

# **LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE:**

## **SUMARIO:**

1. INTRODUCCIÓN.
2. SUJETO RESPONSABLE Y OBJETO DE LA LESIÓN. LEGITIMACIÓN.
3. EL DAÑO. FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD.
4. RELACION DE CAUSALIDAD Y PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN.
5. PROCEDIMIENTO PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
6. SUPUESTOS EN LOS QUE SE PUEDE EXIGIR RESPONSABILIDAD A LA ADMINISTRACIÓN POR DAÑOS AMBIENTALES:
  - a) Por la acción administrativa
  - b) Por omisión de su función de control o protección ambiental
7. ESPECIAL REFERENCIA A LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS CAUSADOS POR ESPECIE CINEGÉTICA.
8. LA RESPONSABILIDAD DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS:
  - a) Responsabilidad penal
  - b) Responsabilidad disciplinaria
9. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN:

Aunque lo habitual es que sea la Administración la encargada de velar por la protección del medio ambiente, vigilando, corrigiendo y sancionando a las actividades o a los particulares causantes de daños ambientales, también es lógico deducir que la participación de la Administración en la actividad social y económica mediante la prestación de servicios públicos, hecho constitucionalmente reconocido, puede incidir y ocasionar daños sobre los recursos naturales y sobre el medio ambiente en general.

El título X de la LRJPAC (arts. 139 a 146), con fundamento en el artículo 106.2 CE, regula y determina la existencia de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y personal por los daños que ocasione el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Pero para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración, como indica el Tribunal Supremo en diversas Sentencias, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a) La existencia de una lesión o daño en cualquiera de los bienes o derechos del particular afectado.
- b) Que el daño alegado por los particulares sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- c) La imputación a la Administración de los actos necesariamente productores de la lesión o daño.
- d) Relación de causalidad entre el hecho imputable a la Administración y la lesión, daño o perjuicio producido.
- e) Que la acción de la responsabilidad indemnizatoria sea ejercida dentro del plazo de un año contado a partir del hecho que motivó la indemnización.

Observando estos requisitos, sobre todo el primero de ellos, que exige que el daño se concrete en los bienes o derechos del particular afectado, es necesario incidir en la distinción entre una responsabilidad de la Administración por los daños o lesiones causados a los particulares, a los cuales se refiere la normativa mencionada, y una responsabilidad de la Administración por los daños causados al medio ambiente en sí mismo considerado como bien jurídico autónomo.

Y tal distinción es muy importante desde el momento en que los casos de daños ambientales no suelen concurrir los requisitos que exige la legislación para que haya lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración que los ha ocasionado.

No puede negarse la posibilidad de existencia de esos daños y, por lo tanto, la existencia de responsabilidad por los mismos, con fundamento en lo dispuesto por los apartados 2 y 3 del artículo 45 de nuestra Carta Magna, que establecen la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales y de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, así como la responsabilidad en caso de incumplimiento de tales deberes. Asimismo, puede fundamentarse en los propios principios de responsabilidad, de actuación conforme al interés general y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (a que hace mención el artículo 9 de la CE).

Como inconveniente, en la actualidad nos encontramos con que no existe una regulación específica de la responsabilidad de la Administración por daños medioambientales. Por esta razón, principalmente se plantean cuestiones de legitimación para reclamarla, acerca de la relación de causalidad, etc., que se traducen en una situación de inseguridad jurídica respecto de la protección del bien jurídico medioambiental cuando sea la Administración la que atente contra el mismo, necesiándose acudir a otros mecanismos como la atribución general de la función de protección y restauración ambiental para la articulación del deber de reponer el medio ambiente al estado en que se encontraba antes de la causa del daño por el funcionamiento normal o anormal del servicio público, o bien recurriendo a la exigencia de responsabilidades a los funcionarios o agentes. En este último sentido, es preciso indicar que la responsabilidad de la Administración es compatible con la responsabilidad disciplinaria o penal que quepa exigir al personal de la Administración concreto que la haya ocasionado.

Y el mayor inconveniente que presenta este tipo de responsabilidad es que concreta la reparación únicamente en la indemnización, lo cual, como veremos, tendrá escasa efectividad en el caso del daño ambiental.

## **2. SUJETO RESPONSABLE Y OBJETO DE LA LESIÓN. LEGITIMACIÓN:**

La principal característica de este tipo de responsabilidad es que no queda duda alguna respecto de cual es el sujeto responsable o elemento subjetivo: La Administración Pública, como persona pública, independientemente de que actúe en régimen jurídico público, o bajo la forma de persona jurídica de Derecho privado. En este último caso también es atribuible a la Administración la responsabilidad por los daños que ocasione, acudiéndose en este sentido a la teoría del "levantamiento del velo" para discernir tal responsabilidad.

Pero además podría considerarse la posibilidad de responsabilizar a la Administración también por los daños causados por terceros por el hecho de haber autorizado su actividad ocasionante del daño ambiental o por haber obrado

negligentemente en la reglamentación de los niveles de emisión o inmisión de las mismas.

En los casos de que concurren diversas Administraciones en la causación del daño, el art. 140 LRJPAC determina que ésta se fijará según criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención, estableciéndose el carácter solidario de la responsabilidad, cuando no pueda determinarse respecto a cada una de ellas.

Respecto del objeto de la lesión, debemos tener claro que uno de los requisitos que establece la normativa reguladora de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas para la existencia de ésta es que la lesión recaiga sobre "los particulares" en cualquiera de sus bienes y derechos.

Lo que se pretende con esta institución es la reparación del daño al perjudicado particular, la restauración de la integridad o equilibrio del valor que tenía su patrimonio antes de la causación del daño, tanto el emergente como el lucro cesante, que se haya probado, correspondiendo su prueba a dicho perjudicado. En este caso, no cabe duda de que estaría legitimado para exigir la responsabilidad a la Administración el perjudicado, que reclamaría al agente causante del daño directamente o, en su caso, subsidiariamente a la Administración.

En el caso que ahora nos ocupa, el objeto del daño es el medio ambiente. El daño recae sobre el medio ambiente en sí mismo considerado, sin perjuicio de la incidencia que el mismo tenga sobre el ser humano. Pero en el caso del daño ambiental no hay un sujeto individualizadamente perjudicado.

De este modo, la responsabilidad administrativa a que queremos acercarnos sería aquélla que surja por:

- a) los daños causados a "res nullius" que formen parte del concepto de medio ambiente.
- b) los daños causados a bienes demaniales naturales, tanto de aquéllos cuya protección corresponda a la propia Administración causante del daño, como de aquéllos otros cuyo titular sea otra Administración diferente de la causante del daño (Ver STS 3-3-1989).
- c) los daños causados a bienes de carácter ambiental pertenecientes a particulares.

En el primero de los supuestos, es decir, en el caso de daños a "res nullius", y en el caso de daños a bienes de dominio público cuya tutela corresponde a la propia Administración que los ha dañado, únicamente se podría plantear una reclamación a tal

Administración con base en que la restauración y mejora del medio ambiente es su función y su deber.

Por tal motivo es obvia la necesidad de la acción popular en esta materia, que a veces se intenta suplir con la atribución de legitimación a asociaciones interesadas en la protección y mejora del medio ambiente.

En cualquiera de estos casos, y sobretodo respecto de los bienes de dominio público, es muy dificultoso solucionar los problemas de legitimación activa dado que el servicio público que ocasiona el daño ambiental es competencia de la misma Administración competente para la protección del recurso o medio dañado.

Específicamente en el caso de la responsabilidad por daños a bienes demaniales de otras Administraciones, el daño recae sobre bienes de carácter colectivo o demanial, luego es la colectividad la que sufre el perjuicio. Por lo tanto, se atribuirá la legitimación para exigir la responsabilidad a la Administración encargada de su tutela. Es decir, cuando se trata de daños a bienes ambientales integrantes del dominio público cuyo titular es otra Administración, cuya protección está encomendada a esa otra Administración, la responsabilidad ha de ser exigida por aquella que tiene la competencia para su protección (ver SSTs 14-10-94 y 24-2-1994), pudiendo provocarse, en caso de que no lo haga, un caso de concurrencia de responsabilidades, atribuyéndose a una de ellas la responsabilidad por la acción causante del daño y a la otra con fundamento en la omisión de su deber de protección y de reparación. Y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 61 de la LRBRL respecto del dominio público de las entidades locales.

El último de los supuestos planteados es el caso de daños causados por la Administración a bienes pertenecientes a particulares que cumplan una función ambiental. La responsabilidad por este tipo de daños adolece de alguna de las insuficiencias que observamos que plantea la responsabilidad civil, sobre todo dado que en dicho daño podríamos distinguir un doble aspecto: el patrimonial privado y el puramente ambiental.

Dado el carácter de estos bienes y la titularidad de los mismos, se plantea la cuestión de quién va a tener legitimación para exigir la correspondiente responsabilidad a la Administración en el caso de que ocasione alguno de estos daños, desde el momento en que la legitimación para ello no venga dada por el hecho de haber padecido el perjuicio individualmente. Habría que plantearse la cuestión de la ampliación de la legitimación; es decir, que otras personas que no sean el propietario estuvieran legitimadas para exigir la restauración de dichos bienes, con base en su aspecto social o colectivo o, una vez más, reclamar la existencia de una acción pública.

### **3. EL DAÑO. FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD:**

Para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, la LRJPAC requiere la existencia de un daño, que ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en una persona o grupo (art. 139.2 LRJPAC) y antijurídico (art. 141.1 LRJPAC).

Sin embargo, los requisitos de individualización y de evaluabilidad económica no suelen darse en la mayoría de los daños ambientales. El daño ambiental se caracteriza por su carácter colectivo o público, por su indeterminación, su dificultad de evaluación o incluso por su irreversibilidad, en determinados casos.

Tales características y dificultades habrán de ser tenidas en cuenta en el momento de reclamar a la Administración la restauración del medio ambiente o la reparación de los elementos o recursos dañados.

El carácter antijurídico del daño requerido para la existencia de responsabilidad patrimonial (basta con que el administrado no tenga el deber jurídico de soportarlo) no ha de incidir respecto de la existencia de responsabilidad de la Administración en relación con daños ambientales. Esto quiere decir que la Administración habrá de reparar el daño, haya sido o no causado por una actuación antijurídica, por el simple hecho de haberlo causado mediante su actuación normal o anormal, ya que es un deber que le viene constitucional y legalmente impuesto (Responsabilidad objetiva).

Como iba diciendo, la obligación de la Administración de reparar el daño ambiental restaurando el medio dañado o de exigir a aquél que ha causado ese daño el cumplimiento de estas obligaciones es una función que le viene constitucional y legalmente atribuida. La fundamentación jurídico-constitucional la encontramos básicamente no ya en el artículo 106, sino en el 45 CE. De este modo resulta obligada a realizar dicha restauración ambiental, en muchas ocasiones aunque no haya sido la causante de dicho daño, por lo que con más razón ha de proceder a realizar dicha reparación cuando el daño ambiental haya sido causado a consecuencia de una actuación u omisión administrativa.

Es importante señalar, a estos efectos, que la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos surge del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, con carácter objetivo, por lo que es indiferente que el daño se haya causado interviniendo culpa o negligencia o que la conducta sea conforme o no a Derecho. No se fundamenta pues la responsabilidad administrativa en la noción de culpa, sino en la mera existencia de lesión.

De esta forma, cabe exigir la reparación de un daño ambiental a la Administración que lo ha ocasionado por la realización de una obra pública o la simple prestación de un servicio público, interpretado en el más amplio sentido de función o actividad administrativa.

Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, el daño ambiental surge por una actuación administrativa culposa o negligente, omisiva de su deber de actuar en defensa del medio ambiente e infractora por tanto del deber de protección que le viene impuesto legal y constitucionalmente.

En este sentido, la Administración puede causar un daño no solo por acción o culpa sino también por omisión o culpa "in vigilando"(en este caso cabe la posibilidad de responsabilidad concurrente de varias administraciones cuando cada una de ellas tenga atribuidas funciones de vigilancia o tutela respecto de aspectos competenciales concretos, dada la distribución competencial existente en esta materia ambiental). Si se produce un daño al medio ambiente por parte de la Administración a consecuencia de su actuación, siendo su protección de interés público, podría exigirse responsabilidad. Pero también puede exigirse responsabilidad a la Administración cuando no impide la causa de un daño por ignorar su deber impuesto legalmente de vigilancia o de control de ciertas actividades o actuaciones (culpa "in vigilando"), o al no prestar el servicio de protección del medio ambiente que tiene atribuido. Por el contrario, no existiría tal responsabilidad en este supuesto si no existía previamente el deber de actuar legalmente impuesto a la Administración.

#### **4. RELACION DE CAUSALIDAD Y PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN:**

Se trata de uno de los requisitos más importantes de la responsabilidad patrimonial, puesto que se requiere que la acción u omisión administrativa sea la causa determinante en la producción del daño.

En este sentido, el artículo 139.1 de la LRJPAC requiere una relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y el daño causado a los particulares, que ha de ser consecuencia, por tanto, de tal funcionamiento; y esta relación puede darse tanto por la actividad como por la inactividad administrativa.

Si nos centramos en la postura que adopta la jurisprudencia, ésta admite la existencia de nexo causal aún cuando concurren otras causas o el resultado dañoso se produzca en forma mediata o indirecta (Ver SSTs 5-5-98 y 12-5-1998). No obstante parece que se ha llegado a una duplicidad de criterios sobre la base de la distinción entre funcionamiento normal o anormal, especialmente cuando éste último consiste en una negligencia administrativa o en inactividad.

En el caso de los daños causados por funcionamiento normal, la relación de causalidad existirá cuando el daño sea consecuencia de la actuación administrativa de forma exclusiva. De este modo, la participación de un tercero, por ejemplo, exoneraría a la Administración de responsabilidad, a pesar de que esta afirmación no sea conforme con la eficacia en la protección ambiental y hubiera de regir en estos casos el principio

de responsabilidad solidaria. Podría, no obstante, cuestionarse en este ámbito la necesidad de exclusividad de la causa en aras a una más eficaz protección.

Sin embargo, cuando la causa del daño ha sido la pasividad o inactividad administrativa, el requisito de la exclusividad se flexibiliza y modera en función de la concurrencia de diversos factores en la producción del daño, cuya influencia habrá de ser analizada para decidir la existencia o no de dicho nexo causal.

Normalmente, la jurisprudencia utiliza para el discernimiento de la existencia o no del nexo causal, dos teorías:

- Una primera que denomina “equivalencia de condiciones”, mediante la cual considera como causa del daño todo hecho que concurra en el proceso causal, independientemente de la intensidad con que cada uno de estos hechos contribuya al resultado, pero que, sin su concurso, el daño no se hubiera producido, y
- Una segunda teoría que se denomina de la “causación adecuada”, mediante la que se considera causa del daño todo aquél que conlleve la mayor posibilidad o probabilidad de producirlo. Esta última es la que parece haberse impuesto, conforme observamos en la jurisprudencia más reciente.

En el caso de funcionamiento anormal por omisión, cuando el daño fuera ocasionado por una actividad o industria contaminante, la relación de causalidad partiría de que la falta de vigilancia que la legislación le impone a la Administración fuera la causa del daño, ya que de haber adoptado la Administración las medidas oportunas éste daño no se habría producido. Si la Administración tiene encomendada la función de proteger el medio ambiente y la obligación de evitar el daño y éste se ha producido, su funcionamiento ha sido deficiente, por lo que ésta sería responsable.

En otros casos de funcionamiento anormal del servicio público administrativo nos podríamos plantear la cuestión de si se rompería este nexo causal, y por tanto la Administración no vendría obligada a responder, cuando ésta hubiese obrado con diligencia, lo cual ocurriría en los supuestos de fuerza mayor o caso fortuito. Una vez más, acudiendo a lo previsto para el caso de responsabilidad patrimonial de la Administración, comprobamos que la relación de causalidad sí quedaría excluida cuando concurren las causas de fuerza mayor (art. 106 CE y 139.1 LRJPAC).

De otra parte, y analizando ahora cuáles deben ser los plazos de prescripción para exigir responsabilidad, debemos tener presente en primer lugar que, con carácter general, se concede a un particular un año para ejercitar la acción de reclamación de indemnización por daños patrimoniales causados por la Administración al medio ambiente. Sin embargo, en el caso de que el daño por el que se reclame a la Administración sea de carácter permanente (como por ejemplo, cuando se reclama por

el perjuicio causado por un vertedero municipal), la acción que se ejerza habrá de entenderse válida en cualquier plazo, por mantenerse la lesión inalterable en el tiempo, sin que puedan evaluarse o valorarse los efectos del daño hasta la terminación de los hechos causantes del mismo. No obstante, un plazo mayor previsto en alguna norma sectorial para materia específica tendría preferente aplicación al plazo general de un año.

Debemos insistir en la necesaria regulación específica de este tipo de responsabilidad, que habría de prever un plazo de prescripción acorde con el carácter de los daños ambientales, ya que el plazo actual resulta totalmente inadecuado, por ser éste excesivamente reducido. Incluso podríamos entender que, para exigir a la Administración la restauración ambiental (al permanecer los efectos del daño mientras no sea realizada dicha restauración), la acción sea imprescriptible.

## **5. PROCEDIMIENTO PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:**

Con carácter general la vía administrativa es la vía procedente para exigir también responsabilidad a los poderes públicos cuando son éstos los causantes o responsables, directamente o por negligencia, tanto del daño a bienes de un particular como del daño ambiental, y tanto por el funcionamiento normal como anormal de los servicios públicos, sin perjuicio de la Jurisdicción Penal cuando el daño sea ocasionado de forma delictiva.

Ahora bien, la normativa actual únicamente ha previsto un procedimiento general para la exigencia de responsabilidad administrativa, acorde con los principios contenidos en la LRJPAC, procedimiento que ha regulado el Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Este procedimiento es aplicable exclusivamente para que el particular afectado pueda reclamar la indemnización por el perjuicio que la Administración le ha causado en su persona o en su patrimonio, pero resulta inapropiado para la reclamación a la Administración por los daños estrictamente ambientales.

De este modo podríamos plantearnos la cuestión de cómo puede un particular en concreto exigir responsabilidad a la Administración por el daño ambiental que ésta ha causado. Puesto que, cuando la Administración causa un daño ambiental, y sin perjuicio de su deber de repararlo al que ya me he referido, un particular podría encontrar serias dificultades legitimatorias para acudir a la Jurisdicción Contenciosa en el caso de que la Administración ignore su deber.

Es por ello que, para los daños que no reúnen los requisitos señalados por la LRJPAC y el RD 429/1993, sería conveniente que la legislación articulara un procedimiento específico, con rasgos y fases propias, con carácter previo a la vía

jurisdiccional contencioso-administrativa, procedimiento en el que habría de considerarse con carácter amplio el concepto de interesado y la legitimación para acudir al mismo, cuya resolución, expresa o presunta, abriera las puertas de la Jurisdicción Contencioso-administrativa al particular.

## **6. SUPUESTOS EN LOS QUE SE PUEDE EXIGIR RESPONSABILIDAD A LA ADMINISTRACIÓN POR DAÑOS AMBIENTALES:**

Como ya he mencionado a lo largo del presente estudio, la Administración deberá responder del daño que cause tanto por acción como por omisión. Así:

### **a) Por la acción administrativa**

Cuando hablamos de daños causados por acción nos referimos, de un lado a acciones de la propia Administración:

- Por su actividad de prestación de servicios de forma directa, en sentido amplio.
- Por su actividad jurídica. Claros ejemplos serían, por un lado, cuando autoriza una actividad que sobrepasa los niveles previstos en la normativa; de otro lado, cuando la Administración conceda una licencia ilícita o sin que se haya verificado el cumplimiento de las oportunas medidas correctoras a una actividad y ello suponga una causa de daño ambiental.
- Responsabilidad subsidiaria del Estado y demás entes públicos por los delitos o faltas que comentan las autoridades o funcionarios, de conformidad con lo previsto en el Código Penal y en el artículo 145 LRJPAC.
- Por su actividad de prestación de servicios de forma indirecta. Es decir, cuando la Administración actúa a través de empresas intermediarias, como, por ejemplo, las concesionarias de servicios públicos.

Y de otro lado, a bienes objeto de protección administrativa:

Es el caso de daños causados por recursos naturales protegidos a particulares en su persona o en sus bienes patrimoniales, como por ejemplo, en el supuesto de daños causados por animales protegidos (STS 4 julio 1995, por la que existía responsabilidad de la Administración por los daños provocados por ciervos y gamos de una Reserva Nacional en propiedades privadas en las que había sembrada avena). Este sería un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, dicha responsabilidad de la Administración se basaría, por un

lado, en el hecho de que la declaración de protección de una determinada especie de animal es una actividad administrativa en que se concreta la función de protección ambiental en beneficio o interés de la comunidad, actividad de la que se derivan unas consecuencias, como la de no poder matar a dichos animales; y, por otro lado, en la omisión administrativa del deber de cuidado, que se reflejaría en una actuación de vigilancia o de vallado o cerramiento del perímetro en que se encontraran dichos animales para evitar el daño.

#### **b) Por omisión de su función de control o protección ambiental**

Cuando hablamos de daños causados por omisión de la función de control o protección ambiental de la Administración nos referimos al caso en que debiendo actuar la Administración no lo hace o lo hace con insuficiencia. En este supuesto debemos distinguir entre:

- El caso de que se ocasione un daño ambiental por omisión de un servicio obligatorio. La regulación ofrecida por la LJCA abre las posibilidades de interponer recurso contencioso-administrativo contra la inactividad administrativa cuando la Administración está obligada a actuar. De este modo, particularmente en la Administración Local, la LRBRL establece una serie de servicios relacionados con el medio ambiente que son obligatorios y exigibles por los vecinos (el caso, por ejemplo, de los servicios de alcantarillado y recogida de aguas residuales), considerando el Tribunal Supremo que la inexistencia de dichos servicios conlleva la consideración de un funcionamiento anormal de un servicio público, suficiente para que la Administración incurra en responsabilidad.
- El caso de que se ocasione un daño ambiental por omisión de su deber normativo cuando es preciso. Es decir, cuando no haga uso de su potestad reglamentaria para producir esa normativa protectora que tiene obligación de dictar.
- Cuando se causen daños por actividades prohibidas o que sobrepasen lo dispuesto en la autorización administrativa, en el caso de que la Administración competente haya omitido su deber de vigilancia. Este caso podemos decir que es el más común de todos. Este es un caso de imputación a la Administración Pública de responsabilidad por los daños causados por particulares, con fundamento en haber autorizado la apertura de establecimientos y no vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental, omitiendo así su deber de control y vigilancia, controlando por ejemplo el adecuado nivel de ruidos y vibraciones de un local, etc. La Administración tiene la potestad de control de las actividades, al otorgar las correspondientes licencias administrativas y la obligación de imponer las medidas correctoras necesarias y, en caso de incumplimiento de las condiciones impuestas, suspender el funcionamiento de la actividad, revocar la licencia o imponer sanciones. Existe un cierto sector doctrinal que entiende que la omisión del deber de vigilancia que corresponde a la Administración se

considera un funcionamiento anormal, por lo que podría exigírsele responsabilidad por los daños que tales actividades ocasionen, al entenderse que éstos no se habrían producido si la Administración, actuando con la diligencia exigible, hubiera ejercido una actividad de control, que le viene exigida por la normativa, sobre dicha actividad. No obstante, sería preciso considerar eximida de responsabilidad a la Administración en el caso de que no haya sido posible llevar a efecto ese deber de vigilancia por causas no imputables a la actividad administrativa.

- Cuando se causen daños por actividades permitidas que no sobrepasen los límites establecidos por la normativa administrativa o por la autorización. Podría darse este supuesto cuando los daños sean causados por emisiones o vertidos permitidos administrativamente o bien por actividades con un estudio de impacto ambiental adaptado a la normativa vigente aprobado por la Administración. En este caso, la responsabilidad se fundamentaría en el hecho de no haber prevenido suficientemente la causa del daño mediante una regulación adecuada. No obstante, en este supuesto sería procedente fundamentar la responsabilidad en la existencia de culpa o negligencia administrativa cuando, pudiendo haber regulado efectivamente una materia conforme al estado de la técnica, por tardanza o negligencia no lo ha hecho en el momento y forma oportunos.
- Cuando se produzcan daños ambientales a causa de accidentes de gran magnitud y trascendencia en actividades y la Administración no actúe con carácter de urgencia que impone su deber de protección de la salubridad pública y del medio ambiente para impedir el incremento del daño causado inicialmente. Es evidente que la Administración no puede convertirse en aseguradora incondicional de este tipo de daños por la vía de la intervención urgente, por lo que, exigirá posteriormente los gastos desembolsados en la restauración urgente al responsable o, en su caso, a la compañía aseguradora de éste. No obstante, la negligencia en tal deber de actuación urgente ante dichos daños que conlleve un incremento en la entidad de los mismos originaría un supuesto de responsabilidad administrativa concurrente con la del particular titular de la actividad originadora del accidente.

## **7. ESPECIAL REFERENCIA A LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS CAUSADOS POR ESPECIE CINEGÉTICA:**

Una vez visto el punto anterior, podemos entrar ahora a analizar si puede imputarse responsabilidad patrimonial alguna a la Administración, cuando la pieza de caza que produzca el daño proceda de un coto privado o deportivo.

Podría buscarse el título de imputación a la Junta de Andalucía si tuviésemos el entendimiento de que las piezas de caza tienen la consideración de bienes demaniales y, por tanto, que responde la Administración por los daños que aquéllas causan. Ahora bien, esta tesis, polémica en principio, quedó resuelta por la STC 14/1998, de 22 de enero, la cual se pronunció a propósito de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Caza de Extremadura, considerando que las piezas de caza tienen la naturaleza jurídica de “res nullius”.

No existe, pues, afectación demanial de las piezas de caza y por esta vía ninguna responsabilidad puede atribuirse a la Administración Pública por los daños que aquéllas puedan causar. En este sentido, la citada Sentencia establece al respecto (fundamento jurídico 2º): *« Precisamente, porque las piezas de caza son una <res nullius> cuya propiedad se adquiere mediante ocupación y no un bien accesorio a la propiedad de los terrenos por los que libremente transitan....»*

Sobre la materia que estamos analizando en este punto, se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en reiterada jurisprudencia. En este sentido, la Sentencia 2016/2002, de 28 de noviembre, establece que para que responda el titular del coto por los daños causados en un vehículo por un ciervo que irrumpe a la calzada, dicho coto deberá tener concedido un aprovechamiento de caza mayor, y al tenerlo sólo concedido de caza menor, responderá la Administración Autónoma por funcionamiento anormal del servicio público, pues debe *"adoptar las medidas precautorias especiales encaminadas a garantizar la adecuada protección de las personas y sus bienes, colocando o exigiendo a los titulares de los aprovechamientos los medios de protección que evitasen que estos animales accediesen a una vía pública"*.

La Audiencia Provincial de Soria también se ha pronunciado al respecto, así la Sentencia de fecha 23 de octubre de 1996, nos viene a decir que: *“De los hechos relatados se deduce que el accidente de tráfico se produce cuando el corzo, de manera imprevista, accede a la calzada desde el lado izquierdo de la misma; el animal procedía de un coto privado con aprovechamiento cinegético de caza menor, por lo tanto es indiscutible la responsabilidad de la Junta de la Comunidad Autónoma para la reparación del daño, puesto que el permiso especial de caza que se requiere para este tipo de animales no lo poseía el titular del coto y, por consiguiente, no es responsable del daño. Es obligación de la Junta el adoptar las medidas necesarias para que estas situaciones no se produzcan y por supuesto es responsable de los perjuicios que se puedan producir, conforme al principio de responsabilidad objetiva del art. 33 de la Ley 1/1970 de 4 de abril (caza)”*.

O la Sentencia de la Audiencia Provincial de Lugo de fecha 1 de febrero de 1999, en la que se dice que: *“Respecto a la responsabilidad por los daños que, al atravesar una vía de circulación, causan los jabalíes en los vehículos, porque irrumpen inesperada y rápidamente en la carretera, y la frecuencia de tales casos revela que hay un exceso de población de jabalíes, cuyo control escapa totalmente*

*al titular del coto, siendo incumbencia exclusiva de la Administración. Las normas de responsabilidad en cuestiones de caza y deben ser interpretadas conforme a la realidad social, y esa realidad social está caracterizada, en sus líneas fundamentales, por la actuación administrativa, que abarca cada vez más ámbitos, limitando la esfera que corresponde al particular, una extensión de funciones que ha de ir acompañada de la correspondiente responsabilidad, y es indudable que, en relación a los jabalíes, es la Administración la que dispone el cómo, el dónde y el cuánto de su caza, y ha de hacerlo teniendo en cuenta la población existente para impedir que esa especie desaparezca, pero también que cause frecuentemente tantos daños, y como esto es lo que viene ocurriendo, ha aparecido una situación a la que a pesar de los graves peligros que comparte, no se le ha puesto todavía el adecuado remedio, por lo que sería radicalmente injusto desplazar la responsabilidad a los cotos, que se ven con las manos atadas ante estos hechos. Por todo ello, el coto y la aseguradora tienen que ser absueltos”.*

La doctrina que acabamos de ver parece hacer descansar la responsabilidad patrimonial de la Administración Autonómica, en el art. 16 de la Ley de Caza. Dicho precepto establece en su apartado 1º que son Zonas de seguridad, a los efectos de esta Ley, aquellas en las cuales deben adoptarse medidas precautorias especiales encaminadas a garantizar la adecuada protección de las personas y sus bienes. El apartado 2º del citado precepto conceptúa como Zonas de seguridad las vías y caminos de uso público, las vías pecuarias, las vías férreas, las aguas públicas, incluidos sus cauces y márgenes, los canales navegables, los núcleos urbanos y rurales y las zonas habitadas y sus proximidades. Tendrán análoga consideración las villas, jardines, parques destinados al uso público, los recintos deportivos y otro lugar que sea declarado como tal en razón a lo previsto en el número anterior del presente artículo. Finalmente el apartado 3º dispone que reglamentariamente se prohibirá o condicionará, según los casos, el uso de armas de caza en las Zonas de seguridad y en los lugares en que su ejercicio pueda perjudicar al ganado o a su normal pastoreo.

No obstante, compartir la tesis que acabamos de ver resultaría, en mi opinión, un tanto injusta, y ello porque: En primer lugar, porque el citado art. 13 regula y define las zonas de seguridad, pero a los solos efectos de la aplicación del ejercicio de la caza, no de otra actividad extraña a la misma, como puede ser la circulación viaria. Así se dice que *"son zonas de seguridad, a los efectos de la presente ley, ..., reglamentariamente se prohibirá o condicionará, según los casos, el uso de armas de caza en las Zonas de seguridad y en los lugares en que su ejercicio pueda perjudicar al ganado o a su normal pastoreo"*. Es decir, en virtud de dicho precepto, la Administración Autonómica está obligada a adoptar las medidas necesarias para garantizar que en dichas zonas de seguridad no se practique (o se limite) el deporte de la caza. La regulación y prohibición se refiere, por tanto y exclusivamente, al ejercicio del deporte de la caza y no a otras actividades extrañas o diversas el ejercicio cinegético. En este sentido, es por lo que considero que la interpretación que realiza la doctrina judicial va más allá del espíritu y la letra de la ley.

Para ello basta que pensemos, por ejemplo, en un supuesto concreto: un jabalí, que sale de un terreno sobre el que existe un coto deportivo con aprovechamiento de caza mayor, irrumpe en una carretera convencional y produce un accidente. Si aplicamos el art. 34 de la Ley 8/03, de 28 de octubre, de Flora y Fauna de Andalucía, el responsable del daño será, evidentemente, el titular (persona física o jurídica privada) del coto deportivo del que salió el animal. Pero si seguimos la doctrina que tiene sentada al respecto el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (antes vista), en tanto que el animal irrumpe en la calzada y ésta no está protegida adecuadamente, respondería la Administración Autonómica por funcionamiento anormal del servicio público al no haberse adoptado por aquélla las medidas precautorias especiales a que se refiere el tan citado artículo 13. Como se ve, siguiendo esta tesis, la contradicción existente es insalvable y conduce a una concurrencia de responsabilidades que no encuentra apoyo jurídico serio alguno.

Por ello entendemos que el título de imputación en los supuestos de daños causados por especies cinegéticas, hay que centrarlo y buscarlo exclusivamente en el art. 34 de la Ley, pues el art. 13 está pensado para una hipótesis diferente.

Otra cosa que debemos tener clara es que la presencia fortuita de un animal en la carretera comporta la intervención o actuación inadecuada de un tercer agente, ajeno a las exigencias de seguridad, que enerva un eventual nexo de causalidad entre el hecho lesivo y el funcionamiento del servicio. Por ello, la presencia de animales en carreteras ha de considerarse no como una anomalía en la prestación del servicio, sino como un supuesto que enerva la relación de causalidad, ya que el acceso de los animales al recinto de la carretera es inevitable. Estaríamos ante el concepto de "fuerza mayor" como causa de exoneración de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En suma, el que la responsabilidad de la Administración se configure de forma objetiva, ello no quiere decir que la Administración se convierta en una suerte de "aseguradora universal" de cualquier daño que se pudiera producir, interpretación que la jurisprudencia ha tenido oportunidad de vetar.

Sentencia Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 8a) de 14 de marzo 2000: *"No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente*

*sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se trasformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico".*

## **8. LA RESPONSABILIDAD DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS**

### **a) Responsabilidad penal**

Las autoridades y funcionarios públicos pueden, en ocasiones, causar un daño al medio ambiente pudiendo ser éste objeto de un doble reproche desde el punto de vista penal, al existir la posibilidad de que dicha actuación vulnere tanto el tipo correspondiente a alguno de los delitos ecológicos en cuestión como el que se dedica a la prevaricación, al cohecho o a cualquier otro delito de funcionarios. De esta forma, el artículo 329 del Código Penal nos dice:

*"1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas, hubiere informado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes a que se refieren los artículos anteriores, o que con motivo de sus inspecciones hubieren silenciado la infracción de leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la prisión de 6 meses a 3 años o la de multa de 8 a 24 meses.*

*2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado hubiese resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia".*

Como podemos observar, el anterior artículo nos describe dos conductas o actuaciones de las autoridades y funcionarios públicos, las cuales constituyen un ilícito penal, éstas son informar o votar favorablemente la concesión de licencia ilegal a sabiendas, y no comunicar infracciones que conozcan a consecuencia de su labor inspectora. Luego, podemos hablar que la actuación de la autoridad o funcionario puede conllevar un daño al medio ambiente tanto por acción como por omisión.

La responsabilidad penal de autoridades y funcionarios deviene de la omisión del deber de garante que éste tiene en virtud de la función pública que desempeña, deber que viene atribuido a la Administración, como hemos visto, por mandato constitucional. La Administración incumple tal deber constitucional cuando, por dejadez o negligencia, no realiza las actuaciones debidas ante conductas que atentan contra el medio ambiente.

Tal podría ser el caso, por ejemplo, de la no iniciación de un procedimiento sancionador en el que se hubieran de adoptar medidas cautelares cuando procediera.

De la redacción del artículo 329, que utiliza la expresión "a sabiendas", se deduce que la autoridad o el funcionario sólo cometen delito de forma dolosa. Sólo cabe la comisión voluntaria, con dolo, pero no culposa, dando la comisión imprudente lugar únicamente a responsabilidad administrativa.

La responsabilidad por los daños ambientales causados por las autoridades, funcionarios o agentes de la Administración corresponde subsidiariamente a la propia Administración, a la que además corresponde la obligación de restaurar, según dispone el artículo 121 del Código Penal, al establecer que:

*"el Estado, la Comunidad Autónoma, la Provincia, la Isla, el Municipio y demás Entes Públicos, según los casos, responden subsidiariamente de los daños causados por los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, cuando éstos sean autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones siempre que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento normal o anormal de dichos servicios exigible conforme a las normas de procedimiento administrativo, y sin que, en ningún caso, pueda darse una duplicidad indemnizatoria"*

Si se exigiera en el proceso penal la responsabilidad civil de la autoridad, agentes, contratados o funcionarios públicos, la pretensión deberá dirigirse simultáneamente contra los empleados de la Administración y contra la propia Administración o Ente público para la que presten sus servicios como presunto responsable civil subsidiario.

#### **b) Responsabilidad disciplinaria:**

La responsabilidad del funcionario respecto a estos daños será penal cuando su conducta se pueda encuadrar en los tipos mencionados en el Código Penal, pero también cabe la existencia de responsabilidad disciplinaria por acciones u omisiones que causen daños al medio ambiente.

De conformidad con el reciente Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de fecha 12 de abril, se podría considerar falta muy grave el incumplimiento notorio de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones que tenga encomendadas, que en el caso que estamos analizando, conllevaría la falta de protección o restauración ambiental.

En cuanto a las sanciones disciplinarias (ver art. 96 LEBEP), no se incluye la obligación de, en caso de que la falta suponga un daño, reparar dicho daño. No obstante,

dichas sanciones han de entenderse sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que le corresponda.

Por otro lado, no creo que resulte infringido el principio "non bis in idem" por la aplicación simultánea de la sanción disciplinaria pertinente por la conducta del funcionario que suponga una infracción a la normativa administrativa reguladora de la labor funcional y la pena que le corresponda por la comisión de un delito.

En cualquier caso, el procedimiento deberá prever un plazo de audiencia al funcionario en el que éste podrá alegar lo que estime conveniente tanto respecto al hecho de la sanción que se le prevea por la infracción cometida como respecto a las medidas reparadoras del daño que se le exijan y de la valoración de los daños que se le atribuyan, cuya prueba ha de pesar, en todo caso, sobre la Administración instructora. Todo ello en cumplimiento del procedimiento previsto en el artículo 98 de la LEBEP y de la LRJPAC.

## **9. BIBLIOGRAFÍA:**

- MARTÍN REBOLLO “Medio Ambiente y responsabilidad de la Administración”.
- GONZÁLEZ PÉREZ “Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”.
- PARADA VÁZQUEZ “Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común”.
- JORDANO FRAGA “Administración y responsabilidad por daños al medio ambiente”
- EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS.