

**LA RESPONSABILIDAD DEL COMPRADOR DE UN INMUEBLE
CONTAMINADO EN LA NORMATIVA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL
(A PROPÓSITO DE LA STJUE DE 4 DE MARZO DE 2015)***

JACOBO COMPAINS CLEMENTE

Doctorando en Derecho

Universidad Pública de Navarra

jacobo.compains@unavarra.es

RESUMEN: La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de marzo de 2015 resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado de Italia, acerca de la adecuación a los principios de la Unión Europea en materia ambiental, de la normativa nacional sobre recuperación de suelos contaminados que impide imponer la ejecución de las medidas de reparación al propietario del terreno contaminado que no intervino en la producción del daño.

PALABRAS CLAVE: Principio quien contamina paga. Suelo contaminado. Responsabilidad ambiental. Daño ambiental. Reparación. Nexo causal.

ABSTRACT: The Judgment of the Court of Justice of the European Union of 4 March 2015 resolves the question referred for a preliminary ruling by the Council of State of Italy, about the adequacy to the European Union principles relating to the environment, of the national legislation on recovery contaminated land which does not permit the

* Este trabajo cuenta con la financiación del programa de ayudas para la formación del personal investigador de la Universidad Pública de Navarra.

administrative authority to require the owner who was not involved in the production of the damage to carry out the implementation of remedial measures.

KEYWORDS: Polluter pays principle. Contaminated land. Environmental liability. Environmental damage. Remedying. Causal link.

SUMARIO: I. Introducción. II. Hechos y cuestión prejudicial. II.1 Tipología y situación de los daños. II.2 La presencia de la industria química como foco de contaminación. II.3 Primer intento de descontaminar el área y declaración como “sitio de interés nacional”. II.4 Exigencia de responsabilidad a los nuevos propietarios. II.5 Planteamiento de la cuestión prejudicial. III. Respuesta del TJUE. IV. La aplicación de los principios de la Unión Europea en materia de medio ambiente. V. El ámbito de aplicación temporal de la Directiva 2004/35. El problema de los daños ambientales históricos. VI. Los requisitos de la responsabilidad ambiental en la Directiva 2004/35. VI.1 Daño ambiental y operador. VI.2 Culpa o negligencia del operador. VI.3 Nexo o vínculo causal. VI.4 La posición de la Directiva 2004/35 en el ordenamiento y su relación con la normativa ambiental más exigente. VII. La responsabilidad del comprador de un inmueble contaminado en la normativa ambiental más exigente. VII.1 Antecedentes. La solución en el ámbito civil. VII.2 La posible incidencia de la normativa europea de residuos. VII.3 Las normas nacionales en España e Italia: residuos y suelos contaminados y responsabilidad ambiental. VIII. Conclusiones. IX. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La funcionalidad de la regla “quien contamina paga”, en relación con el problema relativo a la reparación del daño ambiental, resulta evidente cuando está claro cuál es el sujeto que con su actividad ha ocasionado la contaminación de la que se deriva el daño. Pero pueden darse determinados supuestos en los que esta persona no llegue a ser identificada o no sea posible obtener de ella las medidas necesarias para el restablecimiento de la situación alterada.

En estos casos, las particulares características del medio ambiente que lo hacen valedor de la condición de interés difuso o colectivo, resaltan la injusticia de que sea la colectividad, que se ha visto afectada por el deterioro ambiental resultante del daño, quien tenga que cargar con su restauración.

De esta forma el principio quien contamina paga ha sido objeto de muy variadas interpretaciones, todas ellas favorecidas por la ambigüedad con que el mismo aparece enunciado en el Derecho originario de la Unión Europea (art. 191.2 TFUE). Por un lado, la necesidad de lograr la rehabilitación del medio ambiente dañado justificaría la postura favorable a una interpretación extensiva del alcance y límites del principio; pero por otro la literalidad de la regla parece excluir la posibilidad de que sujetos diferentes al que causó la contaminación puedan resultar responsables, produciéndose en tal caso la quiebra del principio¹.

En este punto, la Directiva 2004/35/CE de responsabilidad medioambiental insta un sistema centrado en la efectiva reparación de los daños al medio ambiente por parte de los operadores que con su actividad hubiesen contribuido a la producción de los mismos, de manera que el principio quien contamina paga es desarrollado en el sentido de establecer las medidas encaminadas a obtener la reparación de los daños ambientales del sujeto que los ocasionó². Pero aun así, la complejidad de las relaciones entre las normas sobre responsabilidad ambiental y el resto de normas en materia de medio ambiente hace que persistan las dudas sobre la forma en que han de desplegarse los mecanismos de reparación ambiental.

Es lo que ocurre en el caso que estudia la STJUE de 4 de marzo de 2015³, en el que las autoridades italianas persiguen imponer las medidas de rehabilitación a los nuevos propietarios, compradores de unos terrenos ya contaminados. Se da la

¹ ESTEVE PARDO, J., *Ley de Responsabilidad Medioambiental. Comentario sistemático*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 106.

² Segundo considerando de la Directiva 2004/35: "La prevención y reparación de los daños medioambientales debe llevarse a cabo mediante el fomento del principio con arreglo al cual 'quien contamina paga' [...]. El principio fundamental de la presente Directiva debe, por tanto consistir en que un operador cuya actividad haya causado daños al medio ambiente [...] sea declarado responsable".

³ Asunto C-534/13, *Fipa Group y otros* (ECLI:EU:C:2015:140).

circunstancia de que la legislación italiana sobre suelos contaminados⁴ permite obtener de estos la restitución de los costes hasta un cierto límite pero impide exigirles la ejecución material de las medidas⁵. Así, lo que el TJUE debe resolver es el encaje de esta forma de responsabilidad limitada, en principio contraria a la Directiva 2004/35, pero teniendo en cuenta que lo que las autoridades italianas consideran incompatible con el principio quien contamina paga es que no se pueda exigir una reparación completa al propietario que no causo el daño.

Hasta el momento han sido muy pocas las ocasiones en las que el TJUE ha tenido la oportunidad de pronunciarse directamente sobre las disposiciones de la Directiva 2004/35. Las Sentencias de 9 de marzo de 2010⁶ ya interpretaron anteriormente aspectos relativos a las condiciones de aplicabilidad de los principios sobre medio ambiente, al ámbito de aplicación temporal de la Directiva 2004/35 o al nexo causal como requisito fundamental de la responsabilidad. La STJUE de 4 de marzo de 2015 sigue la línea marcada por las anteriores y constituye una nueva aportación a la interpretación del sistema de responsabilidad de la Directiva 2004/35.

II. HECHOS Y CUESTIÓN PREJUDICIAL

II.1 Tipología y situación de los daños

Nos encontramos ante un caso de contaminación del suelo a causa de la presencia continuada de industrias de gran potencial contaminante en la zona afectada.

El área objeto del litigio se sitúa en la provincia de Massa-Carrara, perteneciente a la región de Toscana en Italia. Esta provincia, localizada al pie de los

⁴ Libro Quinto, “*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*”, del Código Ambiental italiano (Decreto Legislativo nº 152, de 3 de abril de 2006. *Codice dell’Ambiente*).

⁵ Según lo dispuesto en los arts. 250 y 253.4 del Código Ambiental, la Administración, cuando no sea posible identificar al causante de la contaminación u obtener de este las medidas de reparación, no puede obligar a los nuevos propietarios a adoptar las medidas acordadas, sino que deberá ejecutarlas por sí misma, pudiendo recuperar de los propietarios el coste de las actuaciones realizadas hasta el límite del valor de mercado del terreno, determinada una vez efectuada la descontaminación.

⁶ Ambas sobre el caso *ERG y otros*. Asunto C-378/08 (ECLI:EU:C:2010:126) y asuntos acumulados C-379/08 y C-380/08 (ECLI:EU:C:2010:127).

Alpes Apuanos y con salida al mar Mediterráneo, ha sido históricamente un importante punto industrial. No en vano la explotación de las canteras de mármol ha constituido a lo largo de los siglos una de las principales actividades económicas en la zona.

II.2 La presencia de la industria química como foco de contaminación

Entre las décadas de 1960 y 1980 las sociedades Farmoplant SpA y su sucesora Cersam Srl, ambas pertenecientes al grupo empresarial Montedison, desarrollaron en la provincia su actividad industrial consistente en la producción de insecticidas y herbicidas.

Durante todo ese tiempo el trabajo de estas industrias no estuvo exento de incidentes. Uno de los episodios más alarmantes tuvo lugar en agosto de 1980, cuando un incendio en la planta provocó una nube tóxica que, aunque no produjo daños personales, avivó el rechazo de la población local y derivó en la celebración de un referéndum en el que los habitantes de los municipios de Massa, Carrara y Montignoso dieron su aprobación con una amplia mayoría al proyecto de cierre y desmantelamiento de la planta.

Sin embargo, diversas resoluciones del Tribunal administrativo regional de Toscana (Tribunale amministrativo regionale per la Toscana) permitieron a Farmoplant SpA continuar con su actividad, al considerar que concurrían las condiciones de seguridad necesarias. Decisiones que, sin ninguna duda, se evidenciaron poco después erróneas a raíz de otro grave accidente acaecido en julio de 1988. Esta vez fue una explosión en los tanques de almacenamiento de los insecticidas fabricados en la planta la que ocasionó una nueva nube tóxica. El resultado fue el cierre definitivo de la instalación y la puesta en marcha de un proyecto de reparación cuyos costes hubieron de ser sufragados por el grupo Montedison como propietario de la filial Farmoplant SpA, responsable de los daños. En esta ocasión tampoco se produjeron daños personales, pero sí que se habían causado perjuicios de considerable magnitud al medio ambiente, al confirmarse la presencia en los terrenos en que la industria había operado de una importante contaminación del suelo por sustancias químicas tales como el dicloroetano o el amoníaco.

II.3 Primer intento de descontaminar el área y declaración como “sitio de interés nacional”

A lo largo del año 1995 se acometieron las primeras tareas de descontaminación, que resultaron insuficientes, logrando únicamente como resultado el saneamiento parcial de los terrenos afectados. Por ello, en el año 1998 el área fue calificada como “sitio de interés nacional” (*sito d'interesse nazionale*⁷) a efecto de promover su completa rehabilitación.

II.4 Exigencia de responsabilidad a los nuevos propietarios

Tiempo más tarde se produce un cambio en la propiedad de los terrenos. En concreto, son las sociedades Fipa Group Srl, Tws Automation Srl e Ivan Srl las que a partir del año 2006 proceden a su adquisición.

Es entonces cuando el Ministerio de Medio Ambiente italiano (Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) acuerda ordenar a estas empresas en su condición de “vigilantes del terreno” la ejecución de diversas medidas de “protección urgente”, según las disposiciones del Código Ambiental. Se trataba, en concreto, de acometer la construcción de una barrera hidráulica de captación para proteger la capa freática ante la posible filtración de contaminantes a las aguas subterráneas, así como de presentar una modificación del proyecto de rehabilitación del terreno existente desde el año 1995. Las resoluciones administrativas en que se contenían estas medidas fueron recurridas por las empresas afectadas.

El Tribunal administrativo regional de Toscana anuló estas resoluciones en aplicación del principio “quien contamina paga”, por considerar que los nuevos propietarios de los terrenos no habían intervenido en la causación de los daños y por tanto carecían de responsabilidad.

⁷ Figura especial de protección, destinada a promover la completa rehabilitación del sitio contaminado, que se acuerda en función de las características del sitio contaminado, la cantidad y peligrosidad de los contaminantes, la relevancia del impacto ambiental en términos de salud y riesgo ecológico, así como los perjuicios para el patrimonio cultural y ambiental. Su regulación actual se encuentra en el art. 252 del Código Ambiental italiano.

II.5 Planteamiento de la cuestión prejudicial

Elevado el caso al Consejo de Estado (Consiglio di Stato), este órgano constató la falta de un criterio uniforme a la hora de interpretar las disposiciones del Código Ambiental relativas a las obligaciones del propietario de un paraje contaminado: si bien la jurisprudencia siempre se pronuncia sobre la base de la invocación de los principios de cautela, de acción preventiva y de quien contamina paga, los resultados a que conduce la posterior argumentación resultan del todo dispares, ya que llevan tanto a considerar que sobre el propietario no contaminador recae el deber –inherente a su condición como tal– de adoptar las medidas de protección urgente y de rehabilitación, como a excluir cualquier tipo de responsabilidad de este sujeto debido a la ausencia de nexo causal que vincule la actividad con el daño.

Así las cosas, el Consejo de Estado decidió la suspensión del procedimiento y plantear ante el TJUE cuestión prejudicial que quedó delimitada en los siguientes términos:

“¿Se oponen los principios de la Unión Europea en materia medioambiental establecidos en el artículo 191 TFUE, apartado 2, y en los artículos 1 y 8, apartado 3, y los considerandos 13 y 24 de la Directiva 2004/35 —en particular, el principio de quien contamina paga, el principio de cautela, el principio de acción preventiva y el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma— a una normativa nacional como la establecida en los artículos 244, 245 y 253 del [Código medioambiental], la cual, en caso de que se compruebe la contaminación de un paraje y de que sea imposible identificar al responsable de la contaminación o incluso conseguir de éste las medidas reparadoras, no permite a la autoridad administrativa imponer la ejecución de las medidas de protección urgente y de rehabilitación al propietario no responsable de la contaminación y únicamente establece a cargo de éste una responsabilidad patrimonial limitada al valor del paraje una vez ejecutadas las medidas de rehabilitación?”.

Se trata básicamente de aclarar si la aplicación de las disposiciones europeas en materia de medio ambiente determinan algún tipo de responsabilidad en relación con el propietario comprador de los terrenos contaminados o si, por contra, se oponen a la misma.

La norma de referencia a interpretar que el Consejo de Estado propone es la Directiva 2004/35/CE de responsabilidad medioambiental, en la que los principios quien contamina paga, de cautela, de acción preventiva y de corrección en la fuente son objeto de desarrollo. Y ello pese a que las disposiciones nacionales controvertidas se refieren a la regulación de los residuos y suelos contaminados⁸ y a que las normas sobre responsabilidad ambiental por las que se efectúa la transposición de la Directiva 2004/35 en ningún momento se entienden aplicables al caso pese a encontrarse en el propio Código Ambiental⁹. Debe tenerse en cuenta que en el momento en que la Administración dictó las primeras resoluciones que dieron lugar al litigio posterior dicha transposición aún no se había llevado a efecto y que en cualquier caso las disposiciones del Código Ambiental sobre suelos contaminados pueden ser tenidas como la ley especial que habría de aplicarse.

La manera en que la cuestión prejudicial se plantea parece tener su origen en la importancia central que se da a la interpretación del alcance y límites del principio quien contamina paga en materia de responsabilidad por daño ambiental; un debate más propio del momento anterior a que la cuestión fuese abordada por el Derecho europeo en la Directiva 2004/35. Así, en la apelación por la que se eleva el caso al Consejo de Estado, el Ministerio de Medio Ambiente plantea que la correcta aplicación del principio quien contamina paga solo puede realizarse por medio de un sistema de responsabilidad objetiva sin excepción, con presunción del nexo causal por la relación de la actividad empresarial con el sitio contaminado –lo que difiere de la regulación establecida por la Directiva 2004/35–. Siguiendo esta argumentación, la responsabilidad de las nuevas empresas propietarias tendría su fundamento en el riesgo objetivo para el medio ambiente que supone el desarrollo de su actividad.

III. RESPUESTA DEL TJUE

El Tribunal concluye que la Directiva 2004/35/CE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa nacional de aplicación en el litigio principal.

⁸ Todos los preceptos del Código Ambiental invocados por el Consejo de Estado, sobre los que versa el litigio principal, se incluyen en el Título V “*Bonifica di siti contaminati*”, dentro del Libro Quinto “*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*” (arts. 239-253).

⁹ Libro Sexto del Código Ambiental “*Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*” (arts. 299-318).

La circunstancia de que los nuevos propietarios no hayan intervenido en la contaminación que dio lugar a los daños resulta definitiva para el Tribunal y excluye la posibilidad de que la Administración pueda exigirles la ejecución de las medidas requeridas.

De este modo la resolución del caso planteado pasará por la ejecución directa de las medidas de restauración del suelo por parte de la Administración, pudiendo esta recuperar los costes posteriormente de los propietarios de los terrenos, con el límite del nuevo valor de mercado de los terrenos restaurados.

A continuación se analiza la argumentación desarrollada por el Tribunal y, en especial, su incidencia en la definición del sistema de responsabilidad por daño ambiental y en la solución de la cuestión relativa a la responsabilidad del comprador de un bien inmueble contaminado. Así, partiendo de la regulación básica de los principios ambientales contenida en el TFUE, se estudian las condiciones para su aplicación, las posibilidades que ofrece la Directiva 2004/35 en relación con la problemática planteada y la posible incidencia de las normas ambientales más exigentes.

IV. LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La sentencia comienza por recordar las condiciones de aplicabilidad del artículo 191.2 TFUE, precepto en el que se consagran los principios ambientales de cautela, de acción preventiva, de corrección en la fuente y de quien contamina paga.

El objetivo que inspira este precepto es el de dirigir la acción política de la Unión Europea hacia la consecución de determinados objetivos mediante la aplicación de los principios concretos que se enuncian (ap. 39). A este respecto se enfatiza el hecho de que las autoridades administrativas competentes en materia de medio ambiente “no pueden invocar el artículo 191, apartado 2, para imponer, sin base jurídica nacional, determinadas medidas preventivas y reparadoras” (ap. 41). Y es que cabe recordar que parte de la jurisprudencia italiana se mostraba a favor de una interpretación amplia del principio quien contamina paga que actuase como excepción a las normas sobre reparación de suelos contaminados del Código Ambiental.

Por tanto, la invocación de los principios de cautela, de acción preventiva, de corrección en la fuente y de quien contamina paga requiere la existencia de una norma que, aprobada en el marco de la política que prescribe el artículo 191 TFUE, aplique y desarrolle estos principios. De entre ellos, especialmente relevante para la resolución de este caso va a resultar el principio quien contamina paga, cuya interpretación centra el debate en el litigio principal, tal como resulta del planteamiento de la cuestión prejudicial.

En cualquier caso, no hay duda de que los citados principios son desarrollados por la Directiva 2004/35 y en consecuencia, la aplicación de los mismos al caso vendrá determinada, no por su inclusión en el artículo 191.2 TFUE, sino por el desarrollo que de los mismos lleva a cabo la Directiva 2004/35 de responsabilidad medioambiental (ap. 42).

V. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN TEMPORAL DE LA DIRECTIVA 2004/35. EL PROBLEMA DE LOS DAÑOS AMBIENTALES HISTÓRICOS

El TJUE aborda a continuación la cuestión de la aplicabilidad temporal de la Directiva 2004/35 a los daños que constituyen el objeto del litigio. De entrada, la Directiva renuncia decididamente a cualquier forma de aplicación retroactiva del sistema de responsabilidad ambiental que configura. El trigésimo considerando ya anuncia esta posición cuando declara que “los daños causados antes de la expiración del plazo de transposición de la presente Directiva no deben estar cubiertos por sus disposiciones”¹⁰.

Fundamentalmente son razones de seguridad jurídica y de confianza legítima las que respaldan la opción por una regulación contraria a la retroactividad de la

¹⁰ Esta situación contrasta con el régimen aplicable en materia de suelos contaminados, que no contempla ningún límite temporal en relación con la responsabilidad de descontaminar y recuperar el suelo declarado contaminado. GILI SALDAÑA, M.A. y GÓMEZ POMAR, F., “Responsabilidad por daños al medio ambiente y por contaminación de suelos: problemas de relación”, en *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2, 2006, págs. 25-26. Como afirma DE LA VARGA PASTOR, “actualmente, se ha asumido que, a pesar de que el origen de la contaminación fuera pasada, la contaminación sigue siendo contemporánea, con lo cual no existe ninguna retroactividad real y se debe afrontar su descontaminación en cualquiera de las posiciones que se está, causante, propietario o poseedor” (DE LA VARGA PASTOR, A., *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados*, La Ley, Madrid, 2012, pág. 434).

responsabilidad¹¹, pero la misma lleva a que este tipo de daños históricos queden sin solución a través de la institución de la responsabilidad. Especialmente ilustrativo en este sentido resulta el decimotercer considerando, en el que se admite que “no es posible subsanar todas las formas de daño medioambiental mediante el mecanismo de la responsabilidad”¹².

Así, el artículo 17, en relación con el artículo 19, sitúa la fecha de referencia en cuanto a determinar la aplicabilidad temporal de la Directiva en el día 30 de abril de 2007, fecha que coincide con la prevista como límite para la adopción de las disposiciones nacionales de transposición de la Directiva. Según se establece en el mismo precepto, quedan excluidos del ámbito temporal de la Directiva aquellos daños ocasionados con anterioridad, así como los posteriores que se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de esa fecha¹³.

Además, el propio artículo 17 establece un plazo de prescripción de la responsabilidad que, en definitiva, va a constituir una segunda posible fuente de daños históricos exentos. Se prevé, en concreto, la no aplicación de la Directiva 2004/35 cuando hayan transcurrido “más de treinta años desde que tuvo lugar la emisión, el suceso o el incidente” que causó el daño, fijando el día a quo en aquel en el que terminó por completo o se produjo por última vez dicha emisión, suceso o incidente causante.

Teniendo en cuenta los citados criterios temporales y a la vista del relato de los hechos, la posible aplicación de la Directiva 2004/35 al caso queda muy

¹¹ Libro Blanco de la Comisión Europea sobre responsabilidad ambiental. COM2000 (66) final, de 9 de febrero de 2000, ap. 4.1, pág. 17.

¹² *Ibidem*. A este respecto, el Libro Blanco considera que los problemas ocasionados por la “contaminación del pasado” deberán ser afrontados por los Estados miembros y “para ello podrían establecer, por ejemplo, mecanismos de financiación para remediar la contaminación o los daños a la biodiversidad existentes, que se adaptaran a su situación nacional y tuvieran en cuenta, entre otros factores, el número de lugares contaminados, las causas y la naturaleza de la contaminación y los costes de limpieza o restauración”.

¹³ Así, no se verán afectados por esta regla general de irretroactividad los daños históricos y continuados, cuya producción se mantenga una vez sobrepasada la fecha fijada como límite de aplicación temporal de la Directiva 2004/35. Para GARCÍA AMEZ, el tratamiento de este tipo de daños constituye un supuesto admisible de retroactividad impropia similar a la que se da en relación con los suelos contaminados (GARCÍA AMEZ, J., “La Ley de Responsabilidad Ambiental: una visión crítica y balance de su aplicación”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 30, 2015, pág. 445).

comprometida, ya que, al parecer, los daños en cuestión son el resultado de la implantación de una industria química en el área afectada desde los años 1960 hasta finales de los años 1980, quedando los resultados dañosos fijados en sus límites en la primera mitad de los años 1990.

Pese a la aparente claridad de este razonamiento el TJUE no entra a valorar la cuestión y entiende que es el órgano jurisdiccional remitente el que debe comprobar la concurrencia en el caso de los requisitos de aplicabilidad temporal de la Directiva 2004/35 “sobre la base de los hechos que solo a él compete apreciar” (ap. 45). Hecha esta comprobación, si no se considera aplicable la Directiva 2004/35, el caso habrá de resolverse aplicando en exclusiva el Derecho nacional italiano; mientras que si se cree oportuno aplicar la Directiva, la solución del caso tendrá que respetar los términos de la interpretación acerca de los requisitos de la responsabilidad que el TJUE ofrece a continuación.

VI. LOS REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN LA DIRECTIVA 2004/35

Siguiendo con el análisis de la Directiva 2004/35, el TJUE pasa a examinar ahora su aplicación por razón de la materia, puesto que el sistema de responsabilidad que la norma configura no es aplicable a todo tipo de menoscabo al medio ambiente, sino que requiere la conjunción de una serie de circunstancias concretas¹⁴.

VI.1 Daño ambiental y operador

Por un lado, no se duda de que exista un “daño medioambiental” en el sentido del artículo 2.1.c) de la Directiva 2004/35, dentro del cual se incluyen expresamente los daños al suelo¹⁵.

¹⁴ Acerca del ámbito de aplicación del sistema de responsabilidad ambiental diseñado por la Directiva 2004/35, SORO MATEO, B., “Consideraciones críticas sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Responsabilidad Ambiental”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009, págs. 185-224.

¹⁵ Los daños al suelo se definen como “[...] cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana debidos a la

La definición del concepto de “daño medioambiental” se completa con el requisito de que este daño haya sido provocado por un sujeto al que la Directiva se refiere como “operador”. Así, para que el mecanismo de reacción ante el daño medioambiental se ponga en marcha es necesario identificar a un operador que pueda ser declarado responsable del mismo.

Al operador compete, en principio, “adoptar la iniciativa de proponer las medidas que reparadoras que considere adecuadas a la situación” y “es a quien la autoridad competente puede obligar a adoptar las medidas necesarias” (ap. 50), debiendo cargar con los costes de estas medidas. Parece claro que en este caso las empresas a las que las autoridades italianas tratan de imponer la ejecución de las medidas encajan en el concepto de operador, de acuerdo con el artículo 2.6 de la Directiva 2004/35¹⁶.

VI.2 Culpa o negligencia del operador

Es importante identificar el tipo de actividad que este operador desempeña, ya que según se incluya en la relación de actividades del Anexo III o no, el régimen de responsabilidad aplicable va a ser distinto: las actividades enumeradas en el Anexo III revisten una especial peligrosidad y potencialidad dañosa, motivo por el que les es aplicable un régimen más estricto de responsabilidad de carácter objetivo, en el que no se tiene en cuenta la concurrencia de culpa o negligencia.

Sin embargo, ninguno de los operadores señalados en este caso realiza una actividad recogida en el Anexo III de la Directiva, por lo que para la imposición de las medidas de reparación habrá de tenerse en cuenta necesariamente la concurrencia de una acción culposa o negligente en el origen del daño por parte de estos operadores, es decir, rige un régimen de responsabilidad subjetiva. Pero la cuestión relativa a si esta actuación culposa o negligente concurre o no en el caso ni siquiera es valorada

introducción directa o indirecta de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o en el subsuelo”.

¹⁶ Tendrá la consideración de operador “[...] cualquier persona física o jurídica, privada o pública, que desempeñe o controle una actividad profesional o, cuando así lo disponga la legislación nacional, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de esa actividad, incluido el titular de un permiso o autorización para la misma, o la persona que registre o notifique tal actividad.”

por el TJUE porque, como enseguida aclarará, sencillamente no cree que los operadores sobre los que versa el litigio hayan tenido nada que ver con la producción del daño.

VI.3 Nexo o vínculo causal

Es en este punto cuando el Tribunal se refiere a la necesaria existencia de un nexo o vínculo causal entre la conducta del operador y el daño, que justifique la imposición de las medidas de reparación. La Directiva 2004/35 alude a este requisito en su décimotercer considerando y después solo lo exige directamente en relación con los daños derivados de contaminación de carácter difuso¹⁷ (art. 4.5); no lo generaliza de manera expresa en su articulado y tampoco se pronuncia en ningún momento acerca del modo en que este nexo causal habrá de ser determinado, por lo que la definición de esta última cuestión puede considerarse competencia de los estados miembros¹⁸.

El TJUE ya había declarado que la determinación del nexo causal es necesaria en aquellos casos en que se aplique la responsabilidad objetiva¹⁹ y ahora extiende esta interpretación a los supuestos, como el actual, en los que rige la responsabilidad subjetiva (aps. 55 y 56). Utiliza como base para esta consideración el artículo 4.5 de la Directiva 2004/35 y lo aplica analógicamente al caso, ya que no parece que estemos ante un supuesto de daños por contaminación difusa.

El TJUE entiende que en este caso no es posible establecer el nexo causal en relación con los operadores seleccionados, al desprenderse de los hechos que no contribuyeron a la producción del daño ambiental (ap. 60). Esta apreciación excluye la aplicación del sistema de responsabilidad previsto en la Directiva 2004/35, quedando los nuevos propietarios de los terrenos contaminados liberados de responder por los daños. Es por ello que la norma italiana, que impide imponer medidas reparadoras al

¹⁷ Según el decimotercer considerando de la Directiva 2004/35, la contaminación de carácter difuso define aquella situación “en la cual es imposible asociar los efectos medioambientales negativos con actos u omisiones de determinados agentes individuales”.

¹⁸ STJUE de 9 de marzo de 2010, asunto C-378/08, *ERG y otros* (ECLI:EU:C:2010:126), ap. 55.

¹⁹ *Ibidem*, ap. 65.

propietario no responsable de la contaminación, se considera acorde con la Directiva 2004/35 y con los principios de la política ambiental europea que esta norma desarrolla (ap. 63).

VI.4 La posición de la Directiva 2004/35 en el ordenamiento y su relación con la normativa ambiental más exigente

Aunque será la Administración la que en principio habrá de ejecutar las medidas propuestas, ya se ha visto que en este caso el Código Ambiental italiano posibilita la recuperación de costes por un importe no superior al valor de mercado del terreno una vez descontaminado. Es decir, la norma nacional permite aplicar una forma de responsabilidad patrimonial no prevista en la Directiva 2004/35. De este modo, se da la circunstancia de que la normativa ambiental más exigente en la aplicación del principio quien contamina paga que el Consejo de Estado italiano parecía buscar a través de la cuestión prejudicial, no es otra que la propia norma nacional contenida en el Código Ambiental: si se trataba de fundar una mayor responsabilidad del propietario no causante de la contaminación en las normas europeas que aplican y desarrollan el principio quien contamina paga, resulta que la Directiva 2004/35 por sí sola considerada sería contraria incluso a aquella forma de responsabilidad patrimonial que la Ley italiana determina.

Ha de tenerse en cuenta, en este sentido, que cuando sea imposible establecer el nexo causal, la situación quedará comprendida en el Derecho nacional y que el artículo 16 de la Directiva faculta a los estados miembros a que mantengan y adopten medidas más rigurosas, incluida “la determinación de otros responsables” (ap. 61). De acuerdo con esta argumentación, la situación opuesta, la de una norma nacional que sí impusiera la ejecución de las medidas reparadoras al propietario no responsable de la contaminación tampoco podría considerarse contraria a la Directiva 2004/35 y a los principios europeos en materia ambiental²⁰.

²⁰ A este respecto, la Abogada General advierte en sus conclusiones al caso que “los Estados miembros no pueden socavar dicho principio [‘quien contamina paga’] determinando otros responsables junto a los causantes o en lugar de ellos: esos otros responsables sólo pueden serlo a título subsidiario” (Conclusiones de la Abogada General Juliane Kokott, presentadas el 20 de noviembre de 2014, asunto C-534/13, *Fipa Group srl. y otros*, aps. 48 y 54).

Precisamente es esta previsión del artículo 16 la que da pie a analizar el tratamiento de la cuestión en la legislación nacional porque, como se ha visto, con la sola aplicación de la Directiva 2004/35 resultaría imposible determinar ningún tipo de responsabilidad del operador en el supuesto planteado. Ello incluye tanto la normativa nacional sobre residuos y suelos contaminados, como las disposiciones nacionales que efectúan la transposición de la Directiva 2004/35. También es posible encontrar en la normativa europea disposiciones más rigurosas, de las que podría resultar un grado de responsabilidad mayor, pero que no han sido invocadas en ningún momento en el procedimiento. En relación con lo último cabe apuntar que la Directiva 2004/35 tampoco supone obstáculo para la aplicación de las normas europeas más rigurosas, tal como se afirma en su artículo 3.2.

VII. LA RESPONSABILIDAD DEL COMPRADOR DE UN INMUEBLE CONTAMINADO EN LA NORMATIVA AMBIENTAL MÁS EXIGENTE

VII.1 Antecedentes. La solución en el ámbito civil

Con carácter previo a la configuración del suelo como un bien ambiental objeto de protección desde la perspectiva del Derecho público, el reparto de las cargas relativas a la descontaminación del inmueble entre los sujetos de la compraventa se ha resuelto, bien a través del propio clausulado del contrato, mediante la correspondiente rebaja del precio, o aplicando en su defecto las reglas de la responsabilidad contractual civil²¹. De esta forma, la solución usual ha consistido en negar cualquier tipo de responsabilidad del anterior propietario, admitiendo como excepciones oponible por parte del propietario actual las referidas a la institución del saneamiento por vicios ocultos y al ejercicio de la acción resolutoria por entrega de cosa distinta a la pactada como objeto de la compraventa.

La opción de obtener la reparación de este tipo de daños por la vía de la responsabilidad extracontractual ha sido negada por el Tribunal Supremo²² por una doble razón: a) aplicar esta solución supondría beneficiar de manera injusta al

²¹ GOMIS CATALÁ, L., *Responsabilidad por daños al medio ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1998, págs. 177 y 178.

²² STS (Sala de lo Civil) 1135/2008, de 22 diciembre (RJ 2009\162) y STS (Sala de lo Civil) 349/2012, de 11 de junio (RJ 2012\6709).

comprador del terreno contaminado porque obtendría la reparación de unos daños cuyo sujeto pasivo es la comunidad en su conjunto, cuando antes pudo haber tenido en cuenta el mal estado del inmueble a la hora de pactar unas condiciones más ventajosas de la compraventa; b) en todo caso falta el requisito de la alteridad, dado que cuando el daño se causa en un bien propio, aunque este sea posteriormente transmitido, no puede hablarse de daño “a otro” en el sentido del artículo 1902 del Código Civil.

VII.2 La posible incidencia de la normativa europea de residuos

El artículo 14 de la Directiva 2008/98/CE de residuos vigente establece, sobre la base del principio quien contamina paga, que los costes relativos a la gestión de los residuos deberán correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos. Se trata de una responsabilidad de carácter solidario que en este caso podría hacer recaer los costes de la reparación sobre el propietario no causante de la contaminación, mediante su consideración como “poseedor actual” de los residuos. Estaríamos ante una forma de responsabilidad que iría más allá de la responsabilidad patrimonial limitada prevista en el Código Ambiental italiano y posibilitaría la exigencia al propietario del terreno contaminado de las medidas necesarias para la completa rehabilitación del mismo.

Esta solución es esbozada por la Abogada General en sus conclusiones, pero admite que su aplicación al caso plantea muchos problemas²³. Por un lado está la dificultad que implica relacionar las normas sobre residuos con la regulación de la Directiva 2004/35. En este sentido la Abogada General entiende que se puede reclamar a los propietarios no causantes de la contaminación, como poseedores de residuos, pero únicamente de forma subsidiaria, excluyendo que se pueda reclamar directamente a estos sin requerir previamente al causante del daño. En otro orden de cosas, no parece posible en la actualidad tratar a los suelos contaminados como residuos, toda vez que el artículo 2 de la Directiva 2008/98 los excluye expresamente de su ámbito de aplicación²⁴.

²³ Conclusiones de la Abogada General Juliane Kokott, cit., aps. 72-78.

²⁴ La exclusión no estaba prevista con anterioridad a la aprobación de la Directiva 2008/98. En este sentido, el TJUE entendió que, en los supuestos de vertido accidental de hidrocarburos en

Pero es que además resulta que en ningún momento se ha planteado en el litigio principal la posibilidad de una resolución en base a las normas europeas sobre residuos. Por ello se recomienda al Tribunal no pronunciarse sobre la cuestión y se concluye que si las autoridades italianas decidieran explorar esta posible vía, habrían de plantear una nueva cuestión prejudicial en referencia expresa a la Directiva 2008/98 de residuos.

VII.3 Las normas nacionales en España e Italia: residuos y suelos contaminados y responsabilidad ambiental

La manera en que la cuestión ha sido abordada por nuestra legislación administrativa en materia de residuos y suelos contaminados se aleja de la postura tradicional en el ámbito civil. Aunque puede constatarse la ausencia de una regulación expresa en relación con los supuestos de cambio de titularidad del suelo²⁵, tomando como base lo dispuesto en el artículo 36.1 y 2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSL), previa declaración del terreno como suelo contaminado, el anterior propietario mantendría su posición como responsable principal, en tanto que causante de la contaminación. Paralelamente, el propietario o poseedor no causante de la contaminación podrá ser requerido a título de responsable subsidiario, pudiendo repercutir al causante el coste de las actuaciones que hubiera llevado a cabo en la recuperación del suelo.

Por contra, en Italia –como ya se ha apuntado–, el Código Ambiental (arts. 239 y ss.) contiene una regulación más compleja, a partir de la cual se infiere la imposibilidad de ordenar al propietario no causante de la contaminación la adopción de las correspondientes medidas de restauración del suelo contaminado. En concreto se prevé que la Administración, una vez identificado un punto en que el nivel de

el suelo, las aguas subterráneas o el mar, los hidrocarburos vertidos y el suelo contaminado habrían de ser considerados como residuos, en el sentido de la anterior Directiva 75/442 de residuos (STJUE de 7 de septiembre de 2004, asunto C-1/03, *Van de Walle y otros*, ECLI:EU:C:2004:490 y STJUE de 24 de junio de 2008, asunto C-188/07, *Comune de Mesquer*, ECLI:EU:C:2008:359).

²⁵ BOLAÑO PIÑEIRO, M.C., “Responsabilidad en la limpieza y recuperación de los suelos declarados contaminados o alterados en la normativa de suelos contaminados”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 196, 2015, págs. 147 y ss.

contaminación sobrepase el umbral de concentración de contaminantes permitida, dará inicio a las investigaciones oportunas para identificar al autor responsable (art. 244.1 y 2). Si este no es hallado o no es posible obtener de él las medidas de restauración, ni tampoco responden de manera voluntaria el propietario ni otros sujetos interesados, será la propia administración la que intervenga directamente para ejecutar las actuaciones necesarias (arts. 244.4 y 250). Llegados a este punto, si el propietario no causante de la contaminación procedió de forma espontánea, sin requerimiento previo, a restaurar el lugar contaminado, tendrá derecho a repercutir los costes al responsable; pero si ha sido la administración la que ha llevado a cabo la reparación, el propietario no causante de la contaminación habrá de reembolsar el coste de las medidas por un importe no superior al valor de mercado del terreno, determinado una vez ejecutadas dichas actuaciones (art. 253.4).

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que las normas sobre responsabilidad ambiental y suelos contaminados comparten ámbito de aplicación, ya que el concepto de suelo contaminado puede entenderse incluido dentro del, más amplio, de “daño medioambiental” que las primeras definen²⁶.

En este sentido la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental (LRM), norma que transpone la Directiva a nuestro ordenamiento, establece una presunción del nexo causal en relación con los operadores que desarrollen actividades incluidas en el anexo III y que podría dar pie a considerar responsable al propietario no causante de la contaminación (sin perjuicio de que este pueda recuperar los costes del verdadero causante). Al igual que la Directiva 2004/35, la norma estatal tampoco señala directamente a otros responsables diferentes al sujeto que ocasionó el daño, pero a su vez permite expresamente la aplicación de normativa ambiental más exigente, entre la que se encontraría la LRSL (DA 2ª LRM).

En Italia las disposiciones relativas a la responsabilidad por daños al medio ambiente que efectúan la transposición de la Directiva 2004/35 se incluyen también en el Código Ambiental (Libro Sexto, arts. 299 y ss.). En este caso se establece igualmente la diferenciación en función de la actividad que realice el operador, pero solo a los efectos de resolver su sujeción a uno u otro régimen de responsabilidad,

²⁶ DE LA VARGA PASTOR, A., “La coordinación entre la Ley 10/1998 de residuos y la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental en materia de suelos contaminados”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 84, 2009, pág. 248.

objetiva o subjetiva. No se acoge la posibilidad de presumir la causalidad por lo que, con independencia de la actividad desarrollada, siempre será necesaria la prueba de un nexo que vincule la actuación del operador con el daño ocasionado. A diferencia de lo que ocurre en la LRM, esto excluye cualquier opción de ejecución de las medidas de reparación por parte del propietario no causante del daño. Tampoco se prevé ningún tipo de regla de coordinación entre la normativa sobre suelos contaminados y la normativa sobre responsabilidad por daños ambientales, lo cual puede responder al hecho de encontrarse ambas regulaciones en el mismo cuerpo legal.

En ambos casos, español e italiano, es posible concluir el mayor desarrollo de la normativa en materia de residuos y suelos contaminados respecto de la relativa a responsabilidad por daños al medio ambiente, en cuanto a la determinación de otros responsables. Esto lleva a aplicar de forma preferente en este caso las normas nacionales sobre residuos y suelos contaminados. Sin embargo, se da la circunstancia de que, en función de cual sea el Derecho nacional aplicable, la solución va a ser distinta: mientras que en España la LRSC permitiría obtener del propietario del suelo contaminado la ejecución de las medidas, aunque a título de responsable subsidiario, en Italia sobre el mismo sujeto recaería una forma de responsabilidad patrimonial limitada que no incluye la ejecución material de la reparación.

Se evidencia de este modo que en el concreto ámbito de los daños al suelo, la interferencia de la normativa sectorial sobre suelos contaminados afecta al objetivo consistente en la armonización del régimen de responsabilidad por daños al medio ambiente que persigue la Directiva 2004/35. La posibilidad de que los estados establezcan disposiciones más rigurosas implica que la concreción del nivel de exigencia quede a disposición de la legislación de cada estado, pudiendo dar lugar a este tipo de disfunciones.

VIII. CONCLUSIONES

1. En virtud del principio quien contamina paga, la imposición de las medidas de reparación del daño ambiental dentro del sistema de responsabilidad que configura la Directiva 2004/35, siempre va a requerir la prueba de un nexo causal entre la actividad del operador y el daño advertido. La Directiva 2004/35 no se pronuncia sobre la forma en que ha de ser determinada esta relación de causalidad, ni se refiere

expresamente a la posibilidad de presumir la existencia del nexo por razón de la proximidad de la actividad potencialmente dañosa al lugar contaminado. La regulación de ambas cuestiones se remite a la normativa nacional.

2. El artículo 16 de la Directiva 2004/35 permite a los estados adoptar disposiciones sobre responsabilidad ambiental más rigurosas, incluida la determinación de otros responsables distintos al sujeto que ocasionó el daño. En este sentido, en Italia y España, la aplicación de las normas nacionales sobre residuos y suelos contaminados y –en el caso de España– sobre responsabilidad ambiental determina un grado mayor de responsabilidad del comprador de un inmueble contaminado, quien, con la sola aplicación de la Directiva 2004/35, quedaría en todo caso exonerado por su falta de participación en los hechos que dieron lugar al daño.

3. Debido a la posibilidad de aplicar normativa ambiental más exigente, queda comprometido el objetivo de la Directiva 2004/35 de lograr la armonización a nivel europeo de los regímenes de responsabilidad preexistentes, de manera que los mismos hechos pueden dar lugar a un grado de responsabilidad mayor en función de la norma nacional que resulte aplicable.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BOLAÑO PIÑEIRO, M.C., “Responsabilidad en la limpieza y recuperación de los suelos declarados contaminados o alterados en la normativa de suelos contaminados”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 196, 2015, págs. 347-350.
- DE LA VARGA PASTOR, A., “La coordinación entre la Ley 10/1998 de residuos y la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental en materia de suelos contaminados”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 84, 2009, págs. 233-260.
- DE LA VARGA PASTOR, A., *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados*, La Ley, Madrid, 2012.
- ESTEVE PARDO, J., *Ley de Responsabilidad Medioambiental. Comentario sistemático*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

- GARCÍA AMEZ, J., “La Ley de Responsabilidad Ambiental: una visión crítica y balance de su aplicación”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 30, 2015, págs 439-459.
- GILI SALDAÑA, M.A. y GÓMEZ POMAR, F., “Responsabilidad por daños al medio ambiente y por contaminación de suelos: problemas de relación”, en *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2, 2006.
- GOMIS CATALÁ, L., *Responsabilidad por daños al medio ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1998.
- SORO MATEO, B., “Consideraciones críticas sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Responsabilidad Ambiental”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009, págs. 185-224.