que se pretende una reparación. El problema es especialmente grave cuando parte del daño por el que se reclama tiene su origen en actividades contaminadoras llevadas a cabo en el extranjero por operadores de otros países (41). En ese caso, y aunque el artículo 8 LRMA prevé

(41) Sobre el tema, Guillermo PALAO MORENO, *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente. Aspectos internacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998. El Reglamento (CE) núm. 864/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II) soluciona los problemas de ley aplicable cuando el origen y el destino de la contaminación se encuentren en Estados miembros de la Unión. El artículo 7 del Reglamento aplica a los daños ambientales la regla general del artículo 4.1: aplicación de la ley del lugar en que se produce el daño, salvo que la víctima elija fundar su pretensión en la ley del lugar generador del daño.

mecanismos de cooperación con las respectivas autoridades nacionales, el carácter transfronterizo de los daños puede frustrar su reclamación.

En definitiva, entender la mancomunidad a la que se remite el artículo 11 LRMA como la responsabilidad conjunta o en mano común que define el artículo 1139 del Código Civil supondrá en muchos casos, la frustración del proceso —administrativo y civil— de exigencia de las responsabilidades por daños causados al medio ambiente. Basta que no sea posible identificar a uno de los operadores potencialmente responsables para que la reclamación conjunta de la responsabilidad sea inviable. El riesgo, en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente, es demasiado elevado; tanto que es de esperar que los encargados de la aplicación de la LRMA no concluyan que la responsabilidad del artículo 11 LRMA, por mancomunada, es conjunta. Al fin y al cabo, si el precepto no exige que la actuación que da lugar a la responsabilidad de varios operadores haya sido común o de consuno, tampoco se entiende por qué motivo habría de ser común el proceso y conjunta la responsabilidad que en su caso se imponga.

5. RESPONSABILIDAD PARCIARIA O POR PARTES

Los problemas derivados de la responsabilidad en mano común aconsejan obviar tal régimen jurídico en la aplicación del artículo 11 LRMA. Por tanto, si la responsabilidad a que se refiere el precepto no es conjunta o en mano común, la única solución que queda es entender que el precepto impone a los varios operadores responsables la responsabilidad del artículo 1138 del Código Civil, aquélla que se divide en tantas partes iguales como acreedores o deudores haya y que, siguiendo a la mejor doctrina, hemos denominado «responsabilidad parciaria».

De este modo, cuando sean varios los responsables de un mismo daño al medio ambiente, la responsabilidad se distribuirá entre ellos de acuerdo con las respectivas contribuciones al daño causado. La distribución dará lugar a deudas independientes, ejecutables cada una de ellas de forma autónoma. La independencia de las responsabilidades respectivas no es un obstáculo para que todas ellas sean el resultado de un mismo proceso, es más, como todas ellas serán consecuencia de un mismo daño, o bien el proceso será único desde su inicio o bien se irán acumulando en él las acciones contra los responsables conforme a las reglas de los artículos 73 LJCA o 71 a 98 LEC, según proceda.

Que las responsabilidades sean individuales no debería suponer, en principio, que éstas sean iguales. La división a prorrata es una solución que el artículo 1138 del Código Civil solo prevé para los casos en que la obligación que una a varios deudores no disponga otra cosa. Por tanto, es posible que varios ope-

radores responsables de un mismo daño al medio ambiente respondan cada uno de forma diferente, cada uno en función de su grado de contribución al desastre. La parcialidad permite ajustar la responsabilidad a la gravedad de las acciones u omisiones individuales. Se solucionan, de este modo, los problemas de prueba de la causa del daño que se repara. Probada la contribución al daño de uno de los operadores potencialmente responsables, puede exigirse la responsabilidad que corresponda, aunque otros —acaso no identificados todavía— hubieran causado también parte del daño. Como la exigencia de responsabilidad ya no es conjunta, ya no hay obstáculo en exigirla de forma independiente, pues cada cuota de responsabilidad será una deuda diferente del resto.

La responsabilidad por partes presenta, además, una ventaja importante respecto de la responsabilidad en mano común. En la medida en que cada operador se enfrenta a una responsabilidad equivalente a su grado de participación en el daño medioambiental, se facilitan las tareas de cálculo de las primas del seguro, del aval o de la reserva técnica que cada operador debe contratar o constituir conforme a lo dispuesto en los artículos 24 a 31 LRMA. De hecho la propia Ley parece asumir la responsabilidad individual cuando en su artículo 25.1 prevé, en relación con la garantía financiera obligatoria, que:

La cuantía garantizada estará destinada específicamente y exclusivamente a cubrir las responsabilidades medioambientales del operador que se deriven de su actividad económica o profesional.

La aplicación de la responsabilidad del artículo 11 LRMA como una responsabilidad en mano común provocará, sin duda, un encarecimiento de las primas y un aumento de las cantidades a avalar o a provisionar. La propia dinámica de la mancomunidad, que exige la reparación conjunta del daño causado, implica a todos los operadores responsables en la tarea común de la reparación, con independencia de su grado real de responsabilidad, sin otro consuelo que el de no haber de cubrir la insolvencia de alguno de los corresponsables (cfr. art. 1139 CC). Tal efecto puede ser muy perjudicial para operadores a los que el artículo 28 LRMA exime de la obligación de constituir una garantía financiera por su nivel de actividad o la escasa peligrosidad de sus actividades, pero que pueden verse envueltos, junto a otros operadores, en un proceso de reclamación de cantidades que excedan, con mucho, su capacidad económica.

La responsabilidad por partes es menos compleja. Cada uno responde conforme a su participación y cada uno queda liberado con el cumplimiento de la parte de la reparación que le corresponda, sin asumir ningún tipo de obligación —de identificación o de cobertura— de las responsabilidades en que hayan podido incurrir otros agentes. Cada obligación es independiente y para su establecimiento no hay necesidad de coordinación alguna, ni en el proceso ni en su ejecución. Así concibe el artículo 1138 del Código Civil el régimen básico de las obligaciones que ni son solidarias ni son en mano común.

La distribución por partes de la responsabilidad evita los problemas procesales causados por la ausencia de alguno de los responsables. En la parcialiedad no hay litisconsorcio pasivo necesario y, por tanto, los problemas de identificación o de localización de un responsable no afectan a la responsabilidad que sea exigible al resto. La independencia de cuotas solventa, además, un problema importante que el artículo 11 LRMA puede plantear en la práctica.

El precepto prevé su aplicación cuando los varios operadores sean responsables de un mismo daño. En qué ocasiones el resultado final del perjuicio al medio ambiente sea un mismo daño será algo que, a veces, no planteará duda alguna, pero que en otras puede revestir una gran complejidad. Es, de hecho, poco probable que un comportamiento perjudicial para el medio ambiente afecte exclusivamente a un recurso natural. Lo que afecte a las aguas o al suelo, por ejemplo, perjudicará a la flora y a la fauna que habite en ellas. Así, al perjuicio de, por ejemplo, el suelo, se sumará el causado a las especies que en él habitan, a las que de él viven y, por supuesto, a los seres humanos que desarrollan en él sus actividades. En tales situaciones, será complicado afirmar que nos hayamos en presencia de un mismo daño. La exigencia de responsabilidad en mano común resultará extremadamente complicada en situaciones en que resulte difícil descubrir si se trata de reparar un mismo daño o varios daños independientes, más o menos correlacionados. En esos casos, la responsabilidad por partes parece la solución más sensata.

Podría objetarse, como ya se ha indicado, que para acabar en la parcialidad no hacía falta un precepto como el artículo 11 LRMA. De hecho, de no existir tal norma, la responsabilidad individual de un operador lo sería por el daño que causa y la de varios, por la parte del daño que han causado, pues se aplicaría por defecto la regla del artículo 1138 del Código Civil, que impone la división de la responsabilidad, salvo que otra cosa se disponga.

La objeción no tiene en cuenta, sin embargo, la complejidad que con frecuencia presenta el daño medioambiental. Ya se ha hecho referencia a la interrelación que existe entre el daño que se causa a un recurso natural y el que pueden sufrir otros recursos que dependen de él para mantener el equilibrio propio de todo ecosistema. A la vez, es intuitivo suponer que, por ejemplo, un determinado vertido no causará daños de igual gravedad a todos los recursos naturales a los que afecte, ni los causará todos en el mismo momento. Así las cosas, causado un daño puede resultar imposible determinar la medida de las participaciones de cada uno de los operadores responsables e, incluso, identificarlos a todos ellos. En tales casos, la exigencia de responsabilidad conjunta impedirá que respondan los responsables de acciones u omisiones cuyos efectos ya son conocidos o, al menos, han empezado a manifestarse.

La solución tradicional del derecho español de daños a este tipo de problemas ha sido la de trasladar a los responsables la identificación de sus cuotas de responsabilidad mediante la imposición a todos ellos de una respon-

sabilidad solidaria. En efecto, el régimen jurídico de la solidaridad traslada a la relación interna entre corresponsables los costes de su identificación y de prueba de su participación, operaciones que llevará a cabo el corresponsable que haya satisfecho por completo a la víctima del desastre. La solidaridad ha sido claramente excluida por el legislador español en el artículo 11 LRMA y acaso la principal justificación del precepto sea el interés del legislador en evitar que la responsabilidad medioambiental discurra por los trámites de la solidaridad, aunque la solución adoptada por la LRMA plantea las dudas acerca del régimen aplicable a las que se dedica este trabajo.

6. PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA REGLA SOBRE PLURALIDAD DE RESPONSABLES

El artículo 11 LRMA provee una regla para los supuestos en que el daño al medio ambiente pueda ponerse a cargo de varios operadores responsables. En las páginas precedentes se ha procurado mostrar que la forma más correcta, *rectius* más ajustada a la complejidad del daño medioambiental, es entender que tal regla es una de parcialidad que impone responsabilizar a cada operador de la parte del daño debida a su comportamiento, voluntario o negligente.

Asumida la responsabilidad parcialia de los varios operadores quedan, sin embargo, otras cuestiones a las que la LRMA no dedica atención alguna. Deben destacarse dos que, previsiblemente, habrán de plantearse en los procesos en que se exija responsabilidad a varios operadores. Se trata de las dificultades para identificar las cuotas respectivas de responsabilidad y el problema derivado de la ejecución de comportamientos prohibidos por la LRMA que no causan daños adicionales a un recurso natural ya perjudicado por los comportamientos anteriores de otros agentes. Ambos problemas son independientes de la consideración de la responsabilidad del artículo 11 LRMA como mancomunada o simplemente parcialia, por lo que la elección por uno u otro régimen jurídico no ayuda a su solución. De todos modos, en las páginas siguientes se intentará mostrar también que, a pesar de sus limitaciones, el régimen de la parcialidad facilita en mayor medida la aplicación de la LRMA y la exigencia de, al menos, parte de las responsabilidades debidas.

6.1. DISTRIBUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ENTRE OPERADORES

Entendida como responsabilidad en mano común o como responsabilidad por partes, la regla del artículo 11 LRMA viene abocada a individualizar la responsabilidad que sea imputable a cada uno de los operadores. En la responsabilidad en mano común, supuesta la identificación de todos los ope-

radores, será necesario identificar cuotas viriles de responsabilidad pues el régimen básico de tal responsabilidad prevé que ninguno de los correspondientes habrá de suplir la insolvencia ajena (cfr. art. 1139 CC) y que en caso de negativa o imposibilidad de cumplir por uno de ellos, los demás se liberan satisfaciendo la que sea su parte en la obligación (cfr. art. 1150 CC). En la responsabilidad por partes o parciaria, la división opera desde un principio, pues cada cuota de responsabilidad deviene una deuda independiente exigible única y exclusivamente a su deudor.

La naturaleza propia del daño medioambiental dificultará en muchos casos la distribución de la responsabilidad. En los daños finales que sean resultado de la combinación de varios comportamientos, consistentes acaso cada uno de ellos en vertidos o emisiones diferentes, la división puede ser imposible y su intento ofrecerá a los operadores responsables multitud de ocasiones de oponerse al procedimiento —administrativo o judicial— de exigencia de la responsabilidad. La ejecución de la condena se complicará en muchos casos por la concurrencia de elementos naturales que pueden agravar el daño causado. Así, el vertido a las aguas de un río causará más o menos daños en función del nivel de su caudal y el daño al suelo dependerá con frecuencia de los niveles de pluviosidad.

Así sucedió, por ejemplo, en la STS, 1.^a, de 27-10-1990 (*RJ* 8053), que resolvió la demanda conjunta contra varias empresas y los municipios de Cifuentes y Gárgoles de Arriba, ambos en Guadalajara, por la intoxicación de las aguas del río Cifuentes. La contaminación de las aguas, provocada por vertidos industriales y de aguas residuales, había intoxicado a las truchas de la piscifactoría del demandante y recurrente en casación. La sentencia de la primera instancia estimó en parte la demanda y la Audiencia de Guadalajara desestimó el recurso de apelación del actor. La Sala Primera, que asumió que todos los demandados habían vertido al río sustancias contaminantes, recordó también al recurrente que «(...) son también datos objetivos, no negados, que durante el período comprendido entre mediados del año 1982 y el año 1983 la provincia de Guadalajara sufrió una prolongada sequía que produjo una sensible disminución del caudal del río Cifuentes» (FD 2), lo que justificó que el Tribunal, que desestimó el recurso y mantuvo la condena parcial decidida por la primera instancia, considerase que era aventurado atribuir toda la responsabilidad, exclusivamente, a los vertidos de los demandados.

De todos modos, en muchos casos la causación del daño podrá ser íntegramente puesta a cargo de varios responsables. Cuando así ocurra, la tarea de individualizar las contribuciones al daño finalmente causado exigirá costosas operaciones técnicas. Con todo, la responsabilidad por partes que se propone en este trabajo como la lectura más adecuada del artículo 11 LRMA de acuerdo con la finalidad de la Ley, facilita las cosas en mayor medida que la responsabilidad en mano común. Por lo menos, vigente la parciariedad, se ahorran a la Administración y a las víctimas la exigencia de dirigir contra

todos los operadores el procedimiento de exigencia de su responsabilidad. Al mismo tiempo, la responsabilidad parcial permite exigir las responsabilidades de los diferentes operadores responsables a medida que se vayan conociendo y concretando; lo que impide la responsabilidad en mano común, que solo puede hacerse efectiva procediendo contra todos ellos.

De todas formas, la fórmula del artículo 11 LRMA traslada a la Administración competente y a las víctimas de los daños medioambientales cuantiosos costes de identificación y de individualización. De haber optado por la solidaridad —opción expresamente abandonada por el legislador español a pesar de la libertad que le concedió la Directiva— estos costes se hubieran trasladado a la relación interna entre corresponsables solidarios y se hubieran ahorrado al contribuyente o a las víctimas de los daños al medio ambiente.

Cuando la división no sea posible, es decir, cuando no existan elementos suficientes para determinar qué parte del daño se debe al comportamiento llevado a cabo por cada uno de los operadores responsables, la única solución posible será la división de la responsabilidad por partes iguales (cfr. art. 1138 CC). La división por partes iguales tiene la ventaja de responsabilizar en alguna medida a todos los operadores del daño que han causado y evita que las dificultades de prueba fuercen el archivo de las actuaciones. De todos modos, es intuitivo suponer que la distribución por igual de la responsabilidad no se ajustará, por exceso o por defecto, a la contribución real de los operadores: algunos pagarán más que lo que causaron y otros menos que lo que les correspondería. Así, podría llegarse al extremo de que el operador muy contaminante, que puede anticipar que las dificultades de prueba de la responsabilidad, se vea favorecido por la distribución a prorrata de la responsabilidad, de tal forma que carezca de incentivos para reducir sus emisiones o vertidos, pues al final habrá de responder de una parte alícuota del daño finalmente causado y al que han contribuido otros operadores. En esas mismas circunstancias, el operador menos contaminador tampoco dispone de incentivos para evitar el daño al medio ambiente, pues puede anticipar que habrá de pagar también una parte alícuota, acaso superior a su contribución real al desastre. La distribución de responsabilidad por partes iguales, que será en muchos casos la única solución posible a los graves problemas de reparto de la responsabilidad, puede acarrear una pérdida de eficacia disuasoria de la LRMA.

6.2. INFRACCIONES QUE NO CAUSAN DAÑOS

Otro problema, común a la parcialidad y a la mancomunidad, derivado de la complejidad de los daños al medio ambiente es el de los comportamientos que, a pesar de ser objetivamente contaminantes, ya no causan daño al-

guno por hallarse el recurso natural al que afectan perjudicado por completo o en un estado tal que vertidos o emisiones adicionales ya no agravan la situación en mayor medida. No es difícil imaginar un escenario en el que la acción continuada de la contaminación convierta en desgraciadamente irrelevante la actuación desconsiderada con el medio ambiente del último agente que actuó. El problema, de nuevo, vendría solventado por la solidaridad, pues tal régimen pone a cargo de todos los responsables todo el daño causado, dejando a la relación interna la identificación de la relevancia causal de cada una de sus contribuciones. Sin embargo, en un sistema, como el previsto en el artículo 11 LRMA que impone tanto a la Administración competente como a las víctimas la identificación de los comportamientos individuales de cada uno de los operadores responsables, aparecerá el problema de la responsabilidad por comportamientos contaminantes que ya no podían contaminar nada o ya no podían contaminar en mayor medida.

El problema es algo más que teórico, pues el artículo 2.2 LRMA define «daño» a los efectos de aplicación de la Ley, como:

El cambio adverso y mensurable de un recurso natural o el perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directa como indirectamente (...).

Por tanto, los comportamientos que, a pesar de ser objetivamente contaminantes, no provoquen cambios adversos y mensurables no podrán ser considerados como daños conforme a la LRMA. En consecuencia, los operadores que lleven a cabo tales comportamientos quedarán liberados de toda responsabilidad.

Se trata de la solución que proponen los Principios de derecho europeo de la responsabilidad civil, cuyo artículo 3:104 [1] sugiere la adopción de una regla conforme a la cual:

Si una actividad ha acarreado un daño a la víctima de modo irreversible y definitivo, toda actividad posterior que por sí misma hubiera causado el mismo daño debe ser ignorada.

Aunque la existencia de tal referente no convierte la solución de la LRMA en menos discutible. Baste pensar en lo perverso de los incentivos que generará tal regla en los operadores que conozcan que el recurso natural que deberían proteger ya se encuentra tan afectado por la acción de otros que la omisión voluntaria de las más elementales medidas de prevención no causará nuevos daños (cambios adversos y mensurables) en el referido recurso.

En teoría, los comportamientos posteriores a aquél que agostó por completo el recurso afectado deberían ser, al menos, disuadidos mediante la amenaza de sanciones. En la medida en que la sanción se anuda a la infracción de una norma, la efectiva causación de un daño no debería condicionar su imposición.

Sin embargo, la redacción del artículo 35 LRMA parece ahorrar a quienes no causaron daños la sanción que les correspondería, pues vincula la instrucción de un procedimiento sancionador a la previa declaración de responsabilidad:

Podrán ser sancionadas por los hechos constitutivos de las infracciones administrativas reguladas en este capítulo las personas físicas y jurídicas privadas que sean operadores de actividades económicas o profesionales y que resulten responsables de los mismos.

Así, parece posible que quien llevó a cabo un comportamiento que no afectó de forma adversa y mensurable a un recurso natural afectado por encontrarse éste ya totalmente perjudicado por la acción de otros operadores, no solo no será declarado responsable sino que, además, será inmune a toda sanción. Hay que confiar que no sea así.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, *Derecho administrativo sancionador*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005.
- AGUILERA RULL, Ariadna, y AZAGRA MALO, Alberto: «Transposición de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental, en Alemania y en España», en *InDret* 03/2007.
- ALBALADEJO GARCÍA, Manuel: «Sobre la solidaridad o mancomunidad de los obligados a responder por acto ilícito común», en *Anuario de Derecho Civil*, 1963, págs. 345 a 376.
- BADOSA COLL, Ferrán: «Los fundamentos civiles del litisconsorcio pasivo necesario», en José Manuel GONZÁLEZ PORRAS, Fernando P. MÉNDEZ GONZÁLEZ (coords.), *Libro homenaje al profesor Manuel Albaladejo García*, vol. I, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia, págs. 439 a 460.
- BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, Rodrigo: «Las obligaciones divisibles e indivisibles», en *Anuario de Derecho Civil*, 1973, págs. 507 a 584.
- «Comentario al artículo 1151 del Código Civil», en Manuel ALBALADEJO GARCÍA (dir.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, XV, vol. 2.º, Eder-sa, Madrid, 1985.
- BETLEM, Gerrit, y BRANS, Edward: «Environmental Liability in the EU», en Gerrit BETLEM, Edward BRANS (editors), *Environmental Liability in the EU. The 2004 Directive compared with US and Member State Law*, Cameron May, London 2006.
- CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio: *La reparación de los daños al medio ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1996.
- *Indemnización del daño producido por vertidos y agentes tóxicos*, Civitas, Madrid, 1991.
- CADARSO PALAU, Juan: «En torno a la condena *in solidum* de los responsables *ex* artículo 1591 del Código Civil», en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, IV, Civitas. Madrid, 1996.

- CAFFARENA LAPORTA, Jorge: «Comentario a los artículos 1137 a 1148 del Código Civil», en Rodrigo BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, Luis DÍEZ-PICAZO, Cándido PAZ-ARES y Pablo SALVADOR CODERCH (coord.), *Comentarios del Código Civil*, 2.^a ed., Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid, 1993.
- CRISTÓBAL MONTES, Ángel: *Mancomunidad y solidaridad en la responsabilidad plural por acto ilícito civil*, Bosch, Barcelona, 1985.
- «La distinción entre indivisibilidad y solidaridad», en *Revista de Derecho Privado*, 1992, págs. 1003 a 1014.
- DE ÁNGEL YÁGUEZ, Ricardo: «Indeterminación del causante de un daño extracontractual», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 254, págs. 23 a 76.
- DE LA OLIVA SANTOS, Andrés, y DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio: *Derecho Procesal Civil. El proceso de declaración*, 3.^a ed., Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2004.
- DE MIGUEL PERALES, Carlos: «La Ley 10/1998, de Residuos: posesión, propiedad y otras cuestiones de Derecho Civil», en *Revista Jurídica La Ley*, núm. 5453, págs. 1 a 19.
- *Régimen jurídico de suelos contaminados*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2007.
- DÍAZ DE LEZCANO, Ignacio: *La no presunción de solidaridad en las obligaciones. Estudio en torno a la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- DÍEZ-PICAZO, Luis: *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, II, 6.^a ed., Civitas, Madrid, 2008.
- EGEA FERNÁNDEZ, Joan: *Acción negatoria, inmisiones y defensa de la propiedad*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- «Condiciones medioambientales y derechos fundamentales. Inmisiones perjudiciales que obligan a abandonar el domicilio (a propósito de la sentencia del TEDH, de 9 de diciembre de 1994)», en *Revista de Derecho Privado y Constitución*, núm. 5, 1995, págs. 253 a 288.
- ESPIAU ESPIAU, Santiago: *Las obligaciones indivisibles en el Código Civil español*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.
- ESTEVE PARDO, José: *Derecho del medio ambiente*, 2.^a ed., Marcial Pons, Madrid, 2008.
- FEIJOO SÁNCHEZ, Bernardo José: *Sanciones para empresas por delitos contra el medio ambiente*, Civitas, Madrid, 1992.
- GALÁN RUIZ, Javier: *La responsabilidad tributaria: Ley 230/1963 y 58/2003*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás: *Curso de Derecho Administrativo*, II, 9.^a ed., Civitas, 2004.
- GÓMEZ POMAR, Fernando y GILI SALDAÑA, Marian: «Responsabilidad por daños al medio ambiente y por contaminación de suelos: problemas de relación», en Juan Antonio MORENO MARTÍNEZ (coord.), *La responsabilidad civil y su problemática actual*, Dykinson, Madrid, 2007, págs. 299 a 336.
- GUILARTE ZAPATERO, Vicente: «Comentario a los artículos 1137 a 1140 del Código Civil», en Manuel ALBALADEJO GARCÍA (coord.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, XV, vol. 2, Edersa, Madrid, 1983.
- HERNÁNDEZ GIL, Antonio: «El principio de no presunción de la solidaridad», en *Revista de Derecho Privado*, 1947, págs. 81 a 96.

- INFANTE RUIZ, Juan Francisco: *La responsabilidad por daños: nexo de causalidad y causas hipotéticas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- JORDANO FRAGA, Jesús: «La responsabilidad por daños ambientales en el Derecho de la Unión Europea: análisis de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental», en *Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 12-13, diciembre de 2005.
- LEÓN ALONSO, José Ricardo: *La categoría de la obligación in solidum*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1978.
- LOZANO CUTANDA, Blanca: «La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de responsabilidad de Derecho público que introduce la Directiva 2004/35/CE», en *Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 12-13, diciembre de 2005.
- LUQUIN BERGARECHE, Raquel: *Mecanismos jurídicos civiles de tutela ambiental*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2005.
- MARTÍN CASALS, Miquel: *Principios de Derecho europeo de la responsabilidad civil: texto y comentario*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- MONTÉS PENADÉS, Vicente: «Comentario al artículo 116 CP», en Tomás S. VIVES ANTÓN (coord.), *Comentarios al Código Penal de 1995*, I, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.
- NAVARRO EGEA, Mercedes: *El responsable tributario*, Iustel, Madrid, 2006.
- NIETO, Alejandro: *Derecho administrativo sancionador*, 4.^a ed., Tecnos, Madrid, 2005.
- PALAO MORENO, Guillermo: *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente. Aspectos internacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- PINTOS AGER, Jesús y DEL OLMO GARCÍA, Pedro: «Responsabilidad civil por vertidos de hidrocarburos», en *InDret* 01/2003.
- QUESADA SÁNCHEZ, Antonio José: «Autorización administrativa y daños en el artículo 14.2 de la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental: ¿paso adelante o paso atrás?», en *Revista Jurídica La Ley*, núm. 7078, 2008, págs. 1 a 20.
- «Autorización administrativa y riesgos del desarrollo en la Ley de Responsabilidad Medioambiental», en *Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro*, núm. 3, 2008, págs. 6 a 25.
- RUDA GONZÁLEZ, Albert: *El daño ecológico puro*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- SÁINZ DE BUJANDA, Fernando: «La responsabilidad tributaria en régimen de solidaridad», en *Economía Financiera Española*, núm. 30, 1969, págs. 6 a 17.
- SALVADOR CODERCH, Pablo: «Causalidad», en *InDret* 03/2002.
- SALVADOR CODERCH, Pablo y SOLÉ FELIU, Josep: *Brujos y aprendices. Los riesgos de desarrollo en la responsabilidad de producto*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *Derecho Administrativo. Parte General*, 2.^a ed., Tecnos, Madrid, 2006.
- SANCHO REBULLIDA, Francisco: «La mancomunidad como regla general en las obligaciones civiles», en *Estudios de Derecho Civil en honor del profesor Castán Tobeñas*, III, Eunsa, Pamplona, 1969.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús: *Delitos contra el medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

YZQUIERDO TOLSADA, Mariano: *Aspectos civiles del nuevo Código Penal*, Dykinson, Madrid, 1997.

ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, Arturo: «Comentario al artículo 42 LGT», en Juan Manuel HERRERO DE EGAÑA ESPINOSA DE LOS MONTEROS, *Comentarios a la Ley General Tributaria*, vol. I, Thomson Aranzadi, 2008.

RESUMEN

**MANCOMUNIDAD.
DAÑO MEDIOAMBIENTAL**

ABSTRACT

**NON-JOINT LIABILITY.
ENVIRONMENTAL DAMAGE**

Con frecuencia, el daño causado al medio ambiente se deberá a la acción conjunta de diferentes actividades contaminantes. Cuando así suceda, varios operadores podrán ser declarados responsables del daño. El artículo 11 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, prevé que, en tal caso, la mancomunidad será el régimen legal que habrá de regular las relaciones de los operadores responsables entre sí, las de éstos con la Administración competente y, en su caso, con las víctimas del daño. La previsión es extraordinaria en un sistema legal, como el español, que ha optado tradicionalmente por la solidaridad entre los varios responsables de un mismo daño. Es previsible que la mancomunidad entre los operadores responsables de un daño al medio ambiente plantee importantes problemas prácticos, a cuyo análisis se dedica este trabajo.

Section 11 of the Spanish Environmental Liability Act of 2007 foresees (non-joint) several liability in situations when more than one tortfeasor can be held liable for the same damage caused to the environment. In doing so, the new rules on liability for environmental damage differ from the traditional joint and several liability approach that is applied in cases where liability cannot be apportioned among the tortfeasors. The paper deals with the impact of the new rules and their practical problems in the current Spanish law of torts.

(Trabajo recibido el 31-8-09 y aceptado para su publicación el 19-11-2010)