



**MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA**

**SECRETARÍA DE ESTADO
DE MEDIO AMBIENTE**

**DIRECCIÓN GENERAL DE BIODIVERSIDAD
Y CALIDAD AMBIENTAL**

**PROTOCOLO DE ACTUACIÓN EN CASO DE
INCIDENTE EN EL CONTEXTO DE LA NORMATIVA
DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXIGENCIA
DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL**

Junio 2018

**COMISIÓN TÉCNICA DE PREVENCIÓN Y REPARACIÓN DE DAÑOS
MEDIOAMBIENTALES**

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN Y OBJETO	2
2	CONSIDERACIONES GENERALES	3
2.1	Aspectos legales	3
2.2	Ámbito de aplicación	4
2.3	Identificación de la administración competente según los recursos sujetos al régimen de responsabilidad medioambiental	9
2.4	Obligaciones de los operadores en materia de prevención, evitación y reparación de daños	18
2.4.1	Obligaciones en materia de prevención y evitación de nuevos daños	18
2.4.2	Obligación de comunicar a la autoridad competente la existencia de daños medioambientales o la amenaza inminente de dichos daños	19
2.4.3	Obligaciones en materia de reparación de daños.....	21
2.5	Potestades administrativas en materia de prevención, evitación y reparación de daños	23
2.5.1	Antes de la iniciación del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental.....	24
2.5.2	Durante la tramitación del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.....	28
3	PROTOCOLO GENERAL ACTUACIÓN EN CASO DE INCIDENTE EN EL CONTEXTO DE LA NORMATIVA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL	31
3.1.	Introducción	31
3.2.	Fase de prevención	34
3.3.	Fase de evitación de nuevos daños.....	38
3.4.	Régimen de infracciones y sanciones.....	42
4.	CATÁLOGO DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y EVITACIÓN	44
5.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL	50
5.1.1.	Fase de admisión/inadmisión	55
5.1.2.	Fase de inicio	57
5.1.3.	Fase de instrucción del procedimiento.....	59
5.1.4.	Fase de Finalización.....	69
5.1.5.	Procedimiento de seguimiento y conformidad de la ejecución de medidas reparadoras	69
6.	AMENAZAS INMINENTES DE DAÑOS O DAÑOS TRANSFRONTERIZOS.....	72
7.	REGISTRO TELEMÁTICO.....	76

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Esquema de relación entre modo de operación de una instalación, amenazas inminentes de daños y daños medioambientales, y medidas a aplicar en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental. Fuente: Elaboración propia.	4
Figura 2. Aplicación de la normativa de responsabilidad medioambiental y la normativa sectorial, en función de la significatividad del daño. Fuente: Elaboración propia.....	7
Figura 3. Protocolo de actuación en caso de incidente en situación de emergencia en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental y procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental. Fuente: Elaboración propia.....	26
Figura 4. Protocolo general de actuación en caso de incidente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental y procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental. Fuente: Elaboración propia.....	33
Figura 5. Protocolo general de actuación en caso de incidente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental y procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental. Fase de prevención. Fuente: Elaboración propia.....	37
Figura 6. Protocolo general de actuación en caso de incidente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental y procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental. Fase de evitación de nuevos daños. Fuente: Elaboración propia.....	41
Figura 7. Procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental. Fuente: Elaboración propia.....	54
Figura 8. Procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental: Fases de admisión/inadmisión y de inicio. Fuente: Elaboración propia	58
Figura 9. Procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental. Fases de instrucción y final. Fuente. Elaboración propia.....	61
Figura 10. Procedimiento de seguimiento y conformidad con la ejecución de medidas reparadoras. Fuente: Elaboración propia.....	70
Figura 11. Procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental: Riesgos o daños transfronterizos. Fuente: Elaboración propia	75

1 INTRODUCCIÓN Y OBJETO

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental estableció un régimen administrativo de responsabilidad medioambiental, basado en los principios de «prevención de daños» y de «quien contamina paga». La conjunción de ambos principios se concreta en beneficios tales como una gestión más efectiva del riesgo medioambiental inherente a la actividad económica, en la minimización de las posibles consecuencias ambientales y sobre la salud humana que pudieran generarse ante un daño medioambiental, y en el establecimiento de unos requerimientos de reparación exigentes y proporcionales a un daño medioambiental que hubiera acontecido a fin de garantizar la completa recuperación de los recursos naturales y/o servicios afectados.

El objeto de este informe es, por un lado, definir un protocolo de actuación a seguir, en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental, en caso de que se produzca un incidente que provoque un daño medioambiental, o una amenaza inminente de daño medioambiental, con independencia de que dicho incidente pueda generar o no una situación de emergencia.

Por otro lado, se establece un procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad medioambiental, aportando unos criterios mínimos a considerar durante la tramitación del procedimiento, con el objetivo de asegurar que la instrucción y resolución del mismo se ajusta a lo establecido en la normativa de responsabilidad medioambiental y a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, el presente informe tiene dos partes diferenciadas:

En primer lugar, se incluye un **protocolo de actuación**, que proporciona unas pautas de actuación a seguir, tanto a los operadores como a la administración competente, en caso de que se produzca un daño medioambiental o amenaza inminente de daño medioambiental, tal y como se define en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental. Asimismo se incluye un catálogo de medidas de prevención y evitación cuya aplicación puede ser de utilidad en caso de que ocurra un accidente o incidente que pueda provocar un daño medioambiental o amenaza inminente de daño medioambiental. Este catálogo de medidas de prevención y evitación, sin ser exhaustivo, propone una serie de medidas que podrían aplicarse para cada tipo de accidente concreto, caracterizado fundamentalmente por el tipo de agente causante del daño y el receptor potencialmente afectado.

En la segunda parte del documento se desarrolla un **procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental**, que contempla distintas fases –de admisión/inadmisión, iniciación, instrucción y finalización- en las que intervienen la autoridad competente, así como los interesados y operadores, estableciendo unos criterios mínimos que asegure un tratamiento homogéneo de todas las autoridades competentes ante una amenaza inminente de daño o daño medioambiental.

El documento concluye con diferentes **casos prácticos**, de distinto alcance, de amenaza inminente de daños o de daños, que pretenden ilustrar la forma en que se articulan las potestades administrativas de la autoridad competente en materia de responsabilidad medioambiental, y las responsabilidades y obligaciones del operador.

Para la elaboración de este documento se ha considerado necesario realizar un análisis previo de competencias administrativas según el recurso afectado o potencialmente afectado, y una descripción de las obligaciones de los operadores y de las potestades administrativas en

materia de prevención, evitación de nuevos daños y reparación. Tanto el protocolo de actuación como el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental que se describen en este informe, pretenden mostrar cómo se articulan dichas obligaciones de los operadores y las potestades administrativas, con el fin de cumplir con los objetivos establecidos en la normativa sobre responsabilidad medioambiental.

2 CONSIDERACIONES GENERALES

2.1 Aspectos legales

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental establece una serie de obligaciones cuando se produce un daño medioambiental o una amenaza inminente de daño medioambiental.

- En primer lugar, establece la obligación, a todos los operadores económicos, ante una amenaza inminente de daños medioambiental, de **adoptar las medidas necesarias para prevenir su causación**. En este sentido, hay que aclarar que en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental, se define «medida preventiva» o «medida de prevención» como *“aquella adoptada como respuesta a un suceso, a un acto o a una omisión que haya supuesto una amenaza inminente de daño medioambiental, con objeto de impedir su producción o reducir al máximo dicho daño.”* (artículo 2.14 Ley 26/2007).
- En segundo lugar, establece la obligación a todos los operadores económicos de **comunicar de forma inmediata a la autoridad competente** la existencia de una amenaza inminente de daño medioambiental o daño medioambiental, que hayan ocasionado o que puedan ocasionar.
- En tercer lugar, cuando el daño se haya producido, establece la obligación, a todos los operadores económicos, de **adoptar las medidas necesarias para evitar nuevos daños**. Así, en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental, se define «medida de evitación de nuevos daños» *“aquella que, ya producido un daño medioambiental, tenga por finalidad limitar o impedir mayores daños medioambientales, controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño, o haciendo frente a ellos de cualquier otra manera.”* (artículo 2.15 Ley 26/2007).
- Por último, establece la obligación para los operadores del anexo III de la ley, y cuando exista, dolo, culpa o negligencia, para el resto de operadores no incluidos en el anexo III, de **adoptar las «medidas reparadoras» o «medidas de reparación»**, que permitan la restauración de los recursos naturales que hubieran experimentado un daño significativo al estado que éstos tenían antes de ser afectados (estado básico), y que se definen como *“Toda acción o conjunto de acciones, incluidas las de carácter provisional, que tenga por objeto reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicios de recursos naturales dañados, o facilitar una alternativa equivalente a ellos según lo previsto en el anexo II”* (artículo 2.16 Ley 26/2007).

De esta manera, los costes económicos derivados de la prevención, evitación de nuevos daños y reparación del daño medioambiental se trasladan desde la sociedad, en general, hasta los operadores económicos que han sido responsables de ocasionar dicho daño, en aplicación del principio de *“quien contamina, paga”*.

Un concepto que se utiliza habitualmente, y que suele inducir a confusión con los conceptos de medidas de prevención y/o de evitación definidas en el contexto de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, es el de la **gestión del riesgo**. A los efectos de este documento, en especial en relación a la propuesta de protocolo de actuación en caso de incidente, se define la gestión del

riesgo como “aquellas acciones a realizar durante la operación normal de la instalación o actividad con fines de reducción del riesgo, que supondrán una modificación de la probabilidad y/o de las consecuencias del suceso iniciador”.

De esta forma, las medidas a considerar antes de la generación de un daño medioambiental son las propias de gestión del riesgo, es decir, durante la operación normal o, incluso, en la fase de diseño, y las medidas preventivas, cuando aparece una amenaza inminente de daño. La frontera entre ambas medidas es la aparición de un suceso, acto u omisión que suponga una amenaza inminente de daños, es decir, la instalación ha dejado de tener un funcionamiento normal. Posteriormente, en caso de haberse producido un daño medioambiental, se aplicarían las medidas de evitación de nuevos daños y, finalmente, las medidas reparadoras (ver Figura 1).

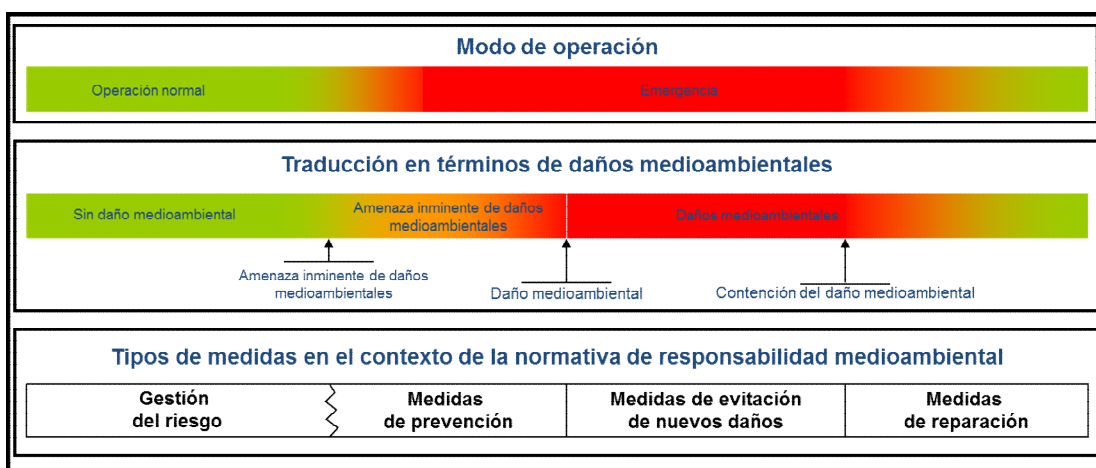


Figura 1. Esquema de relación entre modo de operación de una instalación, amenazas inminentes de daños y daños medioambientales, y medidas a aplicar en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental. Fuente: Elaboración propia.

2.2 Ámbito de aplicación

La responsabilidad medioambiental es exigible a los operadores, entendiéndose por tal “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder determinante sobre su funcionamiento técnico”, tal y como establece el artículo 2.10 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, que realicen «actividades económicas o profesionales», teniendo tal consideración las realizadas por cualquier persona física o jurídica con ocasión de una actividad de índole económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter público o privado, y de que tenga o no fines lucrativos (artículo 2.11).

La delimitación del ámbito de aplicación de la ley se establece en el artículo 3, el cual combina tres elementos para llevarla a cabo: el tipo de actividad económica o profesional de que se trate, la clase de medida que deba adoptar el operador, y la naturaleza de la responsabilidad en la que éste pueda haber incurrido.

Resultan así tres ámbitos de aplicación que se pueden describir en los términos siguientes:

- Régimen de responsabilidad objetiva en virtud del cual el operador que desarrolle una actividad económica o profesional de las enumeradas en el anexo III de la ley, y ocasione daños medioambientales o amenazas inminentes de que dichos daños se produzcan, deberá adoptar las medidas de prevención, de evitación o de reparación reguladas en la ley (artículos 17 y 19.1 Ley 26/2007).

- b) Régimen de responsabilidad objetivo pero de alcance más amplio, el cual afecta a las amenazas inminentes de daños medioambientales o daños medioambientales ocasionados por las actividades económicas o profesionales no incluidas en el anexo III de la ley. En este caso se requiere la adopción de medidas de prevención de daños medioambientales y/o de evitación de nuevos daños medioambientales (artículos 17 y 19.2 Ley 26/2007).
- c) Régimen de responsabilidad subjetiva que incluye los daños medioambientales ocasionados por cualquier tipo de actividad económica o profesional que no esté incluida en el anexo III de la ley. En estos casos la adopción de las medidas de reparación es exigible únicamente cuando se haya determinado la existencia de dolo, culpa o negligencia en la actuación del operador. Asimismo, quedan obligados a la adopción de medidas de reparación los operadores que hubieran incumplido los deberes relativos a las medidas de prevención y de evitación de daños (artículos 6.2.c y 19.2 Ley 26/2007).

Sobre los recursos naturales protegidos por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, éstos son aquellos definidos en el artículo 2.1. englobados en el concepto de daño medioambiental, es decir:

- Los daños a las aguas, tal y como se definen en el artículo 2.7 de la ley.
- Los daños al suelo, tal y como se definen en el artículo 2.9 de la ley.
- Los daños a la ribera del mar y de las rías, tal y como se definen en el artículo 2.8 de la ley.
- Los daños a las especies de la flora y de la fauna silvestres presentes permanente o temporalmente en España, así como a los hábitats de todas las especies silvestres autóctonas, de acuerdo a las definiciones del artículo 2.4. y 2.5 de la ley.
- Los daños a las aguas marinas, de acuerdo a la definición del artículo 2.1 de la ley.

Aclarar también que quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, los daños al aire y los denominados daños tradicionales, es decir los daños a las personas y a sus bienes, salvo que estos últimos constituyan un recurso natural.

Recordar también que el artículo 3, en sus apartados 4 y 5, delimita determinados daños que quedan excluidos del ámbito de aplicación de la ley, en concreto:

- Los daños ocasionados por un acto derivado de un conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección.
- Los daños por fenómenos naturales de carácter excepcional, inevitable e irresistible.
- Los daños derivados de actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional o a la seguridad internacional, y las actividades cuyo único propósito sea la protección contra los desastres naturales.
- Los daños cuando tengan su origen en un suceso cuyas consecuencias en cuanto a responsabilidad o a indemnización estén establecidas por alguno de los convenios internacionales enumerados en el anexo IV de la ley, incluidas sus eventuales modificaciones futuras, vigentes en España.
- Los daños causados por las actividades que empleen materiales cuya utilización esté regulada por normativa derivada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, ni a los incidentes o a las actividades cuyo régimen de responsabilidad esté establecido por alguno de los convenios internacionales

enumerados en el anexo V de la ley, incluidas sus eventuales modificaciones futuras, vigentes en España.

En este contexto cabe destacar que los daños causados por contaminación de carácter difuso solo serán aplicables cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos (véase artículo 3.3.).

Por otro lado, cabe destacar que no todos los daños que sufran estos recursos naturales generarán responsabilidad medioambiental. **Para que la ley pueda ser aplicada, se deberá estar en presencia de amenazas de daños o de daños propiamente dichos que produzcan efectos adversos significativos sobre los recursos naturales.** En el caso de los suelos, el concepto de daño incluye los riesgos significativos de que se produzcan efectos adversos sobre la salud humana o el medio ambiente.

El procedimiento para la determinación de la significatividad del daño viene determinado en el reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, en sus artículos 15, 16, 17 y 18, y es un factor básico a la hora de determinar la exigencia de la responsabilidad medioambiental.

La evaluación de la significatividad del daño medioambiental es un aspecto clave, que se debe tener en cuenta para la tramitación del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental que se desarrolla en el apartado 5 de este documento.

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, constituye un claro incentivo para el cumplimiento de los principios básicos de precaución y de «quien contamina paga», ambos reconocidos en el Tratado de la Comunidad Europea (artículo 174).

El **«principio de precaución»** constituye un elemento esencial de la política europea, cuyas bases se desarrollan en la *Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución* (2000). La Comisión Europea defiende que este principio de precaución atañe principalmente a la gestión del riesgo y que, más que una guía, es un criterio a adoptar por los Estados miembros en el proceso de toma de decisiones, lo cual incluye el desarrollo normativo. El siguiente extracto de texto de la citada Comunicación resume en buena parte el espíritu del principio de precaución: *“Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas efectivas para impedir la degradación del medio ambiente”*.

En esta misma línea, el documento de trabajo de la Comisión Europea REFIT¹ establece que la obligación de llevar a cabo medidas preventivas en aplicación de la Directiva 2004/35/CE, sólo se activa cuando es probable que el no tomar medidas pueda resultar en un daño medioambiental significativo. Sin embargo, en aplicación del principio de precaución, no se requiere una certeza científica de que el daño potencial excederá el umbral de la significatividad, y sería suficiente una creencia razonable.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la Ley 26/2007, de 23 de octubre, prevé en su artículo 6.3 que *“si por aplicación de otras leyes se hubiera conseguido la prevención, la evitación y la reparación de daños medioambientales a costa del responsable, no será necesario tramitar las actuaciones previstas en esta ley”*.

¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and to the Council pursuant to Article 18(2) of Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage.

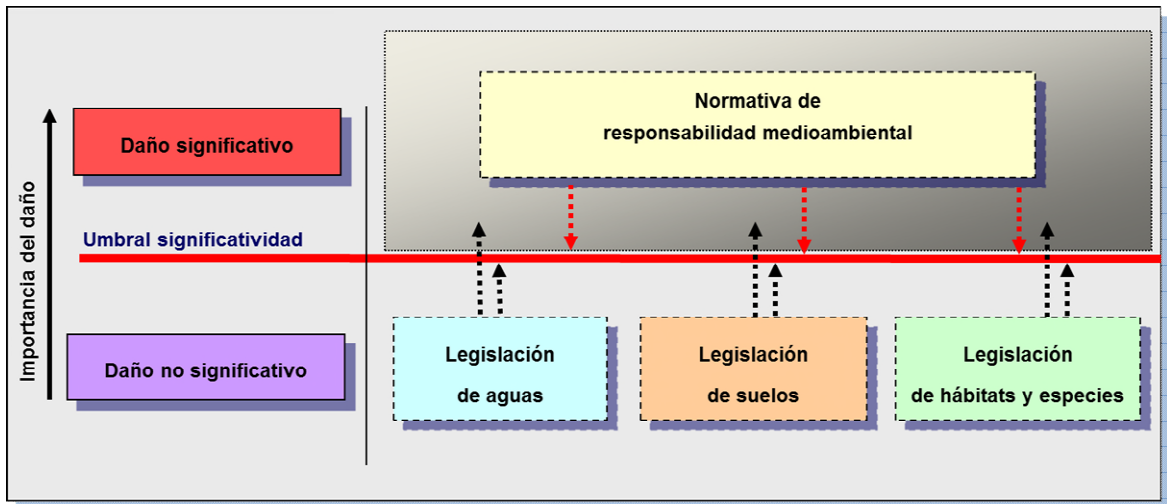


Figura 2. Aplicación de la normativa de responsabilidad medioambiental y la normativa sectorial, en función de la significatividad del daño. Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, se aplicará la Ley 26/2007, de 23 de octubre, cuando el daño medioambiental a los recursos incluidos dentro de su ámbito de aplicación se consideren significativos, pudiéndose también aplicar la normativa sectorial si se asegura que se ha conseguido la prevención, la evitación y la reparación de daños medioambientales a costa del responsable.

Cuando el daño o la amenaza de daño no se consideren significativos, deberá aplicarse, en todo caso, la normativa sectorial correspondiente. En este sentido por ejemplo, la legislación de aguas prevé una serie mecanismos que permiten obligar al operador a llevar a cabo medidas equivalentes a las de prevención y evitación, así como de reparación de daños:

- El artículo 42 del Texto refundido de la Ley de Aguas, sobre el contenido de los planes hidrológicos de cuenca, incluye en su apartado 1 g) *“Un resumen de las medidas tomadas para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental.”*
- El artículo 246 del Reglamento Dominio Público Hidráulico, sobre la iniciación del procedimiento de autorización de vertidos, incluye en su apartado 2 g), *“Descripción de las medidas, actuaciones e instalaciones de seguridad previstas para la prevención de vertidos accidentales.”*
- El artículo 323 del Reglamento Dominio Público Hidráulico, sobre reposición e indemnización, establece en sus apartados 1 a 3 lo siguiente:

“1. Con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores deberán reponer las cosas a su estado anterior y, cuando no fuera posible, indemnizar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico.

2. La reparación de daños que produzcan efectos adversos significativos al medio ambiente tal y como se definen en el artículo 2.1 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, será exigible en los términos establecidos en el artículo 6.3, y en su caso, el artículo 7 de dicha Ley.

3. En todo caso, la exigencia de reponer las cosas a su estado anterior obligará al infractor a destruir o demoler toda clase de instalaciones u obras ilegales y a ejecutar cuantos trabajos sean precisos para tal fin, de acuerdo con los planos, forma y condiciones que fije el Organismo sancionador competente.”

- El artículo 52 del Reglamento de Planificación Hidrológica, sobre las medidas para prevenir o reducir las repercusiones de los episodios de contaminación accidental, dentro de los programas de medidas, establece en sus apartados 1 a 3 lo siguiente:

“1. Se adoptarán las medidas para prevenir o reducir los efectos de las contaminaciones accidentales, causadas por la industria, por instalaciones ganaderas, por los tanques de aguas pluviales de las depuradoras urbanas y otras. Estas medidas incluirán el uso de sistemas automáticos para detectar esos fenómenos o alertar sobre ellos.

2. Las contaminaciones accidentales procedentes de inundaciones incluirán, entre otras medidas, el uso de sistemas automáticos para detectar esos fenómenos o alertar sobre ellos.

3. Se incluirán todas las medidas apropiadas que deban adoptarse para reducir el riesgo de daños al ecosistema acuático en caso de accidentes que no pudieran haberse previsto razonablemente.”

También se prevé la adopción de medidas de prevención y evitación en el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre.

- El artículo 4 sobre los principios informadores de la autorización ambiental integrada, establece en su apartado 1 los aspectos del funcionamiento de las instalaciones que el órgano competente deberá tener en cuenta al otorgar la autorización ambiental integrada, indicando en el epígrafe d) lo siguiente:

“d) Se adopten las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias sobre la salud de las personas y el medio ambiente, de acuerdo con la normativa aplicable.”

De este modo, en el apartado 2 del mismo artículo se indica que “El órgano competente de la comunidad autónoma para otorgar la autorización ambiental integrada y, en su caso, el organismo de cuenca competente para emitir el informe vinculante en materia de aguas, deberán tener en cuenta los principios anteriores al establecer las condiciones de la autorización ambiental integrada regulada en el título III”.

- El apartado e) del artículo 5 sobre obligaciones de los titulares de las instalaciones se indica que los titulares de las instalaciones en donde se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, *deberán “informar inmediatamente al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, de cualquier incidente o accidente que pueda afectar al medio ambiente, sin perjuicio de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental”.*
- Por último el artículo 22 sobre contenido de la autorización ambiental integrada en que se establece el contenido mínimo de esa autorización, establece en su apartado f) que se incluirán *“las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas a las normales que puedan afectar al medio ambiente, como los casos de puesta en marcha y parada, fugas, fallos de funcionamiento y paradas temporales.”*

El principio de precaución tiene una clara vocación preventiva, que la Ley 26/2007, de 23 de octubre concreta tanto al fomentar la gestión del riesgo (en condiciones normales de funcionamiento de una actividad), como al responsabilizar a cualquier operador de establecer todas las medidas de prevención y de evitación de nuevos daños que sean necesarias ante una amenaza inminente de daño o un daño medioambiental, a fin de anular o minimizar sus posibles consecuencias. La consideración de dicho principio también se refleja en algunas de las previsiones técnicas de la Ley 26/2007, de 23 octubre, como promover la gestión del riesgo

mediante la adopción de cualquier medida que reduzca la posibilidad de que un daño medioambiental pueda tener lugar, a pesar de que se ignore la probabilidad precisa de que ocurra dicho escenario accidental. Esta obligación se concreta expresamente en la artículo 17.bis de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, a través del cual se insta a las autoridades competentes a adoptar medidas para impulsar la realización de análisis de riesgos de forma voluntaria con la finalidad de lograr una adecuada gestión del riesgo medioambiental de la actividad.

El otro pilar del régimen de responsabilidad medioambiental, además del principio de precaución, es el **principio de «quien contamina paga»**. Éste también se concreta en las obligaciones de reparación mediante las que se responsabiliza al operador por los daños que genere, estando obligado a sufragar los costes, no sólo de las medidas de prevención y de evitación de nuevos daños, sino también de las mencionadas medidas de reparación que son necesarias para devolver los recursos y servicios dañados a su estado básico (estado anterior en el que se encontraban antes de que se produjese el daño medioambiental).

En definitiva, la conjunción de los principios de «precaución» y de «quien contamina paga», redundan en beneficios tales como la gestión más efectiva del riesgo del medioambiental inherente a la actividad económica, en la inversión y el desarrollo de nuevas técnicas de prevención, de evitación de nuevos daños y de reparación más efectivas. En este sentido, el capítulo 3 ofrece un catálogo de las medidas de prevención y de evitación de nuevos daños cuya aplicación es más habitual, según las diferentes combinaciones de agente causante del daño y recurso natural afectado.

2.3 Identificación de la administración competente según los recursos sujetos al régimen de responsabilidad medioambiental

El artículo 7.1 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, establece con carácter general la competencia autonómica para el desarrollo legislativo y la ejecución de la ley, salvaguardando las competencias que la legislación de aguas y la de costas atribuyen a la Administración General del Estado para proteger los bienes de dominio público de titularidad estatal.

De esta forma, conforme al artículo 7.2 de la ley, si además de a un recurso de titularidad autonómica, el daño o amenaza de daño afecta a cuencas hidrográficas gestionadas por el Estado, o a bienes de dominio público de titularidad estatal, será preceptivo que el órgano estatal competente emita un informe, vinculante exclusivamente en cuanto a las medidas de prevención, evitación o reparación que se deban adoptar respecto de dichos bienes.

Por otro lado, tal y como establece el artículo 7.3 de la Ley 26/2007, si en virtud de lo que disponga la legislación de aguas y de costas corresponde a la Administración General del Estado velar por la protección de los bienes de dominio público de titularidad estatal y determinar las medidas preventivas, de evitación de nuevos daños y de reparación de daños, aquella administración aplicará la ley en el ámbito de sus competencias.

Asimismo, el artículo 7.4 de la ley establece que cuando estén afectados los territorios de varias comunidades autónomas o cuando deban actuar aquéllas y la Administración General del Estado, las administraciones afectadas establecerán aquellos mecanismos de colaboración que estimen pertinentes para el adecuado ejercicio de las competencias establecidas en esta ley, los cuales podrán prever la designación de un único órgano para la tramitación de los procedimientos administrativos correspondientes. También establece que en todo caso, las

administraciones ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, de cooperación y de colaboración.

Así, el artículo 3 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, faculta a la Comisión técnica de prevención y reparación de daños medioambientales para proponer la autoridad competente que tramitará el expediente administrativo cuando concurren las circunstancias a las que se refiere el artículo 7.4 de la ley. De esta forma, se determinará el organismo que tramitará el procedimiento, activándose los mecanismos de coordinación de información bidireccional entre el organismo instructor del procedimiento y los organismos coordinados por el primero.

Por otro lado, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, también prevé en su artículo 7.6 que, con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, la Administración General del Estado puede promover, coordinar o adoptar cuantas medidas sean necesarias para evitar daños medioambientales irreparables o para proteger la salud humana, con la colaboración de las comunidades autónomas y de acuerdo con sus respectivas competencias.

Asimismo, el artículo 7.7 establece que corresponde a la Administración General del Estado exigir la adopción de las medidas de prevención, evitación y reparación que procedan cuando se trate de obras públicas de interés general de su competencia. En estos casos, si el daño o la amenaza de daño afectan a recursos naturales cuya tutela recae en las comunidades autónomas, es preceptivo recabar el informe del órgano autonómico competente. Asimismo se faculta a que la normativa autonómica aplicable en la materia pueda determinar en el caso de obras públicas de especial relevancia e interés equivalentes a las de interés general del Estado cuya titularidad y competencia corresponda a las comunidades autónomas, la adopción de dichas medidas.

De esta manera, del artículo 7 de la Ley 26/2007 se deduce la existencia de tres posibilidades de tramitación de un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental:

- a. Que, ante una amenaza de daños medioambientales o daños medioambientales que afecte a recursos naturales de distinta titularidad (autonómica y estatal), pueda tramitarse por parte de la comunidad autónoma un único expediente que incluya el informe preceptivo y vinculante de la Administración General del Estado.
- b. Que, ante una amenaza de daños medioambientales o daños medioambientales que afecte a recursos naturales de distinta titularidad, pueda tramitarse por parte de la Administración General del Estado un único expediente que incluya el informe preceptivo y vinculante de la comunidad autónoma.
- c. Que, ante una amenaza de daños medioambientales o daños medioambientales que afecte a recursos naturales de distinta titularidad, puedan tramitarse por parte de cada autoridad competente un expediente distinto en el ámbito de sus respectivas competencias.

Recalcar de nuevo que la Ley 26/2007 refuerza la obligación de colaboración entre administraciones públicas e impone la obligación de solicitar informe a aquellas administraciones cuyas competencias o intereses puedan verse afectados por la intervención de otras administraciones en la aplicación de la ley.

Así, la administración que reciba la comunicación relativa una solicitud de inicio de un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental deberá, en primer lugar, determinar la autoridad competente en esta materia, de forma que en los casos en los que no

sea competente, traslade la documentación del expediente al órgano responsable de su ejecución.

En cualquier caso, sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, el operador deberá comunicar, mediante el modelo C1 de este documento, los hechos acaecidos por una amenaza inminente de daños o un daño a las diferentes autoridades competentes que intervengan en la protección y tutela de los recursos que se han podido ver afectados a consecuencia de un mismo accidente.

Una vez recopilados los aspectos relativos a las competencias administrativas que establece la Ley 26/2007, de 23 de octubre, se procede a identificar las respectivas administraciones competentes de los recursos naturales sujetos al régimen de responsabilidad medioambiental.

La Tabla 1 recoge el organismo que ha sido identificado como autoridad competente para los recursos que pudieran verse afectados por un daño o una amenaza inminente de daño en los términos que establece la normativa de responsabilidad medioambiental. En la primera columna de dicha tabla se recogen los recursos naturales y/o zonas afectadas para los cuales posteriormente se indican las correspondientes autoridades competentes. Por ejemplo, la legislación sectorial otorga la competencia de policía, vigilancia y tutela del dominio público hidráulico a las confederaciones hidrográficas en las cuencas intercomunitarias, que engloba varios recursos tal y como son definidos por la Ley 26/2007, de 23 de octubre.

De forma complementaria y tal como se describe en el apartado 2.6 de este documento, sobre una propuesta de actuación en caso de ocurrencia de un accidente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental, ante un accidente que derive en la existencia de una amenaza inminente de daño o un daño, el operador, además de a las autoridades competentes en la protección de los recursos afectados, deberá, en su caso, comunicarlo al servicio encargado de gestionar la situación de emergencia. Todo ello con el fin de garantizar su coordinación con la autoridad competente en materia de responsabilidad medioambiental y conseguir, en definitiva, la efectiva aplicación de las medidas de prevención y de evitación de nuevos daños durante la fase de emergencia.

En la tabla 2 se muestra las sedes electrónicas de cada comunidad autónoma encargada de aplicar la Ley 26/2007, de 23 de octubre. La tabla 3 incluye la información de contacto de los diferentes Organismos de Cuenca del territorio nacional, y la tabla 4 contiene la información de contacto de las Demarcaciones de Costas o de los Servicios Provinciales de Costas, según corresponda.

Recurso natural y/o zona afectada		Administración competente para tramitar el expediente
Suelo		Comunidad Autónoma
Dominio público hidráulico		
a. Aguas continentales superficiales y subterráneas renovables b. Cauce de corrientes naturales, incluida la zona de ribera c. Acuíferos d. Lecho de lagos, lagunas y embalses superficiales de cauces públicos		Cuencas intercomunitarias: Confederación Hidrográfica Cuencas intracomunitarias: Comunidad Autónoma
Margen del río, incluida zona de servidumbre y de policía		Comunidad Autónoma
Dominio público marítimo - terrestre		
Ribera del mar y de las rías	a. Zona marítimo-terrestre b. Playas o zonas de depósito de materiales sueltos	Ministerio para la Transición Ecológica
Aguas interiores y mar territorial	a. Aguas interiores, incluido lecho y subsuelo b. Mar territorial (con lecho y subsuelo) c. Zona contigua d. Zona económico-exclusiva y sus recursos naturales e. Plataforma continental y sus recursos naturales f. Alta mar (aguas internacionales)	Ministerio para la Transición Ecológica
Zona de servidumbre del dominio público marítimo-terrestre		Comunidad Autónoma Ministerio para la Transición Ecológica (si el daño afecta a la integridad y/o las características naturales del demanio)
Especies silvestres		Comunidad Autónoma Ministerio para la Transición Ecológica (si las especies pertenecen a la zona económica o a la plataforma continental del dominio público marítimo-terrestre)
Hábitats en peligro de extinción		Comunidad Autónoma
Espacios Naturales Protegidos		Comunidad Autónoma
Espacios Protegidos Red Natura 2000		Ministerio para la Transición Ecológica (ecosistemas exclusivamente marinos)
Áreas Protegidas por Instrumentos Internacionales		

Tabla 1. Identificación de la autoridad competente encargada de tramitar el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental por recurso natural y/o zona afectada. Fuente: Elaboración propia.

Administración pública	Sede electrónica
Comunidad Autónoma del País Vasco	www.euskadi.eus
Comunidad Autónoma de Cataluña	www.gencat.cat
Comunidad Autónoma de Galicia	www.xunta.gal
Comunidad Autónoma de Andalucía	www.juntadeandalucia.es
Comunidad Autónoma del Principado de Asturias	www.asturias.es
Comunidad Autónoma de Cantabria	www.cantabria.es
Comunidad Autónoma de La Rioja	www.larioja.org/es
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	www.carm.es
Comunidad Valenciana	www.gva.es
Comunidad Autónoma de Aragón	www.aragon.es
Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha	www.castillalamancha.es
Comunidad Autónoma de Canarias	www.gobiernodecanarias.org
Comunidad Foral de Navarra	www.navarra.es
Comunidad Autónoma de Extremadura	www.juntaex.es
Comunidad Autónoma de las Illes Balears	www.caib.es
Comunidad de Madrid	www.madrid.org
Comunidad de Castilla y León	www.gobierno.jcyl.es
Ceuta	www.gobiernodeceuta.es
Melilla	www.melilla.es

Tabla 2. Comunidades autónomas y sus sedes electrónicas. Fuente: Elaboración propia.

Organismo de cuenca	Ministerio / Departamento	Sede electrónica
Cuencas intercomunitarias		
Confederación Hidrográfica del Cantábrico	Ministerio para la Transición Ecológica	www.chcantabrico.es
Confederación Hidrográfica del Miño-Sil	Ministerio para la Transición Ecológica	www.chminosil.es
Confederación Hidrográfica del Duero	Ministerio para la Transición Ecológica	www.chduero.es
Confederación Hidrográfica del Tago	Ministerio para la Transición Ecológica	/www.chtago.es
Confederación Hidrográfica del Guadiana	Ministerio para la Transición Ecológica	www.chguadiana.es
Confederación Hidrográfica del Guadalquivir	Ministerio para la Transición Ecológica	www.chguadalquivir.es
Confederación Hidrográfica del Segura	Ministerio para la Transición Ecológica	www.chsegura.es
Confederación Hidrográfica del Júcar	Ministerio para la Transición Ecológica	www.chj.es/es-es
Confederación Hidrográfica del Ebro	Ministerio para la Transición Ecológica	www.chebro.es
Cuencas intracomunitarias		
Agencia Catalana del Agua / Agència Catalana de l'Aigua	Departament de Territori i Sostenibilitat. Generalitat de Catalunya	http://aca.gencat.cat/ca/inici
Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria	Cabildo de Gran Canaria	www.aguasgrancanaria.com
Consejo Insular de Aguas de Fuerteventura	Cabildo de Fuerteventura	www.aguasfuerteventura.com
Consejo Insular de Aguas de Lanzarote	Cabildo de Lanzarote	www.aguaslanzarote.com

Organismo de cuenca	Ministerio / Departamento	Sede electrónica
Consejo Insular de Aguas de Tenerife	Cabildo de Tenerife	www.aquastenerife.org
Consejo Insular de Aguas de La Palma	Cabildo de La Palma	www.lapalmaaguas.es
Consejo Insular de Aguas de La Gomera	Cabildo de La Gomera	www.aquasgomera.es
Consejo Insular de Aguas de El Hierro	Cabildo de El Hierro	www.aquaselhierro.org
Agencia Gallega del Agua / Augas de Galicia	Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras. Xunta de Galicia	http://augasdegalicia.xunta.gal/
Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico. Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía	www.juntadeandalucia.es/medioambiente
Dirección General de Recursos Hídricos	Consellería de Medi Ambient, Agricultura i Pesca. Govern de les Illes Balears	www.caib.es/govern/organigrama/area.do?lang=ca&coduo=209
Agencia Vasca del Agua / UR Agentzia	Ingurumen eta Lurralde Politika Saila. Eusko Jaurlaritzta	http://www.uragentzia.euskadi.net/u81-0002/es/

Tabla 3. Organismos de cuenca y sede electrónica. Fuente: Elaboración propia.

Demarcación de Costas/ Servicio Provincial de Costas	Contacto
Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar	
Demarcación de Costas en A Coruña	
Servicio Provincial de Costas de Pontevedra	
Servicio Provincial de Costas de Lugo	
Demarcación de Costas en Asturias	
Demarcación de Costas en Cantabria	
Demarcación de Costas del País Vasco (Bizkaia)	
Servicio Provincial de Costas en Gipuzkoa	http://www.mapama.gob.es/es/costas/temas/listado-telefno-sede-electr.aspx
Demarcación de Costas en Cataluña (Barcelona)	
Servicio Provincial de Costas en Girona	
Servicio Provincial de Costas en Tarragona	
Demarcación de Costas en Valencia	
Servicio Provincial de Costas en Castellón	
Servicio Provincial de Costas en Alicante	
Demarcación de Costas en Murcia	
Demarcación de Costas de Andalucía Mediterráneo (Málaga)	

Demarcación de Costas/ Servicio Provincial de Costas	Contacto
Servicio Provincial de Costas en Almería	
Servicio Provincial de Costas en Granada	
Demarcación de Costas de Andalucía Atlántico (Cádiz)	
Servicio Provincial de Costas en Sevilla	
Servicio Provincial de Costas en Huelva	
Demarcación de Costas en Illes Balears	
Demarcación de Costas en Canarias (Las Palmas)	
Servicio Provincial de Costas en Santa Cruz de Tenerife	
Demarcación Especial de Ceuta	
Demarcación Especial de Melilla	

Tabla 4. Información de contacto de las Demarcaciones de Costas o de los Servicios Provinciales de Costas. Fuente: Elaboración propia.

2.4 Obligaciones de los operadores en materia de prevención, evitación y reparación de daños

El artículo 9 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, establece las principales obligaciones para los operadores de las actividades económicas o profesionales en el contexto general de la responsabilidad medioambiental, que son las siguientes:

- Adoptar y ejecutar las medidas de prevención y de evitación de nuevos daños sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o acto administrativo previo. Asimismo, está obligado a sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía, cuando resulten responsables de los mismos.
- Comunicar de forma inmediata a la autoridad competente la existencia de daños medioambientales o la amenaza inminente de dichos daños, que hayan ocasionado o que puedan ocasionar.
- Colaborar en la definición de las medidas reparadoras y en la ejecución de las adoptadas por la autoridad competente.

A continuación se describe detalladamente cada una de estas obligaciones.

2.4.1 Obligaciones en materia de prevención y evitación de nuevos daños

Las obligaciones concretas del operador en materia de prevención y de evitación de nuevos daños, se desarrollan en el artículo 17 de la ley, que establece lo siguiente:

“1. Ante una amenaza inminente de daños medioambientales originada por cualquier actividad económica o profesional, el operador de dicha actividad tiene el deber de adoptar sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo las medidas preventivas apropiadas.

2. Asimismo, cuando se hayan producido daños medioambientales causados por cualquier actividad económica o profesional, el operador de tal actividad tiene el deber de adoptar en los mismos términos las medidas apropiadas de evitación de nuevos daños, con independencia de que esté o no sujeto a la obligación de adoptar medidas de reparación por aplicación de lo dispuesto en esta ley.

3. Para la determinación de las medidas de prevención y de evitación de nuevos daños se atenderá, en la medida de lo posible, a los criterios establecidos en el punto 1.3 del anexo II, sin perjuicio de los criterios adicionales que con el mismo objetivo establezcan las comunidades autónomas.

4. Los operadores pondrán en conocimiento inmediato de la autoridad competente todos los aspectos relativos a los daños medioambientales o a la amenaza de tales daños, según lo dispuesto en el artículo 9.2, así como las medidas de prevención y evitación adoptadas.

De no desaparecer la amenaza de daño a pesar de haberse adoptado las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños, el operador lo pondrá en conocimiento inmediato de la autoridad competente.”

Por lo tanto, lo primero que debe hacer el operador, en caso de que se produzca una amenaza inminente de daño medioambiental es adoptar las medidas preventivas apropiadas y, si se produce el daño medioambiental, adoptar las medidas de evitación de nuevos daños necesarias. Para ello, puede ser de utilidad tener en cuenta el catálogo de medidas de prevención y evitación incluido en el apartado 4 de este documento.

El operador debe cumplir con estas obligaciones de prevención y evitación de nuevos daños, sin que sea necesaria la mediación o participación de la Administración en ello. Asimismo, y en el ejercicio de las potestades administrativas reconocidas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, respecto a la prevención y evitación de nuevos daños que se comentan en el epígrafe 2.5, el operador ha de responder también a los requerimientos que la autoridad competente realice.

2.4.2 Obligación de comunicar a la autoridad competente la existencia de daños medioambientales o la amenaza inminente de dichos daños

El operador debe poner en conocimiento de la autoridad competente todos los aspectos relativos a los daños medioambientales o a la amenaza de tales daños, así como las medidas de prevención y evitación de nuevos daños adoptadas.

Esta comunicación a la autoridad competente debe hacerse sin perjuicio de la utilización de los medios de comunicación ya establecidos para, en su caso, comunicar el incidente a las autoridades competentes en materia de protección civil y activar los protocolos de actuación previstos.

En este sentido, hay que tener en cuenta que la normativa vigente en materia de protección civil, y en otra normativa sectorial, establece una serie de obligaciones para determinados operadores. Concretamente, las actividades incluidas en el ámbito de aplicación del *Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas* (operadores Seveso), así como las actividades sujetas a la Norma Básica de Autoprotección, conforme al anexo I del *Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia*, deben disponer de un Plan de Emergencias Interior. Éste debe prever los procedimientos de actuación e información ante emergencias, junto con la descripción de todas las acciones y medidas dirigidas a controlar y limitar las consecuencias de la emergencia, especificando las condiciones bajo las que puede considerarse la activación de una situación de emergencia, su cambio de clasificación de gravedad y las condiciones para darla por finalizada.

El Plan de Emergencias Interior contendrá en su manual de actuación en emergencias, tanto las actuaciones para alertar rápidamente del incidente a la autoridad de la comunidad autónoma, como el responsable de poner en marcha, cuando proceda, el Plan de Emergencias Exterior, garantizando en todo momento una eficiente coordinación con los recursos exteriores. También incluirá un listado de teléfonos y de otros medios directos de comunicación con protección civil, bomberos, ambulancia, policía y ayuntamientos, así como de empresas vecinas en caso de estimarse conveniente.

Por lo tanto, estos operadores tienen establecidos unos procedimientos de actuación que garantizan que se activen de forma rápida y eficaz los mecanismos necesarios para llevar a cabo una adecuada gestión de las emergencias que puedan provocar un daño a la población, al medio ambiente o a otros bienes.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que estas obligaciones sólo son de aplicación a los operadores Seveso y a los sujetos al anexo I del Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por sus especiales características y su potencial de causar daños tanto a la población, al medio ambiente o a otros bienes. El resto de operadores incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, no tienen, en principio, obligación de establecer procedimientos de actuación e información ante emergencias que puedan provocar un daño al medio ambiente (además de a la población o a otros bienes).

Por lo tanto, en el apartado 3 de este documento se propone establecer un protocolo de comunicación “mínimo” para todos los operadores incluidos en el ámbito de aplicación de la normativa de responsabilidad medioambiental, de forma que se pueda realizar una adecuada gestión de las amenazas inminentes de daño medioambiental, y/o del daño medioambiental, y cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre. Todo ello sin perjuicio de las acciones que pudieran ser necesarias para proteger la población o a otros bienes.

Para ello, **se propone** que todos los operadores dentro del ámbito de aplicación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, sin perjuicio de otras obligaciones de comunicación que puedan tener en materia de protección civil:

- Realicen la comunicación, mediante el medio más rápido de que disponga, a la autoridad competente en materia de responsabilidad medioambiental, teniendo en cuenta el recurso o los recursos dañados o que pueden dañarse. Para la identificación de la autoridad competente en materia de responsabilidad medioambiental el operador podrá utilizar a la Tabla 1.
- Envíen una notificación, de forma que quede constancia de su registro, cumplimentado el “modelo nº C1 de comunicación de amenaza inminente de daños y/o daños, y de medidas de prevención y evitación adoptadas, y solicitud de inicio del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental del operador” incluido en el anexo 1.

Recordar que el operador deberá comunicar, mediante el modelo nº C1, los hechos acaecidos por una amenaza inminente de daños o un daño a las diferentes autoridades competentes que intervengan en la protección y tutela de los recursos que se han podido ver afectados a consecuencia de un mismo accidente.

Para facilitar la identificación de los organismos de las distintas autoridades competentes tanto en virtud de la normativa de responsabilidad medioambiental como de protección civil, se contemplan dos fuentes de información.

En primer lugar, la Tabla 1 con las autoridades competentes para la gestión, protección y/o tutela de los recursos que pudieran verse afectados por una amenaza inminente de daños o un daño, a las que el operador debe dirigirse para comunicar los hechos acontecidos, atendiendo a las obligaciones que establece el artículo 9.2 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre.

En segundo lugar y a efectos de que el operador comunique a los servicios de protección civil los hechos asociados con el daño o la amenaza inminente de daños correspondientes, está a disposición de cualquier interesado el número de teléfono 112, a través del cual se contacta directamente con el Centro de Coordinación Operativa de cada comunidad autónoma encargado de organizar una respuesta adaptada y específica a cada situación de emergencia, todo ello sin perjuicio de las obligaciones específicas que los operadores sujetos a la normativa Seveso y a la normativa referente al almacenamiento de productos químicos tengan.

Además de estas obligaciones que se desprenden del articulado de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, en el caso de que el operador disponga de un seguro por responsabilidad medioambiental o similar, debe comunicar el incidente a la aseguradora, ya que así lo establece el artículo 16 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, el cual establece que el tomador del seguro o el asegurado o el beneficiario deberán comunicar al asegurador el acaecimiento del siniestro dentro del plazo máximo de siete días de haberlo conocido, salvo que se haya fijado en la póliza un plazo más amplio. No obstante es deseable que la comunicación a la aseguradora se realice lo antes posible con el fin de involucrarla en la situación y coordinar, en su caso, la actuación de la aseguradora, de la autoridad competente y/o de los servicios de emergencia.

2.4.3 Obligaciones en materia de reparación de daños

En caso de que tras la gestión de la situación de urgencia, se constate que se ha producido un daño medioambiental, en los términos definidos en el artículo 2.1 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, el operador deberá tomar medidas para reparar el daño medioambiental.

El artículo 19 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, recoge las obligaciones del operador en materia de reparación de daños:

“1. El operador de cualquiera de las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III que cause daños medioambientales como consecuencia del desarrollo de tales actividades está obligado a ponerlo en conocimiento inmediato de la autoridad competente y a adoptar las medidas de reparación que procedan de conformidad con lo dispuesto en esta ley, aunque no haya incurrido en dolo, culpa o negligencia.

2. El operador de una actividad económica o profesional no enumerada en el anexo III que cause daños medioambientales como consecuencia del desarrollo de tal actividad está obligado a ponerlo en conocimiento inmediato de la autoridad competente y a adoptar las medidas de evitación y, sólo cuando medie dolo, culpa o negligencia, a adoptar las medidas reparadoras.

En todo caso, quedan obligados a la adopción de medidas de reparación los operadores que hubieran incumplido los deberes relativos a las medidas de prevención y de evitación de daños.”

De esta forma, la normativa de responsabilidad medioambiental establece, en materia de reparación de daños, diferencias entre operadores en función de su inclusión o no en el anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre. Así, mientras que las medidas de prevención y de evitación de nuevos daños son exigibles a todos los operadores independientemente de su inclusión o no en el anexo III, las medidas de reparación son siempre exigibles a los operadores incluidos en el citado anexo III, mientras que el resto de operadores únicamente deberán proceder a la reparación de los daños medioambientales cuando medie dolo, culpa o negligencia.

Tipo de medidas	Operadores	
	Anexo III	Otros
Preventivas	Obligados	Obligados
Evitación	Obligados	Obligados
Reparadoras	Obligados	Obligados si existe dolo, culpa o negligencia

Tabla 5. Resumen de las responsabilidades de los operadores establecidas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, el artículo 20 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, establece lo siguiente:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, cuando se hayan producido daños medioambientales, el operador, sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo:

- a) *Adoptará todas aquellas medidas provisionales necesarias para, de forma inmediata, reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicios de recursos naturales dañados, de acuerdo con los criterios previstos en el anexo II, sin perjuicio de los criterios adicionales que con el mismo objetivo establezcan las comunidades autónomas. Asimismo, informará a la autoridad competente de las medidas adoptadas.*
- b) *Someterá a la aprobación de la autoridad competente, de acuerdo con lo establecido en el capítulo VI, una propuesta de medidas reparadoras de los daños medioambientales causados elaborada conforme a lo previsto en el anexo II, sin perjuicio de los criterios adicionales que con el mismo objetivo establezcan las comunidades autónomas. (...)*”

Por tanto, ante un daño medioambiental el operador debe adoptar de manera inmediata y sin requerimiento previo, aquellas medidas provisionales de reparación necesarias para reparar los daños o para que estos puedan repararse mejor, debiendo informar a la autoridad competente de las medidas adoptadas.

Asimismo, deberá elaborar una propuesta de medidas reparadoras y someterlas a la aprobación de la autoridad competente, a la cual le corresponderá aprobarlas y en su caso priorizar el orden en que tales medidas serán ejecutadas.

El anexo II de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, contempla los criterios que deben seguirse para determinar las medidas de reparación más apropiadas para garantizar la reparación del daño medioambiental. Por su parte el capítulo II del Reglamento de desarrollo parcial de la ley, detalla aspectos técnicos a tener en cuenta para determinar el daño medioambiental (identificación del agente causante del daño y de los recursos naturales y servicios afectados, cuantificación del daño y significatividad del mismo y determinación del estado básico) y las medidas de reparación (medidas de reparación primarias, compensatorias y complementarias, lugar de reparación, contenido de reparación, etc). El operador deberá cumplir con estas exigencias y con los anexos I y II del citado Reglamento.

Todo ello sin perjuicio, como se ha señalado anteriormente, de que la normativa de responsabilidad medioambiental, tanto la citada Ley 26/2007, de 23 de octubre, como su Reglamento de desarrollo parcial, permiten la aplicación de la normativa de responsabilidad medioambiental o de otras normas sectoriales para alcanzar dicha reparación, siempre que los resultados respecto a la reparación del recurso dañado sean los mismos.

En concreto, el artículo 6.3 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, indica que *“si por aplicación de otras leyes se hubiera conseguido la prevención, la evitación y la reparación de daños medioambientales a costa del responsable, no será necesario tramitar actuaciones previstas en esta ley”*. De modo adicional, el artículo 5 del Reglamento, de forma más explícita respecto a la reparación del daño medioambiental indica que *“cuando los operadores pongan en conocimiento de la autoridad competente la información relativa a un daño medioambiental generado por su actividad, según lo previsto en el artículo 17.4 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, dicha autoridad motivadamente decidirá, en aplicación de lo previsto en el artículo 6.3 de la citada ley, si la reparación del daño se realiza conforme a lo dispuesto en este Reglamento o en otra normativa sectorial mediante la que se alcancen resultados equivalentes en cuanto a la reparación del daño y siempre que la autoridad competente disponga de los servicios suficientes y procedimientos normalizados para acometer dicha reparación”*.

En definitiva, la autoridad competente, en caso de daño medioambiental significativo, podrá decidir de forma motivada proceder a la reparación del daño medioambiental de acuerdo con la normativa de responsabilidad medioambiental, si considera que es la alternativa óptima o única respecto a otras normativas sectoriales para obtener resultados equivalentes de reparación del daño a los que se establecen en la normativa de responsabilidad medioambiental.

2.5 Potestades administrativas en materia de prevención, evitación y reparación de daños

Con independencia de las obligaciones para los operadores que se definen en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, descritas en el apartado anterior, la administración competente tiene una serie de **potestades en materia de prevención o de evitación de nuevos daños**, tal y como se define en el artículo 18 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, que establece lo siguiente:

“La autoridad competente, cuando considere que existe amenaza de daños o de producción de nuevos daños, podrá adoptar en cualquier momento y mediante resolución motivada dictada de conformidad con lo establecido en el capítulo VI, cualquiera de las siguientes decisiones:

- a) Exigir al operador que facilite información sobre toda amenaza inminente de producción de daño medioambiental cuando existan indicios de que va a producirse.*
- b) Exigir al operador que adopte inmediatamente las medidas encaminadas a prevenir y a evitar tales daños y requerir su cumplimiento.*
- c) Dar al operador instrucciones de obligado cumplimiento sobre las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños que deba adoptar o, en su caso, dejar sin efecto.*
- d) Ejecutar a costa del sujeto responsable las medidas de prevención o de evitación cuando concurren las circunstancias previstas en los artículos 23 y 47.”*

Por otro lado, el artículo 21 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, establece **las potestades en materia de reparación de daños** de la administración:

“La autoridad competente, ante un supuesto de daño medioambiental, podrá adoptar en cualquier momento y mediante resolución motivada dictada de conformidad con lo establecido en el capítulo VI cualquiera de las decisiones que se indican a continuación:

- a) Exigir al operador que facilite información adicional relativa a los daños producidos.*
- b) Adoptar, exigir al operador que adopte o dar instrucciones al operador respecto de todas las medidas de carácter urgente posibles para, de forma inmediata, controlar, contener, eliminar o hacer frente de otra manera a los contaminantes de que se trate y a cualesquiera otros*

factores perjudiciales para limitar o impedir mayores daños medioambientales y efectos adversos para la salud humana o mayores daños en los servicios.

- c) *Exigir al operador que adopte las medidas reparadoras necesarias de acuerdo con lo previsto en el anexo II.*
- d) *Dar al operador instrucciones de obligado cumplimiento sobre las medidas reparadoras que deba adoptar o, en su caso, dejar sin efecto.*
- e) *Ejecutar a costa del sujeto responsable las medidas reparadoras cuando concurren las circunstancias previstas en los artículos 23 y 47.”*

Por lo tanto, la autoridad competente tiene la potestad de evaluar la efectividad de las medidas de prevención, evitación y reparación de daños ejecutadas por el operador y, en su caso, instar al operador a ejecutar nuevas medidas de este tipo, o ejecutarlas directamente a costa del sujeto responsable.

Estas potestades de la autoridad competente, las podrá ejercer en dos momentos diferenciados: antes de la tramitación del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental, o durante la tramitación de dicho expediente.

El epígrafe 3 del presente documento desarrolla y explica de forma detallada el protocolo general de actuación en caso de incidente, en el que se ilustra cómo se articulan las obligaciones de los operadores con las potestades de la autoridad competente, tanto antes como durante la tramitación del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental.

La urgencia con la que se deba intervenir para resolver el incidente causante de la amenaza inminente de daño medioambiental y/o del daño medioambiental, determinará en qué grado el protocolo de actuación en caso de incidente y el procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental, se desarrollan de forma paralela.

2.5.1 Antes de la iniciación del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental

Las potestades administrativas antes de la iniciación del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental, se concretan en la posibilidad de aplicar las medidas provisionales previstas en el artículo 44.2 de la ley, y en la posibilidad de actuar, en casos de emergencia previstos en el artículo 23.2 de la ley:

Medidas provisionales

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, establece en su artículo 44.2 la posibilidad de adoptar dichas medidas con anterioridad al inicio del procedimiento, con los límites y condiciones establecidos en el artículo 56.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Estas medidas provisionales, de acuerdo al artículo 44.3 de la Ley 26/2007, podrán ser impuestas al operador y, en el caso de incumplimiento, serán susceptibles de ejecución forzosa, y sus costes imputables al responsable.

En este grupo de medidas provisionales entrarían las medidas que la autoridad competente podrá exigir en cualquier momento al operador, o dejar sin efecto, relativas a las medidas de prevención y de evitación de nuevos daños a las que se hace referencia en el artículo 18 de la Ley 26/2007.

Tal y como establece el artículo 56.2 de la Ley 39/2015, las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento de

exigencia de responsabilidad medioambiental, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción.

Es importante tener en cuenta que dichas medidas provisionales quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo, o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

Actuación directa en casos de emergencia

El artículo 23.2 de la Ley 26/2007, establece que *“en casos de emergencia, la autoridad competente podrá actuar sin necesidad de tramitar el procedimiento previsto en esta ley para fijar las medidas reparadoras, de evitación o de prevención de los daños medioambientales o para exigir su adopción”*.

El mismo artículo 23.2 establece que *“una vez desaparecidas tales circunstancias, la autoridad competente, previa la instrucción del correspondiente procedimiento, dictará resolución fijando el importe de los costes de las medidas ejecutadas en aplicación de este artículo y el obligado u obligados a satisfacerlos, la cual será susceptible de ejecución forzosa.”*

De esta forma, este artículo habilita a que la autoridad competente, antes de tramitar el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, actúe de dos formas diferenciadas:

1. Exigir la adopción de las medidas de prevención, evitación o reparación necesarias

Esta posibilidad quedaría incluida en las actuaciones que se describen en el protocolo general de actuación en caso de incidente, con la peculiaridad de que las actuaciones se producirían con anterioridad de la iniciación del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

2. Fijar las medidas de prevención, evitación o reparación necesarias

Esta actuación de la autoridad competente en una situación de emergencia, se podrá realizar bajo la figura de la actuación directa, que entre otras características, no precisa de apercibimiento previo.

La Figura 3 muestra el protocolo de actuación en caso de incidente en situación de emergencia, en el que la administración fija y ejecuta las medidas necesarias, que puede dividirse, para facilitar su explicación, en estas tres fases: prevención, evitación de nuevos daños y reparación.

PROTOCOLO DE ACTUACIÓN EN CASO DE INCIDENTE EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA EN EL CONTEXTO DE LA NORMATIVA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y PROCEDIMIENTO GENERAL DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

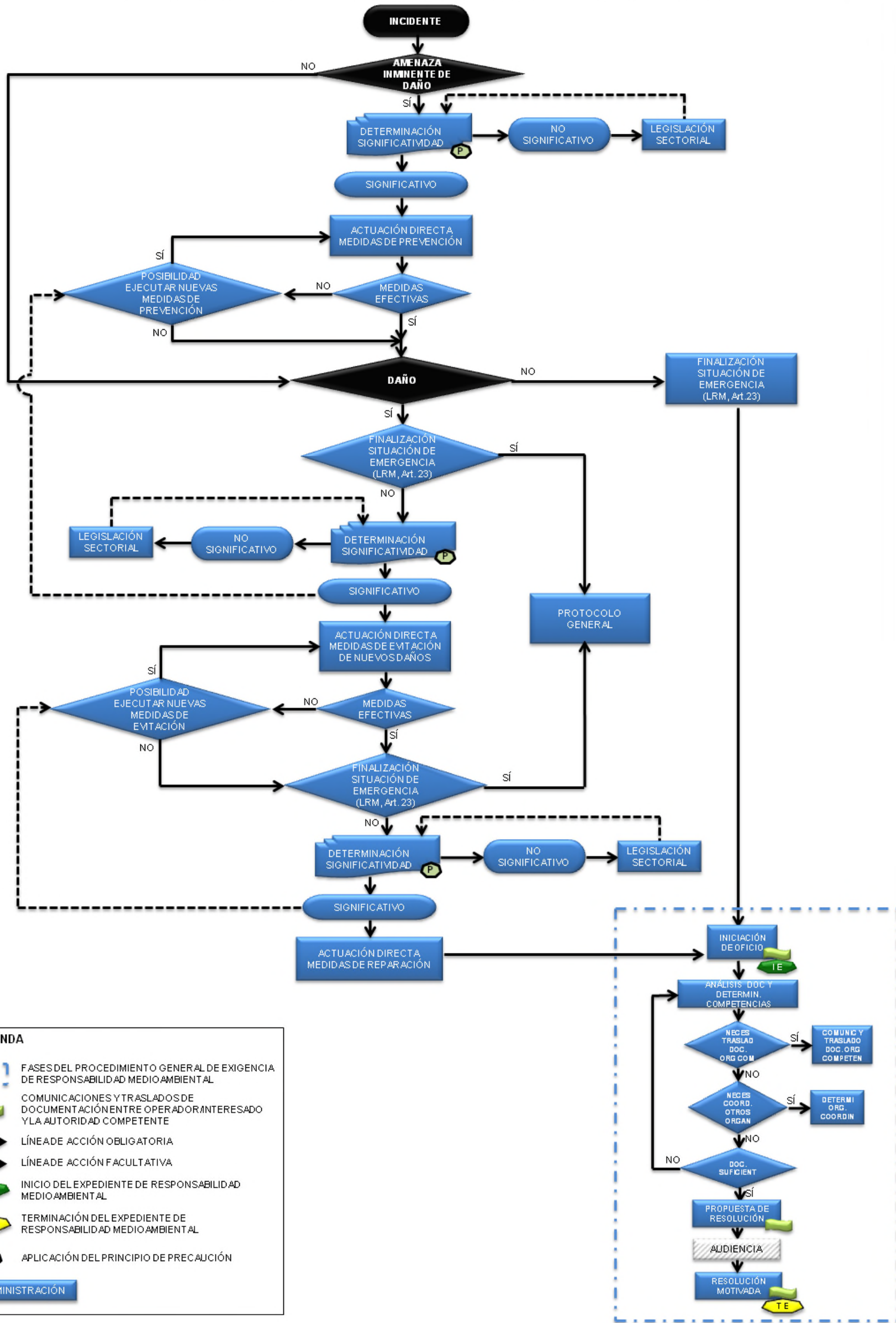


Figura 3. Protocolo de actuación en caso de incidente en situación de emergencia en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental y procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental. Fuente: Elaboración propia.

Fase de prevención en situación de emergencia

Ante la aparición de una amenaza inminente de daño medioambiental, la autoridad competente deberá evaluar en primer lugar la significatividad de los daños que pudiera generar dicha amenaza inminente de daños. La evaluación de la significatividad del daño en esta situación, que podría caracterizarse de urgente, se realizará con la información de la que se disponga, y aplicando en todo caso el “principio de precaución”.

Cuando se estime que la amenaza inminente de daño medioambiental pudiera dar lugar a un daño no significativo, la autoridad competente podrá recurrir a la legislación sectorial para la resolución de la amenaza de daño.

La actuación de la autoridad competente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental, de acuerdo al esquema de la Figura 3, será posible únicamente en el caso de que la amenaza inminente de daño medioambiental pudiera dar lugar a un daño significativo. En este caso, y en una situación de emergencia como la que aplica en este protocolo de actuación, la autoridad competente podrá ejecutar, mediante actuación directa, las medidas de prevención necesarias para que el daño medioambiental no llegue a producirse, evaluando la efectividad de las mismas, y la posibilidad de realizar nuevas medidas de prevención en caso necesario.

El éxito de las medidas de prevención ejecutadas en esta fase y, con ello, la ausencia de daño medioambiental permitiría la finalización de la situación de emergencia, tras la cual sería necesario iniciar el correspondiente expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental, y dictar la resolución fijando el importe de los costes de las medidas ejecutadas, y el obligado u obligados a satisfacerlos.

La imposibilidad de aplicar medidas de prevención, por no ser técnica o económicamente viables, o el que se hayan aplicado pero que a pesar de ello se hayan producido daño medioambiental, dará paso a la fase de evitación que se describe a continuación.

Fase de evitación de nuevos daños en situación de emergencia

Una vez se ha constatado la existencia de daño, la fase de evitación de nuevos daños del protocolo de actuación en una situación de emergencia continúa, evaluando si el daño ocasionado es significativo, aplicando de nuevo el principio de precaución. En caso de que se evalúe que no es significativo, la autoridad competente podrá recurrir a la legislación sectorial para la gestión y reparación del mismo, mientras que si el daño es significativo, podrá ejecutar mediante actuación directa las medidas de evitación de nuevos daños necesarias.

En esta fase, es posible también que además de las medidas de evitación que se estimen oportunas, en función de las características del incidente, pueda ser necesario ejecutar también simultáneamente medidas de prevención de daños.

Una vez ejecutadas las medidas de evitación de nuevos daños, evaluada su eficacia y, en su caso, la posibilidad de ejecutar nuevas medidas, concluirá la fase de evitación de nuevos daños. Como en el caso de las medidas de prevención, es posible que no todas las medidas de evitación se puedan llevar a cabo por no ser técnica o económicamente viable, debido a las circunstancias intrínsecas del incidente.

Si se da por finalizada la fase de emergencia, la gestión del incidente a partir de este punto se llevaría a cabo siguiendo el protocolo general descrito en el epígrafe 3.

Tras la finalización de la fase de evitación, el protocolo de actuación en situación de emergencia continúa en la denominada fase de reparación.

Fase de reparación en situación de emergencia

La fase de reparación del protocolo de actuación en caso de incidente en situación de emergencia, sigue de nuevo el esquema mostrado en las anteriores fases de prevención y de evitación de nuevos daños respecto a la evaluación de la significatividad.

En el caso de que el daño se evalúe como no significativo, la autoridad competente podrá aplicar la legislación sectorial correspondiente para la reparación del daño.

En caso de que el daño medioambiental sea significativo, la autoridad competente aplicará, mediante actuación directa, las medidas de reparación necesarias, primaria en primera instancia y, en caso de ser necesarias, las medidas de reparación complementarias y/o compensatorias.

En esta fase, es posible también que además de las medidas de reparación que se estimen oportunas, en función de las características del incidente, pueda ser necesario ejecutar también simultáneamente medidas de evitación, incluso de prevención de daños.

Una vez aplicadas todas las medidas necesarias, como se ilustra en la Figura 3, la autoridad competente instruirá el correspondiente procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental y en la resolución del mismo, en aplicación de los artículos 23.2 y 23.3 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, se fijará en su caso, el importe de los costes de las medidas ejecutadas y el obligado u obligados a satisfacerlos con el objetivo de la recuperación de costes, la cual será susceptible de ejecución forzosa.

2.5.2 Durante la tramitación del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental

Una vez se ha determinado, aplicando el principio de precaución, que la amenaza inminente de daño y/o el daño medioambiental son significativos, entre las acciones que el operador debe realizar, se encuentra la comunicación a la autoridad competente de la aparición de dicha amenaza inminente de daño y/o del daño medioambiental.

De esta forma, por un lado, la obligatoria comunicación por parte del operador a la autoridad competente de la existencia de una amenaza inminente de daño y/o de un daño medioambiental, implica la solicitud del operador del inicio de expediente de responsabilidad medioambiental. Por otro lado, ante la ausencia de dicha comunicación, además de las correspondientes sanciones que pudieran imponerse al operador, se abre la posibilidad a la autoridad competente, de iniciar de oficio del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental, ya sea por iniciativa propia, por orden superior, por petición razonada o por denuncia.

Tras la iniciación del expediente, y por lo tanto durante la tramitación del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, las potestades de la autoridad competente en materia de prevención y evitación son las siguientes:

Exigir al operador que facilite información, que adopte medidas o darle instrucciones

Tanto el artículo 18 de la Ley 26/2007, como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, habilitan a la autoridad competente a exigir al operador, mediante resolución motivada, que facilite información sobre toda amenaza inminente de producción de daño medioambiental, que adopte inmediatamente las medidas de prevención y evitación necesarias, o dar instrucciones de obligado cumplimiento sobre las medidas de prevención o de evitación que deban adoptarse o dejar sin efecto.

Actuación directa

Por otro lado, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, establece en su artículo 23.1 que la autoridad competente *“podrá acordar y ejecutar por sí misma las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación previstas en esta ley, atendiendo, entre otras, a las siguientes circunstancias:*

- a) *Que no se haya podido identificar al operador responsable y no quepa 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.*
- c) *Que se requieran estudios, conocimientos o medios técnicos que así lo aconsejen.*
- d) *Que sean necesarias actuaciones en bienes de las Administraciones públicas o en los de propiedad privada de terceros que hagan difícil o inconveniente su realización por el operador responsable.*
- e) *Que la gravedad y la trascendencia del daño así lo exijan.”*

Sobre los costes de las medidas adoptadas, el artículo 23.3 de la ley establece que la autoridad competente recuperará del operador o, cuando proceda, del tercero que haya causado el daño o la amenaza inminente de daño, los costes en que haya incurrido por la adopción de tales medidas de prevención, de evitación (o de reparación).

Medidas provisionales

También es posible recurrir a la figura de las medidas provisionales, previstas en el artículo 44 de la Ley 26/2007, durante la tramitación del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental. Estas medidas están sujetas, por su carácter transitorio, a una caducidad establecida en el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Tal y como establece el artículo 56.2 de la Ley 39/2015, las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción.

Es importante tener en cuenta que dichas medidas provisionales quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo, o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

Ejecución forzosa

Por último, cualquiera de las medidas que la autoridad competente pudiera imponer al operador, podrá ser susceptible de ejecución forzosa, previo apercibimiento, atendiendo a lo previsto en el artículo 47 de la ley.

Esta ejecución forzosa podrá materializarse en la ejecución subsidiaria y/o en la imposición de un máximo de cinco multas coercitivas que no supongan, cada una de ellas, más del 10 por ciento del coste estimado del conjunto de las medidas en ejecución (artículo 47.3 de la Ley 26/2007).

En relación con la ejecución subsidiaria por parte de la Administración de las medidas de prevención y/o de evitación de nuevos daños, el artículo 48 de la ley prevé que la autoridad competente recuperará del operador o, cuando proceda, del tercero que haya causado el daño o la amenaza inminente de daño, los costes en que haya incurrido por la adopción de tales medidas de prevención y/o de evitación de nuevos daños.

Conviene recordar que la autoridad competente que instruya el expediente de responsabilidad medioambiental, solicitará de las autoridades competentes de la gestión, vigilancia y/o tutela de los recursos naturales que hayan experimentado un daño medioambiental los informes preceptivos a los que se hace referencia en el artículo 7 (apartados 2 y 7) de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, con objeto de dimensionar las medidas de prevención y/o de evitación de nuevos daños más adecuadas.

En el anexo 1 se incluyen los modelos de resolución que podrán ser utilizados durante la fase de instrucción del expediente de responsabilidad medioambiental relativos, respectivamente, (i) a la resolución motivada de exigencia al operador de medidas provisionales, incluidas cualquier medida de prevención, de evitación de nuevos daños y/o de reparación que la autoridad competente exija al operador (Modelo rMP), (ii) a la propuesta de resolución de apercibimiento para la ejecución forzosa de las medidas provisionales (Modelo EF) (iii) y a la resolución para la recuperación de costes del operador por parte de la autoridad competente (Modelo RC).

Todas estas medidas a las que se hace referencia en el párrafo anterior pueden aplicarse con independencia de las sanciones administrativas o penales que también correspondan, y sin perjuicio de las sanciones y multas que la Ley 26/2007 tipifica en sus artículos 37 y 38, y que se describen en el apartado 3.4 del presente documento.

En los epígrafes siguientes se propone un procedimiento de actuación en caso de ocurrencia de un incidente, y un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental en los que se ilustran cómo se articulan las obligaciones del operador con las potestades administrativas en materia de prevención, evitación y reparación de daños.

3 PROTOCOLO GENERAL ACTUACIÓN EN CASO DE INCIDENTE EN EL CONTEXTO DE LA NORMATIVA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

3.1. Introducción

Una vez identificadas en los epígrafes anteriores las obligaciones de los operadores y las potestades de la Administración en materia de prevención, evitación y reparación de daños, en el presente epígrafe se presenta cómo se articula la actuación de ambos ante la gestión de un incidente, con el fin de garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, en relación a la prevención, evitación y reparación de daños medioambientales. Este protocolo general de actuación también muestra la relación del mismo con el procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental que se desarrolla en epígrafes posteriores.

La Figura 4 muestra mediante un diagrama de flujo, el de protocolo general de actuación en caso de incidente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental. El diagrama muestra la línea de acción que debería seguirse en cuanto aparece una amenaza inminente de daños y/o un daño, las acciones que han de ejecutarse en el transcurso de esa línea de acción obligatoria y quién (operador o Administración) debe ejecutar la acción.

La propuesta de actuación en caso de incidente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental puede dividirse, a efectos de simplificar su explicación, en dos fases distintas:

1. Fase de prevención.

En esta fase comienza cuando el incidente ha generado una amenaza inminente de daños, y han de ejecutarse las medidas de prevención necesarias para que no se llegue a producir un daño medioambiental.

Tanto el éxito de dichas medidas de prevención, como el hecho de que no hayan sido efectivas, y con ello, se haya producido un daño medioambiental, darán por finalizada esta primera fase.

2. Fase de evitación de nuevos daños.

Esta fase comienza una vez se ha producido un daño medioambiental, bien porque el incidente supuso que el agente causante del daño entrara en contacto directamente con los recursos naturales, o porque las medidas de prevención fueron insuficientes o incapaces de evitar dicho contacto.

En esta fase es necesario realizar acciones para contener el daño y evitar que se extienda. La contención del agente causante del daño y, con ello, la evitación de nuevos daños medioambientales permitirá dar por concluida la gestión del incidente.

En esta fase también es posible que sea necesario aplicar medidas de reparación provisionales previstas en el artículo 20.1 a) de la Ley 26/2007.

Es importante señalar, que las fases de prevención y de evitación de nuevos daños en las que se divide este protocolo, pueden llevarse a cabo, respecto al inicio del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental:

- Antes de la iniciación del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental, debido a que las características de la situación de urgencia producida por el incidente, haga necesario que el inicio del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental pueda realizarse tras la gestión de esta situación de urgencia.
- Tras la iniciación del expediente, y por lo tanto durante la tramitación del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

A continuación se describe detalladamente cada una de estas dos fases del protocolo general de actuación en caso de ocurrencia de incidente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental.

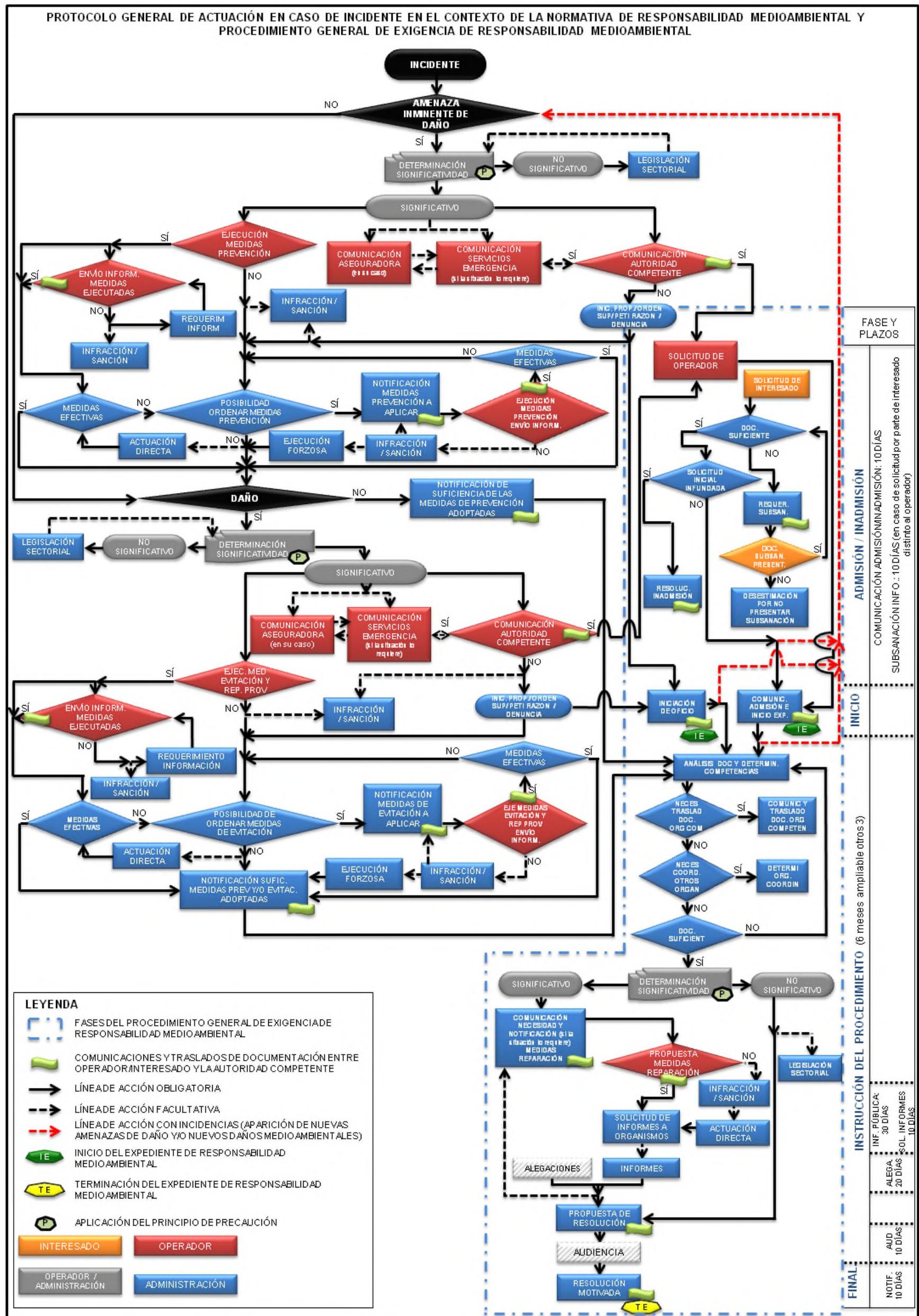


Figura 4. Protocolo general de actuación en caso de incidente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental y procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental. Fuente: Elaboración propia.

3.2. Fase de prevención

La Figura 5 resalta las líneas de acción que han de realizarse o pueden ejecutarse, entre la aparición de una amenaza inminente de daños y su desaparición, bien por el éxito de las medidas de prevención o bien por la aparición de un daño medioambiental.

Ante la aparición de una amenaza inminente de daño, se deberá evaluar, con la información disponible, y aplicando el principio de precaución, la significatividad del daño medioambiental que dicha amenaza pudiera causar. Esta obligación recae en primera instancia en el operador, sin perjuicio de las potestades de la autoridad competente de actuar.

Recordar que la normativa de responsabilidad medioambiental se aplica únicamente en el caso de los daños medioambientales significativos (o de las amenazas inminentes de daños significativos). De esta forma, la consideración de que la amenaza inminente de daños no es significativa, no permitirá que el incidente sea gestionado aplicando el marco normativo de responsabilidad medioambiental, y deberá ser resuelto recurriendo a la legislación sectorial correspondiente.

En el caso de que la amenaza de daño se considere como significativa, puede iniciarse la gestión del incidente atendiendo al marco normativo de responsabilidad medioambiental.

El artículo 9 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, establece a los operadores la obligación de ejecutar medidas de prevención, entre otras, cuando resulten responsables, y a comunicar de forma inmediata a la autoridad competente la existencia de una amenaza inminente de daños. De esta forma, **ante la ocurrencia de un incidente y la aparición de una amenaza inminente de daños, las primeras acciones a ejecutar recaerán sobre el operador, quien debe ejecutar las medidas de prevención necesarias y comunicar a la autoridad competente el episodio.**

En este protocolo se incluyen además, entre las acciones a realizar por parte del operador, la comunicación a dos actores que tienen un papel relevante en la ejecución con éxito de las medidas de prevención:

- Comunicación a los servicios de emergencia

Dicha comunicación puede ser de obligado cumplimiento para algunas empresas conforme a lo establecido en la legislación sectorial, como por ejemplo en cumplimiento del Plan de Emergencia Interior y/o Exterior conforme a la normativa SEVESO. De forma adicional, aun no siendo obligatoria dicha comunicación para determinados operadores, el operador puede considerar prudente advertir a los servicios de emergencia ante la magnitud del accidente y de la amenaza inminente de daños. En este sentido hay que tener en cuenta que la disposición adicional primera de la Ley 26/2007, establece que lo dispuesto en esta ley se aplicará sin perjuicio de la legislación de protección civil para situaciones de emergencia.

- Comunicación a la aseguradora.

Cuando un operador disponga de algún tipo de seguro con cobertura de daños medioambientales, el operador, bien por exigencia de su aseguradora o bien por iniciativa propia, podrá comunicar a su aseguradora la situación de amenaza inminente de daños con el fin de, por ejemplo, recibir instrucciones sobre las medidas de prevención a ejecutar. En todo caso, esta comunicación dependerá, en primera instancia, de la existencia de un contrato con una aseguradora con cobertura de daños medioambientales o amenaza inminente de daños y, en segunda instancia, de las obligaciones del operador hacia la aseguradora o viceversa, respecto a procedimientos de actuación en caso de incidente y amenaza inminente de daños.

Además de la comunicación, obligatoria a la autoridad competente (de forma oral en caso de urgencia, y por escrito, según el Modelo C1, en cualquier caso), y según la situación, a los servicios de emergencia, y facultativa a la aseguradora, en el diagrama se expresa de forma gráfica la coordinación que sería deseable que existiese entre estos actores durante la gestión del incidente, con el fin de que las medidas de prevención que se decida ejecutar, sean las más adecuadas para evitar el daño medioambiental.

Tanto la comunicación a los servicios de emergencia y a la aseguradora, como la interlocución entre la autoridad competente y estos dos agentes, se representan gráficamente en el diagrama de la Figura 5 mediante trazos discontinuos, expresando que no son acciones obligatorias, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 26/2007, de 23 de octubre.

Continuando con la línea de acción obligatoria expresada en el diagrama de la Figura 5, la ejecución por parte del operador de medidas de prevención, ya sea por iniciativa propia en cumplimiento de lo establecido en los artículos 9 y 17 de la Ley 26/2007, o por notificación de la Administración, exigirá posteriormente el envío a la autoridad competente de información sobre las medidas ejecutadas.

Por otra parte, tanto en caso de que el operador no ejecute medidas de prevención (por lo cual estaría sujeto al régimen de infracciones y sanciones previsto en los artículos 35 a 40 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre) o de que las ejecutadas no hayan resultado efectivas, la autoridad competente, en virtud del artículo 18 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, y con independencia de las sanciones que pudieran derivarse, puede exigir al operador la ejecución de medidas de prevención. En este caso, la autoridad competente procederá a requerir al operador la adopción de las medidas de prevención que se considere que haya de aplicar, empleando para ello el Modelo rMP (anexo 1).

En el diagrama de la Figura 5, puede apreciarse que se habilita un bucle de coordinación entre autoridad competente y operador para la ejecución de acciones de prevención, cuyo objetivo es que se realicen todas las medidas de prevención necesarias para evitar un daño medioambiental: siempre que las medidas de prevención ejecutadas no hayan sido efectivas y que exista la posibilidad de ejecutar nuevas medidas (por su disponibilidad y porque hasta determinado momento se haya podido evitar la aparición de un daño medioambiental), la autoridad competente podrá notificar nuevas medidas de prevención a ejecutar de forma obligada por parte del operador.

El operador habrá de ejecutar dichas medidas de prevención en la medida y plazos que se indiquen en la notificación (artículo 18, apartados b y c). La no ejecución por parte del operador, habilitará a la autoridad competente, además de a imponer las sanciones que correspondan, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa (Modelo EF del anexo 1), que podrá constar de una multa coercitiva (en los términos establecidos en el artículo 47.3 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre) y/o de ejecución subsidiaria. En caso de ejecución subsidiaria, la autoridad competente, en virtud del artículo 48 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, exigirá al operador responsable la obligación de satisfacer los costes generados, empleando para ello el Modelo RC.

Por otra parte, cuando concurren las circunstancias enumeradas en el artículo 23.1 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, la autoridad competente puede acordar y ejecutar por si misma las medidas de prevención necesarias mediante actuación directa. De nuevo, la Administración puede, en virtud de lo indicado en el artículo 48 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, proceder a reclamar la recuperación de los costes de las medidas de prevención ejecutadas mediante actuación directa.

El éxito de las medidas de prevención ejecutadas, ya sea de forma directa por el operador, o por parte de la autoridad competente mediante actuación directa o ejecución subsidiaria evitará la aparición de un daño medioambiental, pudiendo darse por concluida en este punto la gestión del incidente. La suficiencia de las medidas de prevención adoptadas se comunicará por parte de la autoridad competente al operador mediante el Modelo SMP del anexo 1, reservándose dicha

comunicación de suficiencia, tal y como aparece en dicho modelo, a la fase de prevención ya concluida. En cualquier caso, si apareciesen nuevas amenazas inminentes de daños o, incluso, daños medioambientales en un futuro, asociados al incidente ocurrido, la autoridad competente podrá exigir al operador nuevas medidas de prevención y/o de evitación de nuevos daños.

En paralelo a estas acciones del operador y de la autoridad competente en materia de prevención, y ante la constatación de la existencia de una amenaza inminente de daños, puede iniciarse la tramitación de un expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental.

Por una parte, la obligatoria comunicación por parte del operador a la autoridad competente de la existencia de una amenaza inminente de daño significativo (que se realizará según el Modelo C1, como se ha comentado anteriormente), implica directamente la solicitud por parte del operador de que se inicie un expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental.

La ausencia de dicha comunicación, además de las sanciones que pudieran imponerse, permite asimismo que la autoridad competente, por iniciativa propia, por orden superior, por petición razonada o por denuncia, inicie de oficio la tramitación de un expediente de responsabilidad medioambiental.

De esta forma, se habilita la posibilidad de que, incluso en paralelo a la fase de prevención, se inicie el procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental aprobado por la Comisión técnica de prevención y evitación de daños medioambientales.

Una vez iniciado el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, ya sea por solicitud del operador o de oficio por la autoridad competente, la notificación de suficiencia de las medidas de prevención adoptadas (junto con la información previamente intercambiada entre operador y la autoridad competente), se incorporará al mismo como documentación necesaria para la resolución del expediente.

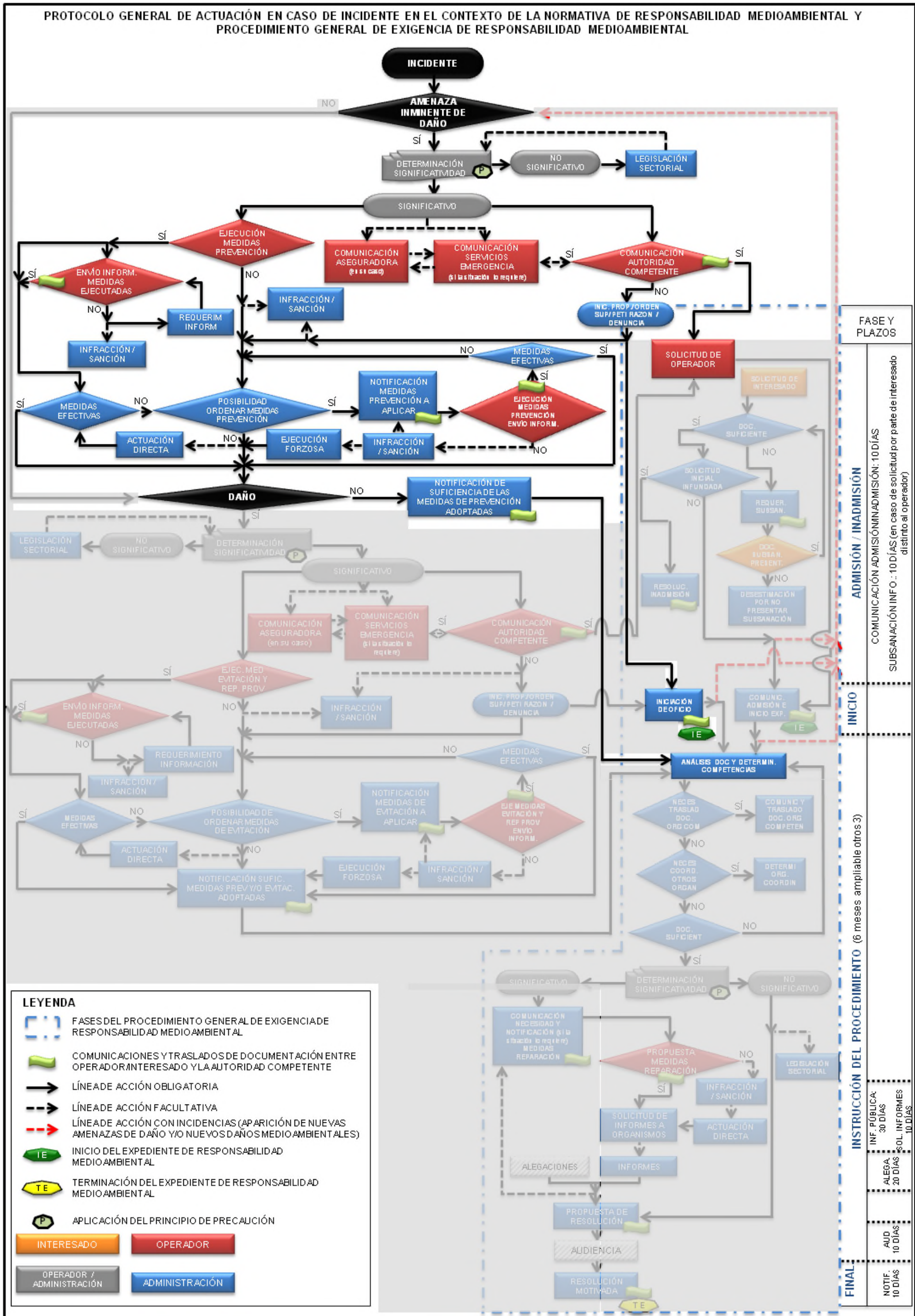


Figura 5. Protocolo general de actuación en caso de incidente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental y procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental. Fase de prevención. Fuente: Elaboración propia.

3.3. Fase de evitación de nuevos daños

El hecho de que las medidas de prevención que se hayan podido ejecutar no hayan evitado que se produzca un daño medioambiental, o que el incidente no haya provocado una amenaza inminente de daños medioambientales, sino directamente un daño medioambiental, hace que se inicie la fase de evitación de nuevos daños.

Recordar en este sentido la definición de medida de evitación de nuevos daños, recogida en el artículo 2.15 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, como *“aquella que, ya producido un daño medioambiental, tenga por finalidad limitar o impedir mayores daños medioambientales, controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño, o haciendo frente a ellos de cualquier otra manera”*.

En objetivo de esta fase es evitar que el daño, una vez se ha producido, no se extienda más, limitando los efectos que el agente causante del daño haya provocado sobre los recursos naturales afectados.

Cabe señalar que, por las características del daño medioambiental, o de las propias medidas, éstas podrían enmarcarse simultáneamente tanto dentro del ámbito de la evitación como de la prevención de daños medioambientales. Por ejemplo, el despliegue de unas barreras tubulares para hidrocarburos para contener un vertido de gasoil, serán consideradas como medidas de prevención si impiden que el hidrocarburo contamine el suelo (es decir, se despliegan sobre la superficie hormigonada de la instalación). En cambio, si el vertido ya se ha extendido hasta el recurso suelo, las mismas barreras tubulares para hidrocarburos actuarán como medida de evitación de nuevos daños, al evitar que el gasoil contamine más superficie de suelo.

Asimismo, señalar que en esta fase también puede ser necesario aplicar las medidas de reparación provisionales previstas en el artículo 20.1 a) de la Ley 26/2007.

El procedimiento de actuación en la fase de evitación de nuevos daños, que se resalta en el diagrama de la Figura 6, sigue el mismo esquema que el descrito anteriormente para la fase de prevención:

- Evaluación, con la información disponible, y en todo caso aplicando el principio de precaución, de la significatividad del daño.
- Obligación por parte del operador de comunicar a la autoridad competente (de forma oral en caso de urgencia, y por escrito, según el Modelo C1, en cualquier caso).
- Comunicación del operador del incidente a los servicios de emergencia, si la situación lo requiere, y teniendo en cuenta las obligaciones que el operador pudiera tener derivadas de legislación sectorial (SEVESO, etc.).
- En su caso, comunicación del operador de la situación a la aseguradora, atendiendo a los mismos criterios que los comentados en la fase de prevención.
- Ejecución por parte del operador de las medidas de evitación de nuevos daños, así como las de reparación provisional que sean necesarias, conforme al artículo 20.1 a) de la Ley 26/2007. En su caso, también las medidas de prevención adicionales que, en función de las circunstancias del incidente, sea necesario aplicar.
- Bucle de coordinación entre la autoridad competente y el operador para ejecutar tantas medidas de evitación de nuevos daños, y de reparación provisional, como sean necesarias.

De igual forma, se plasma en el diagrama de la Figura 6 la coordinación que ha de establecerse entre la autoridad competente, los servicios de emergencia y, en su caso, la aseguradora, con el fin de que la gestión del incidente y la ejecución de las medidas de evitación de nuevos daños minimicen el daño que se ha generado, y sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 26/2007, de 23 de octubre. Ésta establece que lo dispuesto en la Ley 26/2007, *“se aplicará sin perjuicio de la legislación de protección civil para situaciones de emergencia; de la regulación contenida en los artículos 24, 26 y 28 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; de las previsiones sobre emergencias sanitarias contenidas en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas especiales en materia de salud pública; y de la legislación autonómica aplicable en materia de protección civil y de emergencias sanitarias.”*

Al igual que en la fase de prevención de la gestión del incidente, el operador ha de ejecutar las medidas de evitación de nuevos daños necesarias, sin necesidad de que exista un acto administrativo o comunicación alguna que le inste a ello. La no ejecución de medidas de evitación de nuevos daños en primera instancia por el operador, o la no efectividad de las ejecutadas, habilita la posibilidad de que la autoridad competente exija al operador la ejecución de medidas de evitación de nuevos daños, exigencia que se realizará mediante el Modelo rMP del anexo 1.

En caso de que el operador no ejecute las medidas de evitación de nuevos daños, e independientemente de las sanciones que pudieran derivarse de esta inacción, la autoridad competente procederá, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa (Modelo EF del anexo 1) de las medidas exigidas.

Como se ha señalado anteriormente, la ejecución forzosa podrá consistir en una multa coercitiva (en los términos establecidos en el artículo 47.3 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre), o en la ejecución subsidiaria de la medida por parte de la autoridad competente. En el caso de ejecución subsidiaria, la autoridad competente recurrirá, en virtud del artículo 48 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, a la recuperación de los costes generados, cumplimentando para ello el Modelo RC del anexo 1.

Finalmente, si se da alguna de las circunstancias relacionadas en el artículo 23.1 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, la autoridad competente puede ejecutar las medidas de evitación de nuevos daños necesarias mediante la figura de la actuación directa, que no precisa de apercibimiento previo. En este caso, y al igual que en el caso de la ejecución subsidiaria, la Administración exigirá al operador la recuperación de los costes generados, cumplimentado para ello el Modelo RC del anexo 1.

De forma similar a lo planteado en la fase de prevención, la ejecución de las medidas de evitación de nuevos daños, ya sea por iniciativa propia del operador o por instancia de la autoridad competente, demandará el envío a la autoridad competente de la documentación sobre las medidas ejecutadas.

El éxito de las medidas de evitación de nuevos daños ejecutadas (o incluso, en algunos casos especiales, la constatación de que no existen nuevas medidas de evitación de nuevos daños que se puedan aplicar), dará paso a una notificación de suficiencia de las medidas de prevención y/o de evitación de nuevos daños adoptadas, que la autoridad competente remitirá al operador, utilizando el Modelo sMP del anexo 1.

Generalmente, esta notificación dará fin a la gestión del incidente. En cualquier caso, la suficiencia de las medidas adoptadas no eximirá, en ningún caso, al operador de la ejecución de nuevas medidas de prevención y/o de evitación de nuevos daños, incluso de reparación provisionales, si una vez acabada la gestión del incidente, aparecieran nuevos daños o nuevas amenazas inminentes de daños. Esta notificación de suficiencia de las medidas de prevención y/o de evitación de nuevos daños adoptadas se incorporará (junto a otra documentación intercambiada entre operador y Administración), al expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental.

En cuanto al contexto temporal de la aplicación de las medidas de evitación, y en su caso de reparación provisional, respecto al inicio del expediente de responsabilidad medioambiental, la iniciación del mismo y, por tanto, su tramitación, puede realizarse de forma paralela a la ejecución de las medidas de evitación de nuevos daños que el incidente precise. Habrá que tener en cuenta asimismo, en su caso, las circunstancias respecto al procedimiento que se hubieran dado en la fase de prevención.

En todo caso, la obligatoria comunicación del incidente por parte del operador a la autoridad competente a la que se hizo mención al comienzo de este epígrafe (a través del Modelo C1 citado anteriormente), implicará el inicio del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental por solicitud del operador.

En caso de que esta comunicación no se haya realizado, será la autoridad competente, sin perjuicio de las sanciones que pudieran imponerse, la que iniciará de oficio el citado procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, ya sea por iniciativa propia, por orden superior, por petición razonada o por una denuncia.

PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN EN CASO DE INCIDENTE EN EL CONTEXTO DE LA NORMATIVA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y PROCEDIMIENTO GENERAL DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

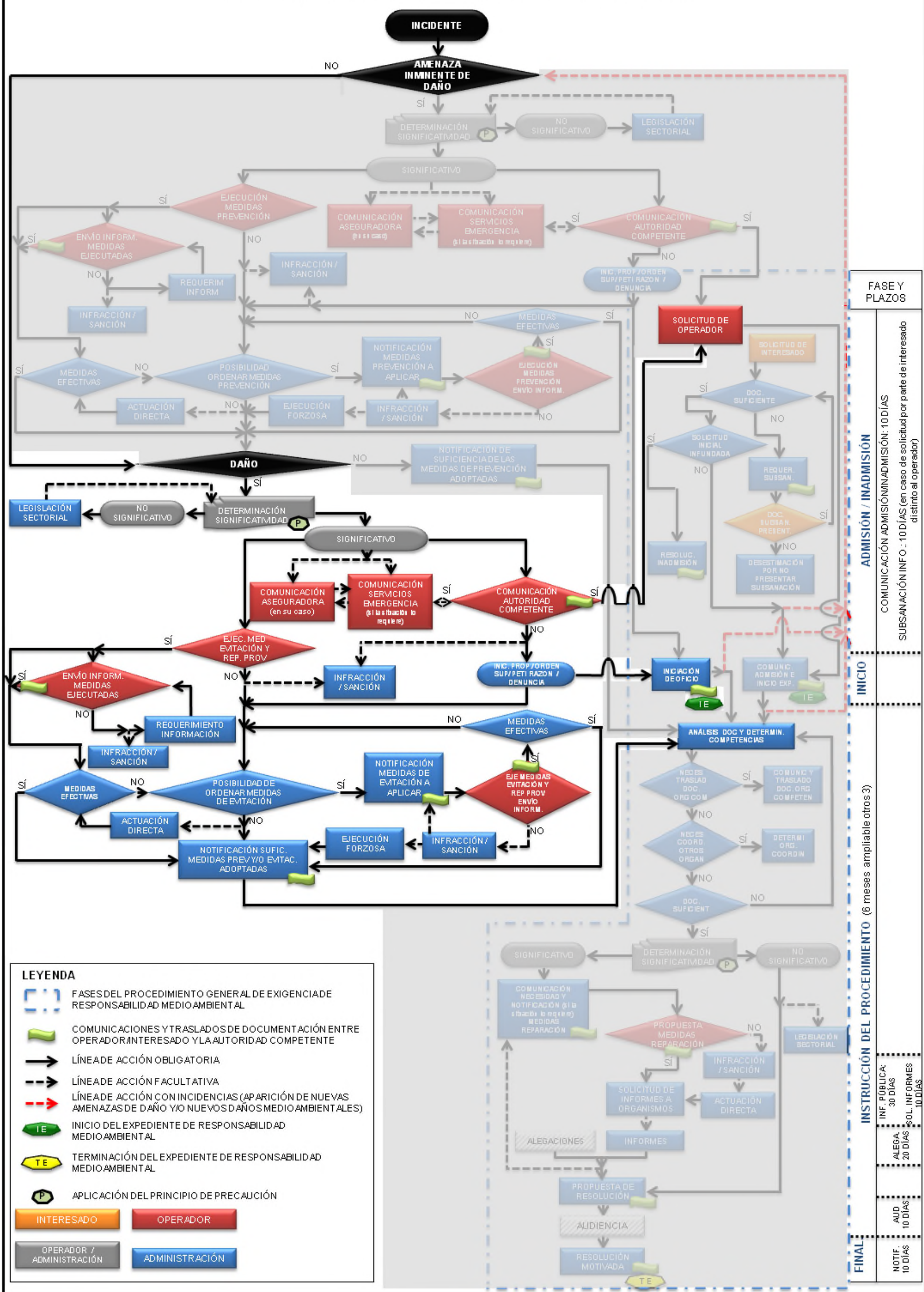


Figura 6. Protocolo general de actuación en caso de incidente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental y procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental. Fase de evitación de nuevos daños. Fuente: Elaboración propia.

3.4. Régimen de infracciones y sanciones

Dentro de las potestades administrativas en materia de prevención o de evitación de nuevos daños, recordar que la Ley 26/2007, de 23 de octubre, en su capítulo V, establece un régimen de infracciones y sanciones, que puede aplicarse por parte de la autoridad competente durante la tramitación del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental, y antes de la misma.

Concretamente el artículo 37 de la ley establece la clasificación de las infracciones, tipificadas en muy graves y en graves, encontrándose entre ellas las siguientes:

Infracciones muy graves:

- No adoptar las medidas preventivas o de evitación exigidas por la autoridad competente al operador en aplicación del artículo 17, cuando ello tenga como resultado el daño que se pretendía evitar.
- No ajustarse a las instrucciones recibidas de la autoridad competente en aplicación del artículo 18 a la hora de poner en práctica las medidas preventivas o de evitación a que esté obligado el operador, cuando ello tenga como resultado el daño que se pretendía evitar.
- No informar a la autoridad competente de la existencia de un daño medioambiental o de una amenaza inminente de daño producido o que pueda producir el operador y de los que tuviera conocimiento, o hacerlo con injustificada demora, cuando ello tuviera como consecuencia que sus efectos se agravaran o llegaran a producirse efectivamente.

Infracciones graves:

- No adoptar las medidas preventivas o de evitación exigidas por la autoridad competente al operador en aplicación del artículo 17, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.
- No ajustarse a las instrucciones recibidas de la autoridad competente en aplicación del artículo 18 al poner en práctica las medidas preventivas o las de evitación a que esté obligado el operador, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.
- No informar a la autoridad competente de la existencia de un daño medioambiental o de una amenaza inminente de daño producido o que pueda producir el operador y de los que tuviera conocimiento, o hacerlo con injustificada demora, cuando no sea constitutiva de infracción muy grave.
- No facilitar la información requerida por la autoridad competente al operador, o hacerlo con retraso, de acuerdo con lo previsto en los artículos 18 y 21.
- No prestar el operador afectado la asistencia que le fuera requerida por la autoridad competente para la ejecución de las medidas reparadoras, preventivas o de evitación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.
- La omisión, la resistencia o la obstrucción de aquellas actuaciones que fueren de obligado cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en esta ley.
- Estas infracciones darán lugar a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 38 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre.

El artículo 38 de la Ley 26/2007, establece las siguientes sanciones aplicables a cada tipo de las infracciones previstas:

En el caso de infracción muy grave:

- 1.º Multa de 50.001 hasta 2.000.000 de euros.
- 2.º Extinción de la autorización o suspensión de ésta por un período mínimo de un año y máximo de dos años.

En el caso de las infracciones graves:

- 1.º Multa de 10.001 hasta 50.000 euros.
- 2.º Suspensión de la autorización por un periodo máximo de un año.

Asimismo se establece en dicho artículo 38 que *“si se ocasionaran daños medioambientales o se agravaran los ya producidos como consecuencia de la omisión, retraso, resistencia u obstrucción por parte del operador en el cumplimiento de obligaciones previstas en esta ley, cuya inobservancia fuera constitutiva de una infracción, el operador estará obligado, en todo caso, a adoptar las medidas de prevención, de evitación y de reparación reguladas en esta ley, con independencia de la sanción que corresponda”*.

Hay que tener en cuenta, en relación con el régimen de infracciones y sanciones, que el artículo 40 de la ley establece lo siguiente en relación con la prescripción de las mismas:

“1. Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años y las graves a los dos años.

El plazo de prescripción comenzará a contarse desde el día en el que la infracción se hubiese cometido o, cuando se trate de una actividad continuada, desde su finalización.

2. Las sanciones impuestas por faltas graves prescribirán a los dos años y las impuestas por faltas muy graves a los tres años.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en el que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción”.

4. CATÁLOGO DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y EVITACIÓN

Con el objetivo de ayudar, tanto a los operadores como a las autoridades competentes, en la selección de las medidas de prevención y/o evitación que sean necesarias aplicar en caso de que ocurra un incidente, se ha realizado un catálogo con las principales medidas disponibles.

Aclarar en todo caso que este catálogo no presenta un listado exhaustivo de las medidas de prevención y/o evitación, pudiendo aplicarse otras medidas que, tanto los operadores como las autoridades competentes, consideren oportunas en cada caso.

En el anexo 2 se recopilan una serie de fichas con las características de las técnicas de prevención y de evitación de nuevos daños recogidas en este catálogo. En concreto, se recogen las siguientes características de cada técnica:

- Grupo. Grupo de fichas al que pertenece la técnica en función de la combinación agente causante del daño – recurso natural potencialmente afectado al que resulta aplicable dicha técnica.

Los grupos se han denominado con números correlativos del 1 al 33.

- Código. Se trata de un código único mediante el que se identifica cada técnica.

El código asignado a las técnicas de prevención y evitación se ha construido aplicando la siguiente estructura: *Agente1.Agente2...._Recurso1.Recurso2..._n*

Donde:

Agente, es el código del agente o de los agentes causantes del daño sobre los que puede aplicarse la técnica.

Recurso, es el código del recurso o de los recursos naturales que se persigue proteger con la aplicación de la técnica. El código Tr denota que la técnica podría proteger la totalidad de los recursos naturales.

n, número de técnica dentro de cada combinación agente-recurso.

- Nombre. Nombre de la técnica.
- Objetivo. Fines perseguidos por la técnica.
- Agente/s causante/s del daño a los que se aplica. Enumeración de los agentes causantes del daño para los que resulta efectiva la medida.
- Recurso/s naturales que se persigue proteger. Se indica cuál o cuáles son los principales recursos naturales, de entre los protegidos por la LRM, sobre los que actúa la técnica. La clasificación de recursos utilizada se basa en la establecida en la tabla 1 del Anexo III del Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre.
- Descripción de la técnica y, en su caso, variantes de la técnica. En este campo se procede a describir brevemente la técnica, así como a exponer las posibles variaciones que puedan existir de la misma.
- Ventajas e inconvenientes. Se enumeran algunas de las ventajas y de los inconvenientes más destacables con objeto de asistir a los operadores a la hora de seleccionar las medidas de prevención y evitación más adecuadas.

- Coste. En aquellos casos donde existe información disponible se ha procedido a recopilar los costes de aplicación de las medidas. En caso de existencia de diferentes fuentes de datos se han seleccionado algunas de las mismas con objeto de ofrecer unos valores orientativos.
- Tiempo necesario para la planificación y ejecución de la medida. Este campo recoge una estimación del tiempo que se requiere para planificar y ejecutar la medida.
- Cautelas. En este apartado se llama la atención sobre aquellos aspectos de cada técnica que deben ser tenidos en especial consideración a la hora de aplicarla.
- Fuentes de información. Por último, se indican las fuentes de las que proceden los datos recogidos en las fichas.

En la Tabla 6. , cuya estructura se ha basado en la estructura de la tabla 1 del Anexo III del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, se indica el Grupo de técnicas que resulta aplicable a cada una de las combinaciones agente causante del daño–recurso natural potencialmente afectado. La misma tabla se aprovecha para mostrar, entre paréntesis, el código asignado a cada agente y a cada recurso natural.

Merece la pena indicar que no se han identificado medidas de prevención o evitación para los daños por extracción o desaparición del recurso natural. No obstante, con objeto de prevenir la aparición de este agente, podrían llevarse a cabo diferentes acciones de gestión del riesgo que serán función de cada situación concreta, como realizar un adecuado diseño y planificación de las operaciones, impartir formación específica a los trabajadores, llevar a cabo un mantenimiento adecuado de los equipos, etc..

Las técnicas que se han identificado dentro de cada grupo son las siguientes:

GRUPO 1

1. Elementos absorbentes tubulares
2. Almohadas o cojines absorbentes
3. Alfombrillas absorbentes
4. Rollos absorbentes
5. Material particulado absorbente o adsorbente
6. Adición de reactivos: solidificantes/neutralizadores/gelificantes
7. Cubetos de retención (fijos y móviles)
8. Redes de drenaje cerradas

GRUPO 2

9. Dique de contención
10. Obturadores de alcantarillas

GRUPO 3

11. Dispersantes
12. Barreras
13. Skimmers

GRUPO 4

14. Inyección en pozos profundos y tratamiento

GRUPO 5

15. Bioslurping

GRUPO 6

16. Procesos de oxidación avanzada

GRUPO 7

- 17. Air Sparging
- 18. Extracción multifase
- 19. Tratamiento térmico del agua continental
- 20. Filtros de carbón activo
- 21. Separación

GRUPO 8

- 22. Adsorción/absorción

GRUPO 9

- 23. Oxidación química

GRUPO 10

- 24. Bombeo y tratamiento

GRUPO 11

- 25. Air stripping

GRUPO 12

- 26. Biorremediación mejorada del agua continental

GRUPO 13

- 27. Intercambio iónico
- 28. Precipitación/Coagulación/Floculación

GRUPO 14

- 29. Barreras geoquímicas y barreras físicas
- 30. Modificación del flujo subterráneo

GRUPO 15

- 31. Soil flushing

GRUPO 16

- 32. Tratamiento térmico del suelo

GRUPO 17

- 33. Electromigración

GRUPO 18

- 34. Fitorremediación

GRUPO 19

- 35. Biorremediación mejorada del suelo

GRUPO 20

- 36. Extracción de vapor

GRUPO 21

37. Bioventilación

GRUPO 22

38. Solidificación/Estabilización

GRUPO 23

39. Vertido de agua a temperatura ambiente

GRUPO 24

40. Muro de contención

GRUPO 25

- 41. Mantas ignífugas
- 42. Sistemas de control de temperaturas y evacuación de humos (SCTEH)
- 43. Sistemas fijos de extinción por aerosoles
- 44. Sistemas fijos de extinción por agua nebulizada
- 45. Sistemas de extinción por agentes extintores gaseosos
- 46. Sistemas de extinción por polvo
- 47. Sistemas fijos de extinción por espuma física
- 48. Sistemas de extinción por rociadores automáticos de agua
- 49. Sistemas de columna seca
- 50. Instalaciones de bocas de incendio equipadas (BIE)
- 51. Extintores de incendio
- 52. Sistemas de hidrantes contra incendios
- 53. Sistemas de comunicación de alarma
- 54. Sistemas manuales de alarma de incendios
- 55. Detección automática de incendios

GRUPO 26

56. Medios y actividades de lucha y extinción de incendio forestal

GRUPO 27

57. Extracción/corta de OMG o especies exóticas invasoras

GRUPO 28

58. Cortinas flotantes antiplagas

GRUPO 29

59. Control/captura de poblaciones de OMG o especies exóticas invasoras

GRUPO 30

60. Tratamiento sanitario/vacunación/control de enfermedades en poblaciones animales

GRUPO 31

61. Tratamiento de control de hongos

GRUPO 32

62. Tratamiento de control de insectos

GRUPO 33

63. Trabajos selvícolas de prevención de plagas y enfermedades

		Recurso							
		Agua (A)			Lecho continental y marino (L)	Suelo (S)	Ribera del mar y de las rías (Rmr)	Especies (E)	
		Marina (Amar)	Continental (Ac)					Vegetales (Ev)	Animales (Ea)
	Superficial (Asup)		Subterránea (Asub)						
Químico (Q)	COV halogenados (VH)	1, 2, 3	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11	1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14		1, 15, 16, 17, 18, 19, 20	1, 2, 3	1, 2, 3	
	COV no halogenados (VnH)		1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14		1, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21			
	COSV halogenados (SVH)		1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14		1, 15, 16, 17, 22			
	COSV no halogenados (SVnH)		1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12	1, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 14		1, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22			
	Fueles y CONV (FyNV)		1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 12	1, 4, 5, 6, 7, 10, 12, 14	1, 2	1, 15, 16, 18, 19, 20, 21			
	Sustancias inorgánicas (SI)	1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 13	1, 4, 5, 8, 10, 13, 14	1, 15, 17, 18, 22					
	Explosivos (E)	1, 2, 3, 4, 6, 9, 10, 12	1, 4, 6, 9, 10, 12, 14	1, 19					
Físico (F)	Extracción/Desaparición								
	Vertido de inertes (Fvi)			24	24				
	Temperatura (Ft)		23		23		23	23	
Incendio (I)							25, 26	25, 26	
Biológico (B)	OMG	(Boe)					27, 28	28, 29	
	Especies exóticas invasoras								
	Virus y bacterias (Bvb)						30		
	Hongos (Bh) e insectos (Bi)						31, 32, 33		

COV, compuestos orgánicos volátiles (punto de ebullición <100°C)
 COSV, compuestos orgánicos semivolátiles (punto de ebullición entre 100-325°C)
 CONV, compuestos orgánicos no volátiles (punto de ebullición >325°C)
 OMG, organismos modificados genéticamente

Tabla 6. Codificación de agentes y recurso y grupos de técnicas asociadas a cada combinación agente-recurso. Fuente: Elaboración propia.

5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

El artículo 22 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, recoge las potestades que reconoce a la administración para que ésta vele porque el operador cumpla con las obligaciones que le impone la ley. Asimismo determina que en caso de incumplimiento, total o parcial, de los deberes de los operadores de llevar a cabo las medidas de prevención, de evitación o de reparación de los daños medioambientales, la autoridad competente dictará resolución motivada, requiriendo al operador su cumplimiento.

Si bien la Ley 26/2007, de 23 de octubre, no desarrolla el procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad medioambiental, establece determinadas previsiones en su capítulo VI, del artículo 41 al 49, las cuales se completan con el régimen general del procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En concreto, el artículo 41 regula las formas de iniciación de los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, distinguiendo dos posibilidades:

- a) De oficio por acuerdo motivado del órgano competente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, bien a petición razonada de otros órganos, o bien por medio de denuncia que de traslado de unos hechos que, a juicio del órgano competente, sean suficientes para acordar el inicio.
- b) A solicitud del operador o de cualquier persona interesada.

Los interesados distintos del operador, definidos en el artículo 42 de la Ley 26/2007, son aquellos titulares de bienes, derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por el daño medioambiental o por la amenaza de que éste se produzca, así como aquellas organizaciones que tengan entre sus fines la protección del medio ambiente. Es decir, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, define como interesados, aquellos definidos en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general, o la de alguno de sus elementos en particular.
- b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.
- c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el daño medioambiental o la amenaza de daño.

Las solicitudes que formulen estos interesados, podrán dar lugar a la apertura del procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad medioambiental.

Cuando la solicitud corresponda a un interesado distinto del operador, si se comprobara que la solicitud no incluye toda la información exigida, la administración podrá requerir al solicitante que en un plazo de diez días hábiles aporte los documentos preceptivos. Si no se produjera esa subsanación se daría por desestimada la solicitud de inicio del procedimiento.

No obstante, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, reconoce la potestad de la administración pública competente para inadmitir aquellas solicitudes que sean manifiestamente infundadas o abusivas. El plazo para pronunciarse en relación con la admisión de las solicitudes de inicio del procedimiento será de 10 días hábiles a contar desde la recepción de la solicitud.

El procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental deberá respetar en todo caso las siguientes garantías:

- Derecho del interesado a formular alegaciones y aportar la información que estimen oportunas.
- Evacuación del trámite de audiencia al operador y a los demás interesados.
- Obligación de resolver de manera motivada y con notificación expresa al solicitante y a los demás interesados en el plazo máximo de seis meses.

Por otro lado, en relación a las competencias administrativas, la administración que reciba la comunicación relativa a la solicitud de inicio del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, deberá, en primer lugar, determinar la autoridad competente en esta materia, de forma que en los casos en los que no sea competente, traslade la documentación del expediente al órgano responsable de su tramitación. En caso contrario, continuará con el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

Del mismo modo, cuando varias administraciones sean competentes por la naturaleza de la amenaza de daño o daño medioambiental, el artículo 3 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, faculta a la Comisión técnica de prevención y reparación de daños medioambientales para proponer a la autoridad competente que tramitará el expediente administrativo, cuando concurren las circunstancias a las que se refiere el artículo 7.4. de la ley. Así, se determinará el organismo que tramitará el procedimiento, activándose los mecanismos de coordinación de información bidireccional entre el organismo instructor del procedimiento y los organismos coordinados con el primero.

La autoridad competente resolverá motivadamente y de forma expresa los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, de acuerdo a lo indicado en el artículo 45 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, bien exigiendo al operador la responsabilidad medioambiental en la que hubiera incurrido, bien declarando que no existe dicha responsabilidad.

Los contenidos mínimos de esta resolución serán los siguientes:

- a) Descripción de la amenaza o del daño medioambiental que se ha de eliminar.
- b) Evaluación de la amenaza o del daño medioambiental.
- c) Cuando corresponda, definición de las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños que se deban adoptar, acompañadas, en su caso, de las instrucciones oportunas sobre su correcta ejecución.
- d) Cuando corresponda, definición de las medidas de reparación que se deban adoptar, acompañadas, en su caso, de las instrucciones oportunas sobre su correcta ejecución. Dicha definición se realizará con arreglo a lo previsto en el Anexo II o en los criterios adicionales que con el mismo objetivo establezcan las comunidades autónomas, y teniendo en cuenta la propuesta formulada por el operador.
- e) Identificación del sujeto que debe aplicar las medidas.

- f) Plazo para su ejecución.
- g) Cuantía y obligación de pago de las medidas que, en su caso, hubiere adoptado y ejecutado la autoridad competente.
- h) Identificación de las actuaciones que, en su caso, deba realizar la administración pública.

En cuanto a la adopción de medidas provisionales, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, como ya se ha indicado en apartados anteriores, establece en su artículo 44 la posibilidad de adoptar durante la tramitación de los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, todas aquellas medidas preventivas y de evitación de nuevos daños que sean necesarias para que no se agrave la situación, ni se causen daños medioambientales, y especialmente para garantizar la salud humana. También existe la posibilidad de adoptar medidas provisionales con anterioridad al inicio del procedimiento, con los límites y condiciones establecidos en el artículo 56.2. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuyo caso deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción.

Estas medidas, de acuerdo al artículo 44.3 de la Ley 26/2007, podrán ser impuestas al operador y, en el caso de incumplimiento, serán susceptibles de ejecución forzosa e imputables al responsable.

Por otra parte la ley determina, en su artículo 46, el procedimiento para la terminación convencional, que podrá suscribirse en cualquier momento entre la autoridad competente y el operador o los operadores responsables por solicitud de todos ellos. La Ley 26/2007, de 23 de octubre, prevé, en su artículo 46, el uso de este instrumento como vía para concretar el contenido final de la resolución motivada, pero no como alternativa a la misma.

En estos acuerdos, en los que se establecerán los contenidos de la resolución final, se deberán determinar como mínimo los siguientes contenidos:

- a) El contenido y alcance de las medidas que se deban adoptar por el responsable o responsables.
- b) La forma de su ejecución.
- c) Las fases y prioridades y los plazos parciales y totales de ejecución.
- d) Los medios de dirección o control administrativo.
- e) Las garantías de cumplimiento y cuantas contribuyan a asegurar la efectividad y la viabilidad de las medidas.
- f) Las medidas que deba ejecutar la autoridad competente, a costa de los responsables.

El inicio de las negociaciones suspenderá el plazo para resolver por un periodo máximo de dos meses, transcurrido el cual sin haberse alcanzado un acuerdo, la autoridad competente deberá continuar la tramitación del procedimiento hasta su terminación.

Asimismo, si estuvieran personados otros interesados, se les deberá notificar el inicio de las negociaciones, se les dará audiencia por un plazo de quince días hábiles, y se les deberá notificar el acuerdo. El acuerdo, atendiendo a las alegaciones de otros interesados o por razones de legalidad, podrá ser modificado o rechazado por el órgano competente, estableciéndose la posibilidad de iniciarse nuevas negociaciones para acordar las modificaciones.

En cuanto a los plazos para resolver, el artículo 45.3 de la ley establece que la autoridad competente deberá resolver y notificar en el plazo máximo de 6 meses. No obstante, en casos científica y técnicamente complejos, el plazo puede prorrogarse hasta 3 meses adicionales, notificando a los interesados dicha prórroga.

Es necesario incidir una vez más en la obligación del operador en cualquier fase del procedimiento de adoptar medidas de prevención y/o de evitación de nuevos daños, necesarias para que no se produzcan ni se causen daños medioambientales.

El procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad medioambiental que se propone en este apartado, puede tramitarse de forma paralela a la gestión de la emergencia que, en su caso, pueda existir con motivo de la ocurrencia de una amenaza inminente de daño o daño medioambiental, dependiendo del momento y de la forma en el que la autoridad competente tenga conocimiento del incidente. De este modo, puede ocurrir que a la vez que se completan las etapas del procedimiento administrativo que se describen en los apartados siguientes, la autoridad competente deba dirigir la gestión de la emergencia con el objetivo de que el operador adopte las medidas de prevención y/o evitación necesarias ante la amenaza de daño, o del daño, ejerciendo las potestades que para ello le otorga la Ley 26/2007, y que se han descrito anteriormente.

El procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental propuesto, abarca desde una fase de admisión/inadmisión en la que la autoridad competente, una vez recibida la comunicación de la existencia de una amenaza inminente de daño o daño medioambiental, evaluará la oportunidad de tramitar el procedimiento, hasta la fase de finalización en la que comunica la resolución motivada concluyendo el procedimiento.

En el procedimiento se indican las fases en las que interviene la autoridad competente, así como los interesados y operadores, aportando los criterios mínimos a considerar durante su instrucción, de manera que se asegure un tratamiento homogéneo de todas las comunicaciones de daño o amenaza inminente de daño, y se realicen las consultas oportunas para garantizar la resolución del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental en tiempo y forma adecuados.

El procedimiento propuesto se desarrolla de acuerdo con las siguientes fases:

1. Fase de admisión/inadmisión
2. Fase de inicio
3. Fase de instrucción del procedimiento.
4. Fase de finalización.

Por último, cabe indicar que como complemento a este procedimiento, se ha establecido un procedimiento adicional (apartado 5.1.5), en el que se proponen los pasos a seguir para dar conformidad a las medidas reparadoras ejecutadas por el operador, ya que se considera que la exigencia de responsabilidad medioambiental no termina hasta que las medidas ejecutadas por el operador sean consideradas como suficientes (o de conformidad) por la autoridad competente.

A continuación, se detallan las fases propuestas para el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

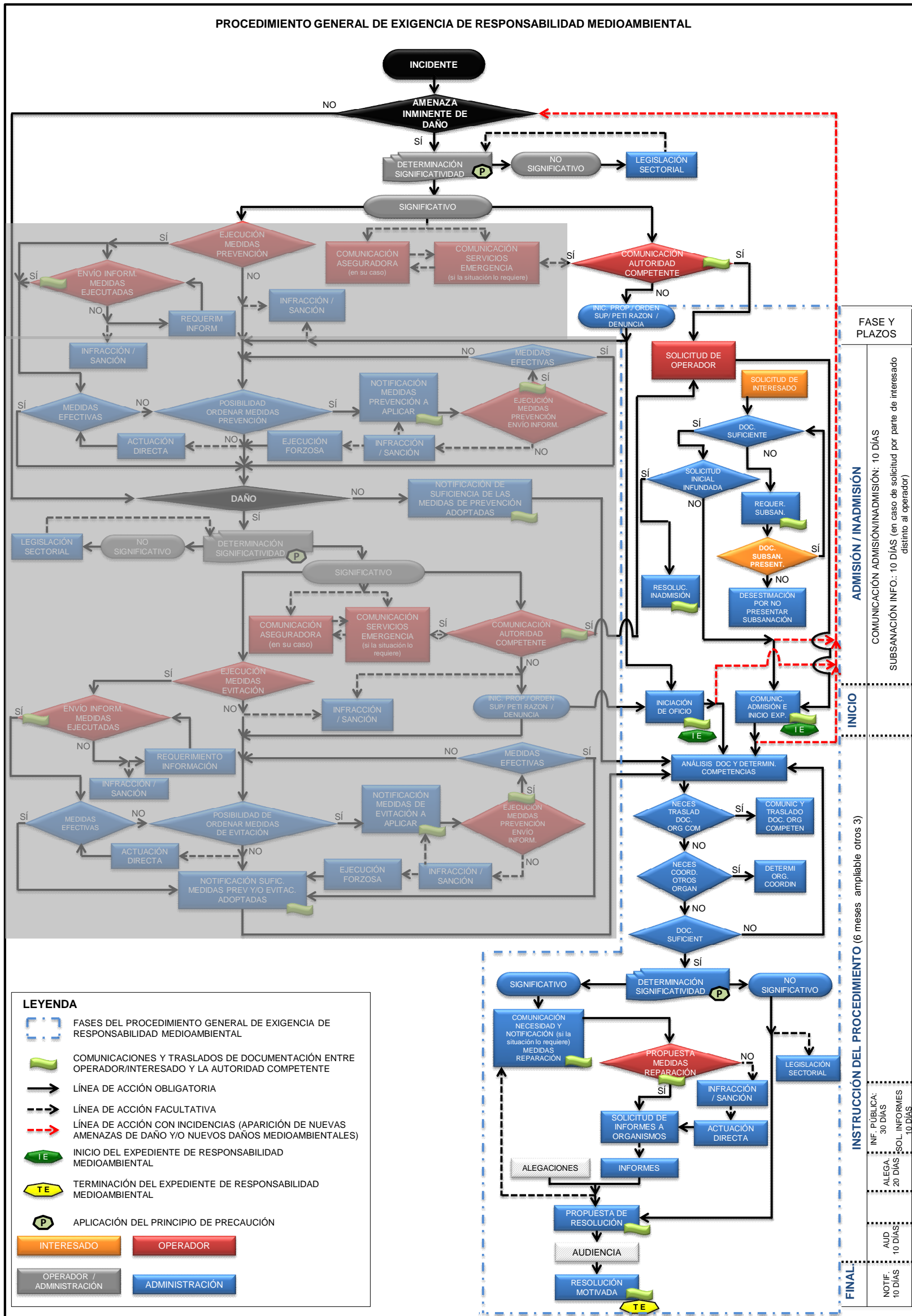


Figura 7. Procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental. Fuente: Elaboración propia

5.1.1. Fase de admisión/inadmisión

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, establece en su artículo 41.1 las formas de inicio de los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, que son las siguientes:

- a) De oficio por acuerdo motivado del órgano competente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, bien a petición razonada de otros órganos o bien por medio de denuncia que de traslado de unos hechos que, a juicio del órgano competente, sean suficientes para acordar el inicio.
- b) A solicitud del operador o de cualquier otra persona interesada.

Tanto si el inicio del procedimiento se realiza de oficio como a solicitud del operador u otro interesado, se considera que cada instalación será objeto de una comunicación, de modo que se abrirá un expediente por instalación o ubicación física concreta y operador.

A continuación se detallan las diferentes formas de iniciación previstas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental:

A. Iniciación de oficio por acuerdo motivado del órgano competente.

Cuando el inicio de oficio sea por petición razonada de otra administración pública o por denuncia, las solicitudes que se formulen se realizarán cumplimentando la información del Modelo C2 del anexo 1 de este documento, y que se resume a continuación:

- Datos del organismo responsable de la comunicación inicial.
- Recursos naturales afectados potencial o directamente.
- Descripción del daño o amenaza de daño.
- Medidas de prevención, evitación o reparación a adoptar o adoptadas.
- Indicar si la amenaza de daño o el daño ha desaparecido.
- Medidas adoptadas por la autoridad competente.
- Datos del presunto responsable.
- Denuncia, si procede.
- Procedimiento sancionador, si procede.

B. Solicitud del operador.

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, obliga a los operadores responsables de una amenaza inminente de daño o daño medioambiental a comunicar de manera inmediata a la autoridad competente tales circunstancias. En el contexto de este procedimiento, esta comunicación lleva implícita la solicitud del operador de iniciar el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

Mediante el modelo C1 del anexo 1, el operador comunica la existencia de una amenaza inminente de daño o daño a la autoridad competente y que contiene, entre otra, la siguiente información:

- Datos del titular de la instalación.
- Datos de la instalación.

- Datos del representante de la instalación.
- Acción u omisión que causa el daño.
- Fecha en la que tiene lugar.
- Descripción del daño o amenaza de daño: foco, instalaciones o equipos afectados, circunstancias, sustancias liberadas y consecuencias previstas.
- Recursos naturales afectados potencial o directamente.
- Medidas de prevención, evitación o reparación adoptadas y su valoración económica.
- Existencia de apoyo externo en la gestión de la emergencia a la que haya podido dar lugar la amenazada o daño.
- Adopción de medidas provisionales.
- Finalización de la amenaza de daño o el daño ha desaparecido.
- Información sobre la garantía financiera que en su caso haya sido suscrita por la instalación.
- Relación de documentación que se presenta junto a la comunicación en relación a la instalación y el entorno: mapas, planos, fotografías, fichas de sustancias, documentación sobre las medidas de prevención y evitación adoptadas, análisis de riesgos medioambientales, licencias, permisos y acreditaciones, etc.
- Otra información que el operador considere oportuna aportar

C. Solicitud de cualquier otra persona interesada.

Las solicitudes de iniciación de expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental por un daño o una amenaza de daños que formule cualquier persona interesada, deben adecuarse a lo dispuesto en el artículo 41.2 de la Ley 26/2007, proporcionando la información que se detalla en el modelo C3 del anexo 1 del presente documento, y que de forma esquemática es la siguiente:

- Datos identificativos del interesado.
- Acción u omisión que causa el daño o amenaza de daño.
- Fecha en la que tiene lugar.
- Descripción del daño o amenaza de daño
- Lugar en donde se produce y recursos naturales afectados potencial o directamente.
- Medidas de prevención, evitación o reparación adoptadas.
- Indicar si la amenaza de daño o el daño ha desaparecido.
- Datos del presunto responsable del daño, amenaza de daño, acción u omisión, indicando la relación de causalidad entre la acción o la omisión del presunto responsable del daño o amenaza de daño.
- Relación de documentos que se presenta junto a la solicitud: planos, mapas, fotografías y acreditación de la titularidad de bienes, derechos o intereses.
- Otra información que el interesado considere oportuna aportar.

Una vez presentada la solicitud por parte del interesado distinto del operador, el órgano competente comprobará que se ha incluido toda la información requerida por el artículo 41.2 de la ley, y en caso de que no sea así, se procederá a requerir al solicitante la información necesaria, contando éste con un plazo de diez días hábiles para su entrega. En los casos en los que no se produzca la subsanación se considerará desestimada la solicitud.

El órgano competente se pronunciará sobre la admisión de la solicitud de inicio del procedimiento, y lo comunicará al solicitante en el plazo de diez días hábiles (Modelo RA del anexo 1).

En esta fase, y en base al artículo 41.3 de la ley, el órgano competente podrá inadmitir la solicitud, mediante resolución motivada, en los casos de aquellas solicitudes que carezcan manifiestamente de fundamento o se hubieran desestimado en cuanto al fondo por resolución firme anterior otras solicitudes sustancialmente idénticas (Modelo RA del anexo 1).

En la figura 8 se recoge en detalle las fases de admisión/inadmisión y de inicio del procedimiento.

5.1.2. Fase de inicio

Con independencia de que el inicio del procedimiento sea de oficio o a solicitud del operador o de otro interesado, la autoridad competente responsable de la tramitación del expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental comunicará el inicio del mismo mediante el Modelo Coi del anexo I.

En el caso de que la solicitud de inicio haya sido realizada por interesados distintos del operador, se comunicará a los mismos el inicio del expediente.

En este punto hay que señalar que, si la autoridad competente ha requerido al operador responsable la adopción de medidas provisionales de prevención y/o evitación de daños con carácter previo al inicio del procedimiento, de acuerdo al artículo 56 de la Ley 29/2015, dispone de un plazo de 15 días para iniciar el procedimiento, ya que si no es así las medidas requeridas quedarán sin efecto.

Además, en la comunicación de inicio de expediente la autoridad competente se deberá pronunciar acerca de las mismas, debiendo ser confirmadas, modificadas o levantadas, en caso contrario las medidas quedarán sin efecto.

Una vez se haya comunicado el inicio del expediente comienza la fase de instrucción del procedimiento y empieza a contar el plazo de 6 meses que establece el artículo 45 de la ley para su tramitación.

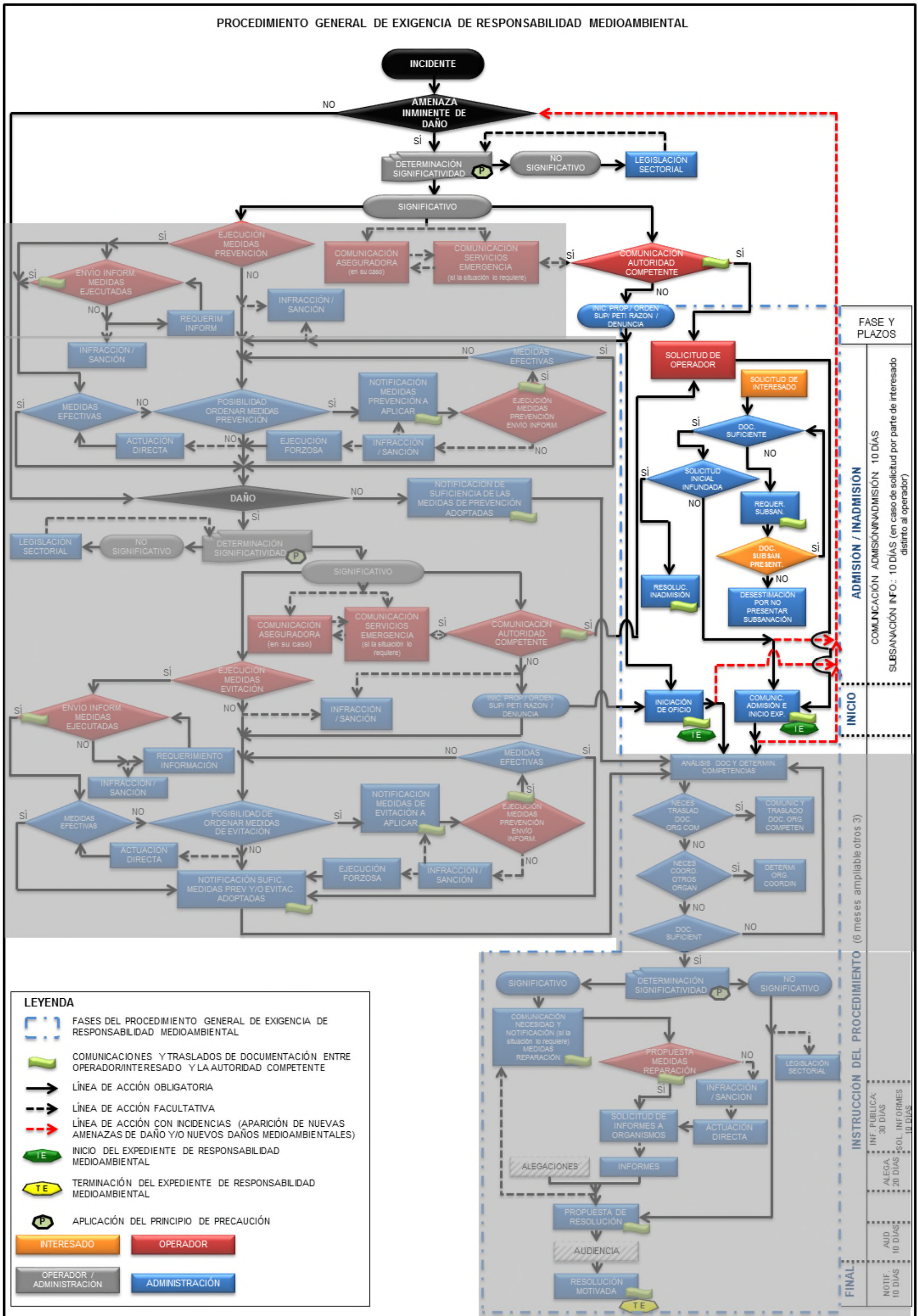


Figura 8. Procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental: Fases de admisión/inadmisión y de inicio. Fuente: Elaboración propia

5.1.3. Fase de instrucción del procedimiento

5.1.3.1. Análisis de documentación y determinación de competencias

La documentación recibida se revisa para comprobar si la administración que la ha recibido es competente para la instrucción del procedimiento, analizándose la información de acuerdo a lo indicado en el apartado 2.3. del presente documento, con el objetivo de identificar la autoridad competente para tramitar el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

En el caso en que sea necesario proceder al traslado de la documentación recibida a otra autoridad competente, ya que se determina que la administración donde se ha presentado la solicitud no es la competente, se utilizará el modelo nº TD del anexo I.

Si la administración que ha recibido la solicitud de inicio de expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental es competente para instruir el procedimiento, según la naturaleza de la información comunicada por el solicitante, y según la información sobre competencias incluida en el apartado 2.3., el siguiente paso que realizará esta administración será determinar si es necesaria la coordinación con otros organismos públicos, como se detalla en el siguiente apartado.

5.1.3.2. Coordinación con otras autoridades competentes.

La autoridad competente que ha recibido la solicitud de inicio de expediente de exigencia de responsabilidad medioambiental, según la naturaleza de la amenaza inminente de daño o de daño, determinará si es necesaria la coordinación con otras administraciones públicas, con el propósito de que estas, en el ejercicio de sus competencias, tengan que proponer valoraciones, medidas o acciones durante la instrucción del procedimiento. Esta circunstancia se puede dar en amenazas inminentes de daño o daños cuya naturaleza o localización física afecte o pueda afectar a:

- Recursos de competencia autonómica y estatal.
- Territorios de varias comunidades autónomas.
- Dos Estados, ya sean miembros de la Unión Europea (ver apartado 6 del presente documento).

En los dos primeros casos, si se decide instruir un único expediente, tal y como se ha explicado en el apartado 2.3., se podrá determinar un organismo "Coordinador" (el instructor del procedimiento), proponiéndose denominar a los organismos que también tengan competencias sobre el/los recurso/s afectado/s, y participen en el procedimiento, como "Coordinados".

Esto responde a lo establecido en el artículo 7.4 de la ley, que señala que *"Cuando estén afectados los territorios de varias comunidades autónomas o cuando deban actuar aquéllas y la Administración General del Estado conforme al apartado anterior, las administraciones afectadas establecerán aquellos mecanismos de colaboración que estimen pertinentes para el adecuado ejercicio de las competencias establecidas en esta ley, los cuales podrán prever la designación de un único órgano para la tramitación de los procedimientos administrativos correspondientes. En todo caso, ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, de cooperación y de colaboración"*.

En este sentido, el artículo 3.2 c) del reglamento de desarrollo parcial de la ley, establece como una de las funciones asignadas a la Comisión técnica de prevención y reparación de daños medioambientales, la *"propuesta de designación del órgano u órganos competentes para la tramitación de expedientes administrativos de exigencia de responsabilidad medioambiental cuando concurren las circunstancias a las que se refiere el artículo 7.4 de la Ley 26/2007, de 23 octubre, y así lo acuerden las administraciones públicas afectadas."*

La información entre el organismo Coordinador y los organismos Coordinados será bidireccional, y en las fases que se proponen en el flujograma general del procedimiento conforme a la simbología que se describe en la leyenda del mismo:

El criterio general que se propone para determinar qué organismo será el Coordinador del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, es por orden de prioridad descendente:

- Competencia del principal recurso afectado.
- Magnitud de la superficie afectada.

Se cumplirá, además, lo dispuesto en los artículos 14, y del 140 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con la Coordinación de competencias y Decisiones sobre competencia, respectivamente.

El siguiente paso, una vez se ha determinado el organismo Coordinador del procedimiento, será determinar la significatividad de la amenaza o daño medioambiental.

PROCEDIMIENTO GENERAL DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

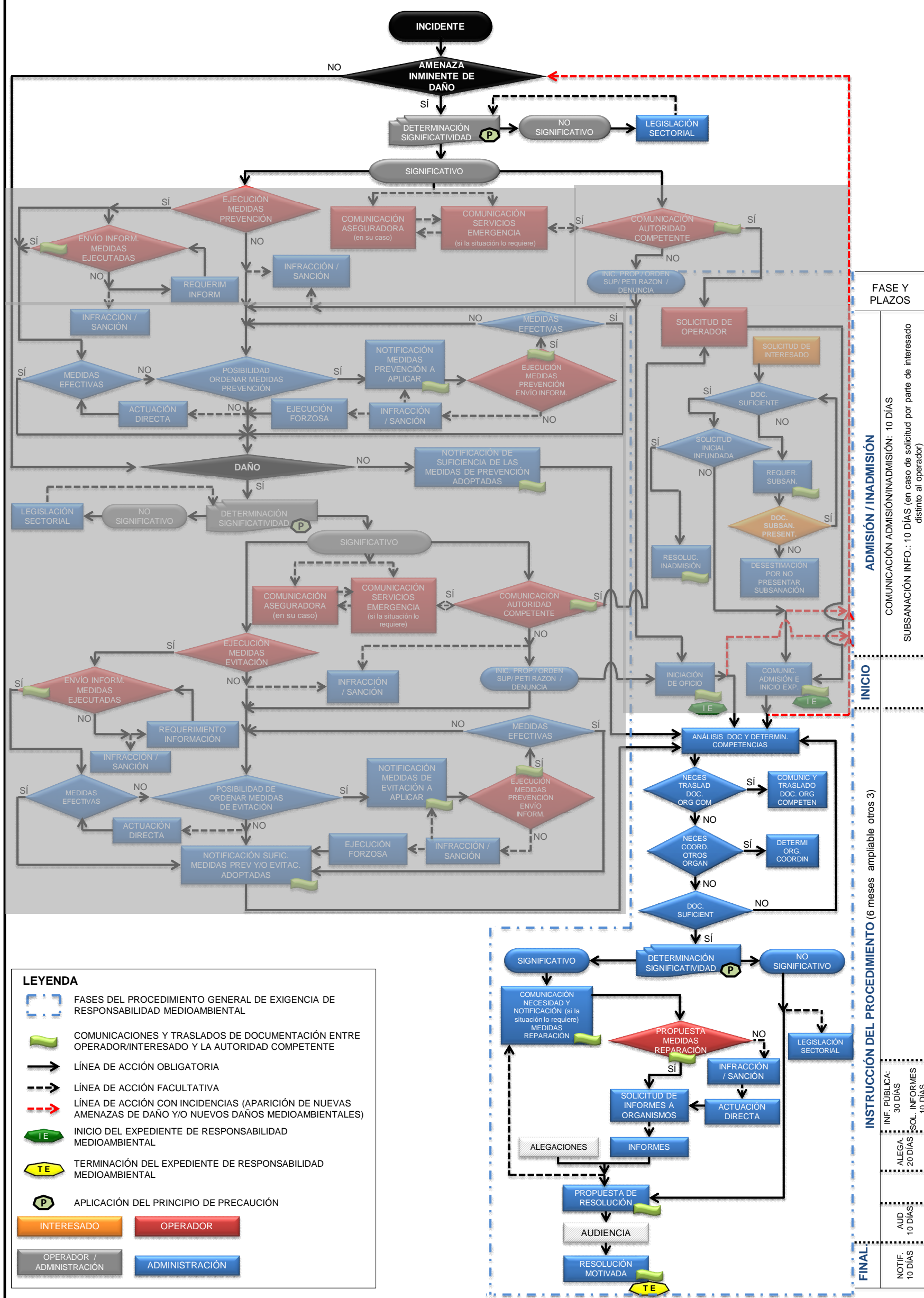


Figura 9. Procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental. Fases de instrucción y final. Fuente. Elaboración propia

5.1.3.3. Determinación de la significatividad

La aplicabilidad de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, y por tanto, la posibilidad de exigir o no responsabilidad medioambiental al operador/es responsable/s, depende como se ha descrito en apartados anteriores de este documento, de la significatividad de la amenaza inminente de daño o del daño medioambiental.

Para determinar la significatividad del daño, o amenaza inminente, la Ley 26/2007 establece una serie de criterios en su Anexo I, para los daños medioambientales a los hábitats y especies. Asimismo en los artículos 16 y 18 del Reglamento de desarrollo parcial de la ley, se establecen los criterios para evaluar la significatividad del daño medioambiental ocasionado a los recursos naturales contemplados en la ley.

Como se puede observar en el diagrama de la figura 4 la evaluación de la significatividad puede realizarse tanto con carácter previo al inicio del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, como durante la tramitación del mismo, dependiendo del momento en el que la autoridad competente tenga conocimiento del incidente, así como de la naturaleza del mismo y su evolución.

En cualquier caso, dada la complejidad técnica que puede requerir la evaluación de la significatividad, se debe aplicar el **principio de precaución**, cuyo objetivo es garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente, y en consecuencia de los recursos naturales susceptibles de sufrir el daño.

Como se ha señalado en apartados anteriores, en aplicación de este principio de precaución, un daño medioambiental deberá considerarse significativo aunque, por la complejidad de la evaluación del daño, no exista evidencia científica de que se exceda el umbral de significatividad, siendo suficiente con que se tengan motivos suficientes para que creer que sea así (“reasonable belief” o “duda razonable”).

En esta etapa, la autoridad competente responsable de la instrucción del procedimiento solicitará los informes necesarios a otros organismos competentes, con el objetivo de recabar información para facilitar la determinación de la significatividad, para lo cual se utilizará el Modelo SI.

5.1.3.4. Amenaza inminente de daño. Medidas de prevención y evitación

Como ya se ha comentado en apartados anteriores, en los casos en los que se produzca un incidente que suponga una amenaza inminente de daño medioambiental, el artículo 17.2. de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, obliga al operador a adoptar inmediatamente, y sin necesidad de ningún procedimiento previo administrativo o de cualquier otra índole, las medidas de prevención adecuadas para que la mencionada amenaza inminente no se materialice, así como a comunicar de forma inmediata tales circunstancias a la autoridad competente.

Además, la ley exige que cuando la amenaza inminente se haya manifestado en forma de daño medioambiental, el operador deberá adoptar las medidas suficientes para evitar la propagación y extensión del daño, sin demora y sin que se le tenga que requerir por parte de la administración.

La obligación de aplicar medidas de prevención y de evitación previstas en la Ley 26/2007, es extensible a todo tipo de actividades, con independencia de que las actividades estén o no incluidas en su Anexo III.

Asimismo, como ya se ha mencionado en apartados anteriores, la autoridad competente podrá requerir al operador la adopción de las medidas provisionales de prevención y evitación necesarias con carácter previo a la tramitación del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

Sin perjuicio de las sanciones que se puedan imponer al operador por no adoptar las medidas de prevención y/evitación, la autoridad competente podrá requerir en cualquier momento de la tramitación del expediente la adopción de las medidas que considere oportunas para prevenir y evitar los daños medioambientales para lo cual se utilizará el Modelo rMP del anexo I.

En caso de incumplimiento por parte del operador el requerimiento efectuado la autoridad competente podrá recurrir a la ejecución forzosa tal y como se ha descrito en apartados anteriores de este documento.

En los casos en que se haya iniciado el expediente de forma paralela a la gestión del incidente que haya ocasionado la amenaza inminente de daño, y las medidas de prevención aplicadas han sido efectivas, habiendo cesado la amenaza inminente de daño medioambiental sin haberse ocasionado daños, la autoridad competente resolverá el expediente de responsabilidad medioambiental en estos términos de acuerdo al Modelo R1.

Si el órgano competente considera que las medidas de prevención adoptadas son insuficientes o no son efectivas, se procederá a comunicar al operador la obligación de aplicar nuevas medidas de prevención del daño.

En este caso, si se constata además la existencia de un daño medioambiental, se pasará a poner en marcha medidas de evitación. El objetivo final de las medidas de evitación es limitar o impedir que se produzcan mayores daños medioambientales. Como en el caso de las medidas de prevención, la autoridad competente controlará que el operador haya aplicado medidas de evitación y la efectividad de las mismas, pudiendo comunicar al operador la obligación de aplicar nuevas medidas de evitación del daño.

Una vez que las medidas de evitación se han aplicado y, en su caso, han resultado efectivas, evitando que se agrave o extienda el daño, o si se estima por parte de la administración que ya no es viable aplicar más medidas de evitación, se continuará con la tramitación del expediente según se describe en los apartados siguientes.

En esta etapa se podrá solicitar informe a los organismos competentes, con el objetivo de recabar información sobre las medidas de prevención y evitación a aplicar, así como la efectividad de las mismas para la cual se utilizará el Modelo SI.

5.1.3.5. Daño.

De acuerdo al procedimiento propuesto y como se describe en la figura 4, cuando se haya producido un daño medioambiental, o se hayan aplicado medidas de prevención sin que hayan resultado efectivas, la administración competente debe determinar si existe la obligación por parte del operador de reparar el daño generado.

El operador debe adoptar medidas de reparación siempre y cuando:

- La actividad que desarrolla está incluida en el Anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre (artículo 19.1 de la Ley 26/2007) o
- La actividad no está incluida en el Anexo III pero ha existido dolo, culpa o negligencia en la causación del daño (artículo 19.2 de la Ley 26/2007).

Para la adopción de estas medidas, es necesario que el operador presente un proyecto de reparación con el contenido mínimo que establece el artículo 25 del Reglamento de desarrollo parcial de la ley,

que deberá ser aprobado por la autoridad competente. Para la presentación de este proyecto de reparación, se utilizará el Modelo PR.

La elección de las medidas de reparación y su medio de ejecución, deberá hacerse según lo dispuesto en el Anexo II de la Ley 26/2007, de 23 de octubre. El artículo 20.1 de la ley exige que las medidas provisionales y las propuestas de medidas de reparación cumplan con los criterios del mencionado anexo.

En el caso de producirse varios daños medioambientales respecto de los que no se pudieran adoptar todas las medidas reparadoras al mismo tiempo, será la resolución administrativa que ponga fin al expediente de exigencia de responsabilidad, la que fije el orden de prioridad que se deba seguir (artículo 20.3 de la Ley 26/2007).

Una vez realizada la comunicación de inicio de expediente, tanto los operadores como los interesados podrán formular alegaciones y aportar documentos, que serán tenidos en cuenta al redactar la propuesta de resolución de acuerdo al artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El siguiente paso es solicitar a los organismos competentes en la materia informes, tal y como se detalla en el apartado 5.1.3.6.

5.1.3.6. Solicitud de informes a organismos.

En esta etapa se solicitan informes a organismos competentes con el objetivo de recabar informes y alegaciones en relación con las medidas provisionales aplicadas y las medidas de reparación propuestas.

Para la solicitud de informes a otros organismos competentes, se propone como ya se ha citado el Modelo SI.

A continuación, se incluye una tabla que incluye una serie de organismos a los cuales puede ser necesario consultar en función de la materia, así como las autorizaciones y permisos relacionados con cada actividad, y la legislación sectorial básica de aplicación.

Materia	Organismo Competente	Permisos licencias, autorizaciones, inscripción en registros u otros requisitos legales	Legislación básica de referencia	Otras consideraciones acerca del grado de cumplimiento de la legislación sectorial aplicable en la materia
Prevención y Control de la contaminación	Consejería Medio Ambiente de las comunidades autónomas	Autorización Ambiental Integrada (AAI) o, en su caso, autorización ambiental o licencia ambiental	Texto refundido de la Ley de prevención y control integrado de la contaminación (Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre	Facilitar información suministrada a la autoridad competente, por parte de las instalaciones sometidas a AAI, de los riesgos para la salud y el medio ambiente que se derivan de las sustancias que utilizan o producen
Accidentes graves	Organismo competente en seguridad industrial de comunidades autónomas/ Protección Civil	Notificación realizada a la autoridad competente de la comunidad autónoma donde radique la instalación, que contenga, entre otros datos, las características físicas, químicas y toxicológicas de las sustancias utilizadas o almacenadas y una indicación de los peligros, tanto directos como diferidos, para las personas, bienes y medio ambiente, así como una descripción del entorno inmediato del establecimiento indicando los elementos capaces de causar un accidente grave o de agravar sus consecuencias.	Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre	Facilitar identificación y evaluación de los riesgos de accidente grave, suministrada por la instalación afectada por el Real Decreto 840/2015 Informe de seguridad (si procede)
Residuos	Consejería Medio Ambiente de las comunidades autónomas	Autorización para la gestión/ transporte de residuos o inscripción en registro de gestores/ transportistas de residuos	Ley 22/2011, de 28 de julio	Facilitar seguro de responsabilidad civil de las actividades de gestión / transporte de residuos o, en su caso, de garantía financiera

Materia	Organismo Competente	Permisos licencias, autorizaciones, inscripción en registros u otros requisitos legales	Legislación básica de referencia	Otras consideraciones acerca del grado de cumplimiento de la legislación sectorial aplicable en la materia
Residuos	Consejería Medio Ambiente de las comunidades autónomas	Autorización de actividades de eliminación para las entidades explotadoras de vertederos de residuos	Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre	Si procede, estudio de evaluación de riesgos acerca de la recogida y tratamiento de lixiviados (considerando la sección 3ª del Cap. II del Título III del RDPH)
Residuos	Consejería Medio Ambiente de las comunidades autónomas/ Consejería de Minas de las comunidades autónomas	Autorización/ Registro de gestores y transportistas de residuos de construcción y demolición (RCDs)	Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero	---
Vertidos	Confederación Hidrográfica / Consejería de Medio Ambiente de las comunidades autónomas / Área competente del Ayuntamiento	Autorización de vertido de aguas residuales a DPH y a red de saneamiento Autorización de obras / actividades en DPH	Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio Real Decreto 849/1986, de 11 de abril	Facilitar clasificación de la peligrosidad del vertido, de acuerdo al censo de vertidos autorizados por la Confederación Hidrográfica Si procede, estudio de evaluación de efectos medioambientales para las obras / actividades en DPH
Vertidos	Consejería de Medio Ambiente de las comunidades autónomas/ Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de la Administración General del Estado	Autorización de vertido de aguas residuales o de proceso a DPMT	Ley 26/2007, de 23 de octubre	---
Aguas de abastecimiento	Confederación Hidrográfica/ Organismo competente de las comunidades autónomas y Ayuntamientos	Concesión / autorización de aprovechamiento de aguas	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio	---

Materia	Organismo Competente	Permisos licencias, autorizaciones, inscripción en registros u otros requisitos legales	Legislación básica de referencia	Otras consideraciones acerca del grado de cumplimiento de la legislación sectorial aplicable en la materia
Actividades en aguas marinas	Organismo competente de la Administración General del Estado	Autorización / concesiones de actividades en aguas marinas	Legislación de autorización/ concesión de actividades que se realicen en aguas marinas. Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro, y que modifica la Directiva 2004/35/CE	Los Estados miembros deberán poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2013/30/UE a más tardar el 19 de julio de 2015.

Tabla 7.- Organismos oficiales propuestos para realizar consulta. Fuente: Elaboración propia

En estas consultas se podrá solicitar información acerca de:

- Expedientes sancionadores abiertos contra el operador de la actividad.
- Denuncias: de modo que se puedan detectar irregularidades, del modo más objetivo posible, en el normal desarrollo de la actividad para detectar actuaciones, o ausencia de las mismas, realizadas con dolo, culpa o negligencia.
- Información a tener en cuenta en el marco de las competencias del organismo consultado.
- Las medidas de prevención, evitación y reparación aplicadas o por aplicar (valoración de las mismas).
- Estado básico del recurso.
- Cualquier otra información o propuesta de acción a tener en cuenta.

Los organismos consultados, de acuerdo al artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, emitirán un informe, en el plazo de diez días, en el que se indicará si la actividad que produce el daño medioambiental cuenta o no con los permisos y autorizaciones propias de la actividad, y que cumple o no con la normativa sectorial propia del organismo consultado. Transcurrido el plazo sin tener respuesta, se entenderá que no existen objeciones pudiendo proseguir con el desarrollo del procedimiento. Los informes emitidos fuera de plazo podrán no ser tenidos en cuenta a la hora de adoptar la correspondiente resolución motivada (artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Los organismos que tengan encomendada la protección de los recursos naturales afectados por el daño, proporcionarán la información que estimen oportuna en relación al estado básico en el que se encontraban esos recursos antes del daño, y facilitarán la información de la que dispongan para

valorar el daño causado y sobre las medidas preventivas, de evitación y reparación que deban adoptarse.

Asimismo, en esta fase se realizará una recopilación de las alegaciones recibidas por parte de los operadores o interesados que se hubieran recibido tras la comunicación del inicio del expediente.

Por último, cabe indicar que es necesario remitir a los interesados los informes desfavorables recibidos de los organismos consultados, para que manifieste en el plazo de diez días lo que estime oportuno al respecto.

5.1.3.7. Propuesta de resolución. Audiencia.

Una vez realizado el trámite de solicitud de informes a los organismos competentes, con la información de las alegaciones y los informes evacuados, se procede a elaborar la propuesta de resolución.

La propuesta de resolución es el resultado del trabajo que lleva a cabo el técnico de evaluación de exigencia de responsabilidad medioambiental. Su contenido estará basado principalmente en:

- La comunicación inicial de amenaza inminente de daño o daño medioambiental.
- El análisis efectuado para la determinación de la significatividad del daño o daños.
- Las medidas provisionales ejecutadas por el operador.
- La propuesta de medidas de reparación (con su programa de seguimiento) pendiente de aprobación.

Debe hacer mención y recoger los aspectos fundamentales relativos a las alegaciones recibidas de interesados y operadores, los informes de los organismos consultados, así como de los antecedentes recopilados desde la fase de iniciación, y que fueron tenidos en cuenta en todas las etapas de instrucción del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

De acuerdo al procedimiento establecido, las propuestas de resolución podrán ser de los siguientes tipos:

- Modelo R2: Resolución de no exigencia de responsabilidad medioambiental por daño no significativo.
- Modelo R3: Resolución de exigencia de responsabilidad medioambiental y de las medidas de reparación.

Una vez redactado por el técnico de la administración la propuesta de resolución, la autoridad competente notificará al operador y a los interesados el contenido de la misma, en trámite de audiencia (artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), de forma que los interesados y el operador puedan aportar cuantas consideraciones o alegaciones crean oportuno formular, presentando los documentos y justificaciones que estime pertinentes en un plazo de diez días desde la notificación al efecto.

El trámite de audiencia deberá desarrollarse siempre que se hayan presentado alegaciones o que se hayan evacuado informes por parte de los organismos consultados (artículo 82.3. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Si antes del vencimiento del plazo, el interesado o el operador manifestase su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite de audiencia.

5.1.4. Fase de Finalización.

Con las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia y con la propuesta de resolución, la autoridad competente procederá a revisar la documentación presentada y a analizar la adecuación de las alegaciones realizadas para valorar la necesidad de incorporar cambios que puedan influir en la resolución motivada.

Se redactará con la estructura de los modelos de propuesta de resolución que corresponda en cada caso, incorporando a la resolución motivada la información pertinente que proceda del trámite de audiencia. Si el peticionario mostrara su reparo a las condiciones en las que se propone la resolución motivada, en caso de que propusiera modificaciones inaceptables a juicio de la autoridad competente, se emitirá resolución motivada en los términos previstos con anterioridad al periodo de audiencia.

El procedimiento termina con la notificación al operador y resto de interesados, del contenido de la resolución motivada y su traslado a los organismos administrativos que hayan informado durante el procedimiento administrativo. La notificación contendrá el texto íntegro de la resolución motivada y deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que haya sido dictada la misma.

El plazo de resolución y notificación es de seis meses (artículo 45 de la Ley 26/2007) a partir de la comunicación por parte de la administración del inicio del expediente (inicio de instrucción del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental), ampliable a tres meses adicionales en los casos científicamente y técnicamente complejos.

La resolución que ponga fin al procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental se podrá publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o en la página web de entidad competente.

En caso de incumplimiento por parte operador del contenido de la resolución emitida por la autoridad competente, se iniciaría el procedimiento de ejecución forzosa.

5.1.5. Procedimiento de seguimiento y conformidad de la ejecución de medidas reparadoras

De acuerdo a la *sección 3ª. Seguimiento y vigilancia del proyecto de reparación*, del Capítulo II sobre Reparación de daños medioambientales del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, la responsabilidad del operador sigue siendo exigible en la fase de control y seguimiento de la ejecución de las medidas de reparación aprobadas en la resolución motivada. Por esta razón, se propone en el presente apartado el procedimiento a seguir para dar conformidad a las medidas reparadoras que se ejecuten.

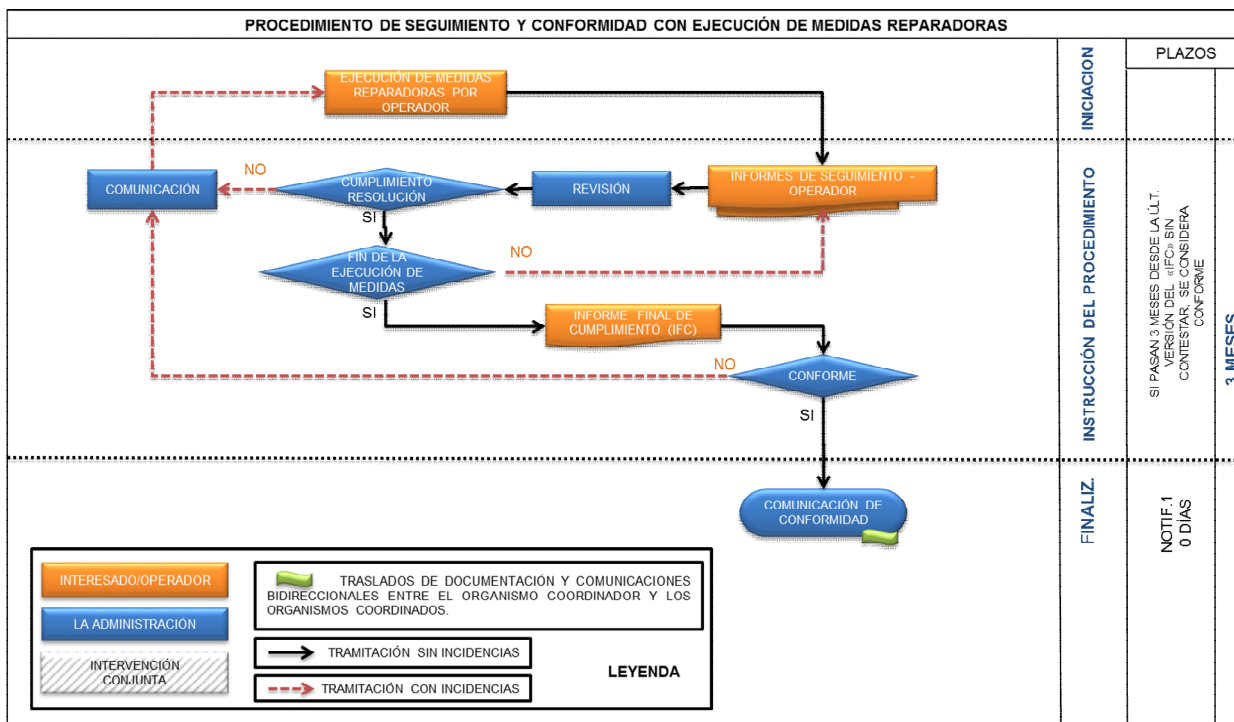


Figura 10. Procedimiento de seguimiento y conformidad con la ejecución de medidas reparadoras. Fuente: Elaboración propia

En este procedimiento se incluyen consideraciones y criterios a tener en cuenta en el seguimiento de las medidas reparadoras (revisión de los informes de seguimiento), revisión del informe final de cumplimiento y comunicación de conformidad con el informe final de cumplimiento.

El procedimiento propuesto se desarrolla de acuerdo con las siguientes fases:

1. Fase de iniciación
2. Fase de instrucción del procedimiento.
3. Fase de finalización.

5.1.5.1. Fase de iniciación.

El procedimiento de seguimiento y conformidad con la ejecución de medidas reparadoras, se inicia con el comienzo de las actividades de ejecución de las medidas reparadoras por parte del operador. Las medidas reparadoras, así como los plazos de ejecución, se registrarán por lo dispuesto en la resolución motivada aprobada en el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental anteriormente descrita.

5.1.5.2. Fase de instrucción del procedimiento.

El operador elaborará durante la ejecución de las medidas reparadoras, informes de seguimiento con la periodicidad que desde el punto de vista técnico y en función de la duración de los trabajos de reparación se considere oportuno, los cuales se remitirán la Autoridad competente para su revisión.

El contenido mínimo de los informes de seguimiento es el siguiente:

- Descripción de las medidas reparadoras a ejecutar.
- Grado de cumplimiento de los condicionantes incluidos en la resolución motivada.
- En el caso en el que las medidas reparadoras aprobadas tengan que ser sometidas al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, el informe de seguimiento incluirá un apartado en el que se verifique el cumplimiento de los condicionados de la Declaración de Impacto Ambiental.
- Comprobación de ausencia de afecciones a zonas colindantes.
- Medidas preventivas y/o correctoras aplicadas en la fase de ejecución de las medidas de reparación aprobadas.
- Descripción, seguimiento y control del estado básico del medio antes y después de la emisión del informe de seguimiento.
- Seguimiento de la adecuada gestión de los residuos.
- Grado de cumplimiento de los objetivos de recuperación.

Como norma general de referencia en relación a la periodicidad de los informes de seguimiento, se propone seguir el siguiente esquema orientativo:

TIEMPO PREVISTO PARA EJECUTAR MEDIDAS DE REPARACIÓN	PERIODICIDAD MÍNIMA PROPUESTA DE LOS INFORMES DE SEGUIMIENTO
Superior a un año	Bimensual
Entre seis meses y un año	Mensual
Entre tres y seis meses	Quincenal
Inferior a tres meses	Semanal

Las anteriores recomendaciones constituyen períodos orientativos, que serán ajustados a criterio del técnico en función de la envergadura de las medidas a ejecutar, de la calidad de los recursos naturales a recuperar, y de la urgencia que requiera la aplicación de las medidas.

El técnico de la administración realizará las inspecciones necesarias de los trabajos de ejecución de las medidas de reparación con la periodicidad oportuna, definida en la propuesta aprobada de las medidas de reparación, y en función de la magnitud de los daños.

Las inspecciones o requerimientos de información adicional al operador, en el seguimiento de la ejecución de las medidas e instrucciones incluidas en la resolución motivada, podrán realizarse por la autoridad competente, en cualquier momento de la ejecución de las medidas de reparación.

En el caso en que no se cumpla el contenido de la resolución motivada, la administración comunicará las desviaciones que deben corregirse en la ejecución de los trabajos de reparación en curso.

En el caso en que se cumpla el contenido de la resolución motivada, y se haya concluido la ejecución de medidas reparadoras el operador redactará un informe final de cumplimiento.

Una vez se haya terminado la ejecución de las medidas de reparación, el operador entregará un informe final de cumplimiento que remitirá a la Autoridad competente. El técnico revisará que el contenido del informe se ajusta a los mínimos definidos en el artículo 31 del reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, es decir:

- Declaración del operador de haber cumplido el contenido de la resolución motivada con la que se aprobaron las medidas de reparación y su programa de seguimiento.
- Resultados obtenidos en el Programa de seguimiento.
- Modificaciones y contingencias que hayan afectado a las medidas de reparación aprobadas, incluida en su caso la aplicación de las medidas correctoras correspondientes.

A la recepción del informe final de cumplimiento, la autoridad competente realizará dos revisiones:

- La primera identificará si el informe final de cumplimiento contiene toda la información que se detalla en el párrafo anterior, realizando los requerimientos oportunos al operador. Esta primera revisión se basará en el contenido de los informes de seguimiento que ha ido recibiendo la autoridad competente a lo largo de la fase de ejecución de las medidas de reparación.
- En la segunda revisión la autoridad competente revisará el informe final de cumplimiento (completo) redactado y enviado por el operador, una vez finalizada la fase de ejecución de las medidas de reparación. La autoridad competente manifestará motivadamente su conformidad o disconformidad con la ejecución, en los términos que disponga la normativa autonómica, emitiendo una comunicación de conformidad sobre la ejecución de medidas efectuada (Modelo R4).

Transcurridos tres meses desde la recepción del informe final de cumplimiento de forma completa, sin que la autoridad competente haya manifestado de modo expreso su conformidad o disconformidad, se entenderá que aquella otorga su conformidad con la ejecución de las medidas de reparación aprobadas.

6. AMENAZAS INMINENTES DE DAÑOS O DAÑOS TRANSFRONTERIZOS

La ley prevé dos escenarios para amenazas inminentes de daños o daños medioambientales en la Unión Europea, de acuerdo a su artículo 8. Estos se establecen en función de que el daño medioambiental o la amenaza de daño tenga su origen en:

- A. España y afecte a otro Estado miembro de la Unión Europea, o
- B. Un Estado miembro de la Unión Europea y este afecte a España.

En el primer escenario, la autoridad competente deberá ponerlo de inmediato en conocimiento del Ministerio para la Transición Ecológica. Este último, una vez informado, en colaboración con la autoridad competente y a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, adoptarán las medidas necesarias de coordinación e información con el Estado miembro que resulte afectado, así como las que resulten necesarias para que los operadores responsables del daño asuman los costes ocasionados a las autoridades del Estado miembro afectado.

En el segundo escenario, la autoridad competente española que identifique un daño o una amenaza inminente de daño para su territorio, ocasionado por una actividad económica o profesional en el territorio de otro Estado miembro de la Unión Europea, informará a la Comisión Europea a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Del mismo modo, la misma autoridad competente podrá trasladar al Estado miembro en el que se localice la actividad causante del daño, recomendaciones para la adopción de medidas preventivas, así como dar inicio a los trámites para recuperar los costes en los que se haya incurrido en la adopción de medidas preventivas, provisionales o reparadoras en territorio español.

Por otro lado, de acuerdo a la Disposición adicional decimotercera, los operadores que realicen actividades económicas o profesionales reguladas en la ley en Estados que no formen parte de la Unión Europea, estarán obligados a prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales en aplicación de lo establecido en los acuerdos, principios, objetivos y normas internacionales que España suscriba en esta materia, pudiendo resultar de aplicación, en virtud de los mismos, cuantas medidas de prevención, evitación y reparación de daños que se regulan en la ley, con el alcance y finalidad en ella prevista.

Los operadores que incumplan las obligaciones previstas en el párrafo anterior, y que sean beneficiarios de instrumentos públicos de apoyo a la inversión española en el exterior, estarán obligados a la devolución de todas las ayudas públicas de apoyo a la inversión en el exterior recibidas para el desarrollo de la actividad origen del daño medioambiental, y no podrán recibir ayudas similares durante un período de dos años, además de la sanción de que puedan ser objeto en virtud de la aplicación de los acuerdos suscritos por España a los que se hace referencia en el apartado anterior.

Lo descrito en los párrafos anteriores para Estados que no sean miembro de la Unión Europea, no eximirá del cumplimiento de cualquier otra obligación legal existente en el Estado en el que se realice la actividad causa del daño medioambiental.

La ley de responsabilidad medioambiental contempla determinadas medidas de actuación orientadas a la coordinación interadministrativa, en previsión de sucesos que causen riesgos o daños medioambientales de carácter transfronterizo (artículo 8 y Disposición adicional decimotercera de la ley).

El procedimiento a seguir que se propone para los riesgos o daños transfronterizos, es el procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental explicado en el presente informe para el caso en el que existen varios organismos competentes. En el caso de daños transfronterizos el Ministerio para la Transición Ecológica será siempre el organismo Coordinador, por tanto instruirá el procedimiento, mientras que el país afectado u origen de la amenaza inminente de daño o daño transfronterizo se considerará como un organismo competente Coordinado.

Para los daños transfronterizos, y de acuerdo al artículo 8 de la ley, se incorporará una nueva figura, el Comunicador, que lo ejercerá el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). El papel del Comunicador es actuar de interlocutor entre el organismo Coordinador y el organismo Coordinado.

Cabe señalar que España es parte, en el marco de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (UNECE)², del Convenio sobre Daños Transfronterizos de los Accidentes Industriales que fue adoptado en marzo de 1992, y que entró en vigor el 19 de abril de 2000. El objetivo de este Convenio es prevenir los accidentes industriales que puedan causar efectos transfronterizos, incluidos los accidentes causados por desastres naturales, y promover la cooperación internacional en investigación y desarrollo, intercambio de información e intercambio de tecnología en el área de prevención, preparación y respuesta a accidentes industriales.

Además del convenio existen otros acuerdos multilaterales sobre contaminación atmosférica transfronteriza, protección y uso de lagos y cursos de agua transfronterizos, evaluación de impacto en el contexto transfronterizo y acceso a información pública, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales.

En el marco del Convenio se ha desarrollado el Sistema de Notificación de Accidentes Industriales UN/EC con el objetivo de facilitar que un país donde ha ocurrido un accidente industrial lo notifique a todos los demás que podrían verse afectados, proporcionándoles la información necesaria para hacer frente a sus posibles efectos.

A continuación se propone y describe el procedimiento a seguir:

² Se puede ampliar información sobre el Convenio a través del siguiente enlace: <https://www.unece.org/env/teia/about.html>

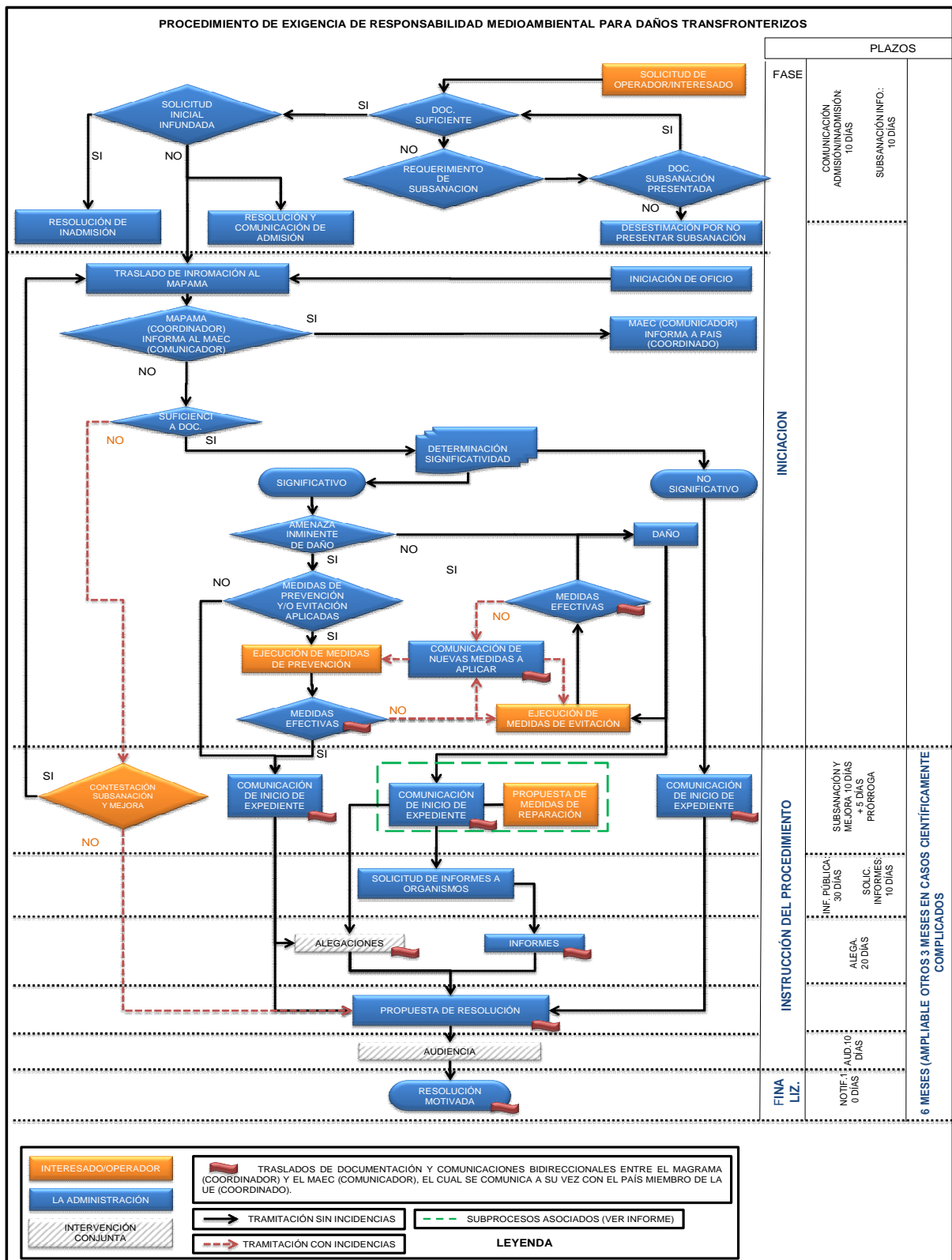


Figura 11. Procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental: Riesgos o daños transfronterizos.

Fuente: Elaboración propia

Cabe indicar que las amenazas inminentes de daños o daños transfronterizos se pueden diferenciar de la siguiente manera:

- A. Amenazas inminentes de daños o daños transfronterizos entre España y un país miembro de la Unión Europea.
 - a. El origen de la amenaza o del daño es en España, y afecta a un país miembro de la Unión Europea. El Ministerio para la Transición Ecológica será el Coordinador, que informará al MAEC (Comunicador), que a su vez informará al país de la Unión Europea afectado.
 - b. El origen de la amenaza o del daño es en un país miembro de la Unión Europea, y afecta a España. El Ministerio para la Transición Ecológica será el Coordinador, que informará al MAEC (Comunicador), que a su vez informará al país de la Unión Europea afectado o a la Comisión Europea (organismos Coordinados).

En ambos casos, se presupone que los dos países miembros de la Unión Europea (España y el otro país) instruirán el procedimiento general de exigencia de responsabilidad medioambiental en cada uno de sus países, produciéndose traslado de documentación y comunicaciones bidireccionales entre ambos países.

- B. Riesgos o daños transfronterizos entre España y otro país que no es miembro de la Unión Europea. El Ministerio para la Transición Ecológica será el Coordinador, que informará al MAEC (Comunicador), que establecerá un mecanismo de comunicación con el país no miembro de la Unión Europea.

7. REGISTRO TELEMÁTICO

La autoridad competente estudiará la posibilidad de tramitar la comunicación de solicitud de inicio mediante registro telemático, en cuyo caso habilitará un portal al efecto, con los modelos de comunicación de solicitud y con la opción de incorporar los documentos complementarios y adicionales solicitados para su revisión.

Asimismo, se facilitará la tramitación telemática de los informes de seguimiento de la ejecución de las medidas reparadoras de los daños medioambientales para agilizar el flujo de información y el control de las actuaciones llevadas a cabo por el técnico de la administración.

Habida cuenta que pudieran incluirse datos que los solicitantes pudieran considerar confidenciales, este registro telemático incorporará firma electrónica o certificado digital admitido por la autoridad competente encargado de la instrucción del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

En el desarrollo y funcionamiento del registro telemático, se tendrá en cuenta lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE MEDIO AMBIENTE

DIRECCIÓN GENERAL DE BIODIVERSIDAD Y
CALIDAD AMBIENTAL

COMISIÓN TÉCNICA DE PREVENCIÓN Y REPARACIÓN DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES