



10º Congreso Nacional del Medio Ambiente (Conama 10)

ST-25. Responsabilidad Ambiental

Análisis y desarrollo de la normativa de responsabilidad medioambiental

Isaac Sánchez Navarro

Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental.

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM)



24 de noviembre de 2010



Análisis y desarrollo de la normativa de responsabilidad medioambiental

ÍNDICE

- 1. MARCO LEGAL**
- 2. COMISIÓN TÉCNICA DE PREVENCIÓN Y REPARACIÓN
DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES**
- 3. IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA 2004/35/CE EN
LA UNIÓN EUROPEA**



Análisis y desarrollo de la normativa de responsabilidad medioambiental

ÍNDICE

- 1. MARCO LEGAL**
- 2. COMISIÓN TÉCNICA DE PREVENCIÓN Y REPARACIÓN
DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES**
- 3. IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA 2004/35/CE EN
LA UNIÓN EUROPEA**

- **Directiva 2004/35/CE** sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales
- **Ley 26/2007** de 23 de octubre de responsabilidad medioambiental

Incorpora régimen administrativo de Responsabilidad ambiental basado en los principios de prevención y de “quien contamina paga”

- **Real Decreto 2090/2008** de 22 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007

OBJETIVOS DE LA NORMA

- ❖ Reforzar los mecanismos de prevención para evitar los accidentes con consecuencias dañinas para el medio ambiente
- ❖ Asegurar la reparación de los daños medioambientales derivados de actividades económicas aún cuando éstas se ajusten plenamente a la legalidad y hayan adoptado todas las medidas preventivas disponibles
- ❖ Garantizar que la prevención y la reparación de los daños medioambientales es sufragada por el operador responsable

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

- **Responsabilidad medioambiental**

- Protección de daños y amenazas de daños (suelo, agua, especies silvestres y hábitat protegidos, riberas del mar y de las rías)
- No incluye daños tradicionales a las personas y sus bienes
- Marco temporal de 30 años

- **Responsabilidad objetiva y subjetiva**

- Actividades anexo III: responsabilidad objetiva
- Actividades restantes: responsabilidad subjetiva (dolo, culpa o negligencia)
- Medidas de prevención y de evitación siempre obligatorias

- **Responsabilidad de reparación ilimitada**

- Obliga a devolver los recursos y servicios dañados a su estado básico cualquiera que sea el coste de reparación

- **Responsabilidad administrativa**

- No civil. Corresponde a las administraciones hacer cumplir la Ley 26/2007 y a jueces Contencioso-administrativo dirimir los conflictos que se deriven

ÁMBITO DE EXCLUSIÓN

- Contaminación difusa, cuando no pueda establecerse el nexo causal
- Conflictos armados, defensa nacional, seguridad internacional
- Riesgos nucleares
- Fenómenos naturales de fuerza mayor
- Actividades de protección frente a desastres naturales
- Transporte marítimo de hidrocarburos y mercancías peligrosas
- Daños tradicionales
- A los daños al aire

1. Prevenir los daños



MEDIDAS PREVENTIVAS

2. Procurar que los ya producidos sean lo menos graves posibles o que ocasionen otros nuevos



MEDIDAS DE EVITACIÓN

3. Devolver los recursos naturales dañados al estado en el que se encontraban antes de la causación del daño, con independencia de su coste



MEDIDAS REPARADORAS

COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

- Desarrollo legislativo y ejecución de la Ley: **CCAA** en cuyo territorio se localicen los daños o las amenazas de daños.
- Competencias ejecutivas de la **AGE**:
 - Aplicación de la Ley si competencias ejecutivas sobre dominio público de titularidad estatal (aguas y costas).
 - Informe preceptivo y vinculante si daños o amenazas de daños afectan a cuencas hidrográficas de gestión estatal o bienes de dominio público marítimo-terrestre.
- Mecanismos de colaboración en los supuestos en que estén afectados territorios de varias CCAA o cuando deban actuar las CCAA y la AGE, basados en principios de **información mutua, cooperación y colaboración.**

GARANTÍA FINANCIERA OBLIGATORIA

- Operadores anexo III deberán disponer de garantía financiera que les permita hacer frente a la RM inherente a su actividad
- Cobertura: limitada (medidas de prevención y evitación y reparación primaria), aunque la responsabilidad es ilimitada
- Su determinación partirá del **análisis de riesgos medioambientales** de la actividad.
- Mecanismos de flexibilización (art. 28 Ley 26/2007)
 - Se eximen a las actividades cuyo daño potencial es inferior a 300.000 euros.
 - Entre 300.000 euros y 2.000.000 se eximen si adheridas a EMAS o a ISO 14001
 - Se excluye las actividades que impliquen sólo la utilización de biocidas y fitosanitarios para usos agropecuarios y forestales.

ANÁLISIS DE RIESGOS MEDIOAMBIENTALES

- Obligación operadores Anexo III de realizar el ARM para:
 - Saber si están sujetos a garantía financiera obligatoria o si están exentos, y calcular su cuantía
 - Los ARM deben ser verificados
 - Constituye además un instrumento de **prevención**
- Instrumentos sectoriales para facilitar el cumplimiento de la obligación del AR y para disminuir el coste a los operadores:
 - MIRAT
 - Guías metodológicas
 - Tablas de baremos

Deben informarse favorablemente por la CTPRDM

GARANTÍA FINANCIERA OBLIGATORIA

DISPOSICIÓN FINAL CUARTA Ley 26/2007

- 1. La fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para cada una de las actividades del anexo III se determinará por **orden del Ministro de Medio Ambiente**, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y previa consulta a las comunidades autónomas y a los sectores afectados.
- 2. Las órdenes ministeriales a las que se refiere el apartado anterior se aprobarán **a partir del 30 de abril de 2010**

PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL PRIORIZACIÓN

- Proyecto de Orden Ministerial por la que se establece el orden de prioridad y el calendario para la exigibilidad de la garantía financiera obligatoria de las actividades profesionales del anexo III de la Ley 26/2007: Sometida a participación pública del 21 de julio al 21 de septiembre de 2010.
- Objetivos:
 - ❑ **Establecer un calendario gradual para la aprobación de las órdenes ministeriales sectoriales** de exigibilidad de la garantía financiera obligatoria para las actividades profesionales del Anexo III de la Ley 26/2007, basado en nivel de riesgo medioambiental asociado.
 - ❑ **Poner de manifiesto los plazos y calendarios** que está valorando la administración para conocimiento de los sectores afectados e incremento de la seguridad jurídica en la aplicación de la garantía financiera de responsabilidad medioambiental.

PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL PRIORIZACIÓN

Artículo 2. Orden de prioridad y calendario

1. *El orden de prioridad para la exigibilidad de la garantía financiera obligatoria de los sectores de actividad será el establecido en el anexo.*
2. *La publicación de las órdenes ministeriales de exigibilidad de la garantía financiera obligatoria de los sectores de actividad que estén clasificados con la **letra F** en el anexo se producirá **a partir de los dos años** desde la fecha de entrada en vigor de esta orden.*
3. *La publicación de las órdenes ministeriales de exigibilidad de la garantía financiera obligatoria de los sectores de actividad que estén clasificados con la **letra E** en el anexo se producirá **a partir de los tres años** desde la fecha de entrada en vigor de esta orden.*
4. *La publicación de las órdenes ministeriales de exigibilidad de la garantía financiera obligatoria de los sectores de actividad que estén clasificados con la **letra A, B, C y D** en el anexo se producirá **a partir de los cinco años** desde la fecha de entrada en vigor de esta orden.*

CRITERIOS DE EXCLUSIÓN ACTIVIDADES DE BAJO RIESGO

- Definición de unos criterios de exclusión por los que las actividades de bajo riesgo podrían quedar exentas tanto de la obligación de constitución de garantía financiera obligatoria, como de la realización del análisis de riesgo medioambiental en el cual debe basarse.
- Instrumento normativo por definir.



Análisis y desarrollo de la normativa de responsabilidad medioambiental

ÍNDICE

1. MARCO LEGAL

2. COMISIÓN TÉCNICA DE PREVENCIÓN Y REPARACIÓN DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA 2004/35/CE EN LA UNIÓN EUROPEA

ÓRGANO DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y COLABORACIÓN AGE/CCAA PARA EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO

- Se crea en el art. 3 del RD 2090/2008
- Configuración flexible
- Adscrita al MARM a través de la DGCEA
- Funciones:
 - Asesoramiento
 - Intercambio de información
 - Cooperación y colaboración

Miembros

- **Presidente:** Director General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino
- **Vicepresidente:** uno de los representantes de las CCAA
- **Vocales (36):** AGE, CCAA, Ciudades Autónomas, Entidades Locales

OBJETIVOS CTPRDM 2010-2011

Objetivo 1.- Plataforma técnica

1. Finalización del programa MORA
2. Refuerzo de la formación técnica del personal de las AA.PP.
3. Análisis del Anexo III
4. Desarrollo de la estructura y contenidos que deben tener los Instrumentos de Análisis de Riesgos Sectoriales, y ejemplos modelo
5. Dotación de recursos externos de profesionales
6. Servicio de atención técnica y asesoría a los distintos actores implicados

Objetivo 2.- Mecanismos administrativos

1. GT de Cálculo del Valor de Reposición
2. GT de Análisis de Riesgos Sectoriales
3. GT de Verificación

Objetivo 3.- Mecanismos normativos

1. Orden de prioridad y calendario exigibilidad de la garantía financiera
2. Criterios de exclusión actividades de bajo riesgo

ACCIONES OBJETIVO 1.- PLATAFORMA TÉCNICA

- Finalización del programa MORA
 - Aplicación informática con acceso web gratuita: en desarrollo
- Desarrollo de la estructura y contenidos que deben tener los Instrumentos de ARS, y ejemplos modelo
 - Documento estructura y contenidos generales finalizado y publicado en página web MARM en julio 2010
 - Ejemplos modelo de MIRAT y tabla de baremos.
- Servicio de atención técnica y asesoría a los distintos actores implicados
 - Servicio de atención técnica y asesoría para los distintos sectores que deseen diseñar o estén desarrollando instrumentos sectoriales para evaluar su riesgo medioambiental (empresasLRMA@marm.es)
 - Realización de un Análisis de Riesgo Sectorial con cada una de las herramientas previstas en el RD 2090/2008:
 - Tabla de Baremos: sector pinturas y tinta (diciembre 2010)
 - MIRAT: Sector aceite de oliva (mayo 2011)
 - Guía metodológica: sector minería extractiva no energética (marzo 2012)

ACCIONES OBJETIVO 2.- MECANISMOS ADMINISTRATIVOS

GT de Cálculo del Valor de Reposición

Para establecer una metodología de valoración de la reparación primaria (la que deberá cubrir la garantía financiera), las medidas compensatorias y las complementarias

GT de Análisis de Riesgos Sectoriales

Para la elección de los componentes de los Comités de Expertos para la evaluación de cada Mecanismos de Análisis de Riesgos Sectorial y el traslado de sus informes a la CTPRDM

Desarrollo de la estructura y contenidos que deben tener los Instrumentos de ARS, y ejemplos modelo

GT de Verificación

Encargado de definir el alcance de la verificación exigida a los operadores en la presentación ante las administraciones autonómicas de los Análisis de Riesgo de cada operador, las condiciones de acreditación de los verificadores y sus incompatibilidades.



Análisis y desarrollo de la normativa de responsabilidad medioambiental

ÍNDICE

- 1. MARCO LEGAL**
- 2. COMISIÓN TÉCNICA DE PREVENCIÓN Y REPARACIÓN
DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES**
- 3. IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA 2004/35/CE EN
LA UNIÓN EUROPEA**

Informe de la Comisión Europea de conformidad con el artículo 14.2 de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

Publicado el 12 de Octubre de 2010.
COM (2010) 581 final.

- Legislación Europea:

El informe se elabora siguiendo el artículo **14.2 de la Directiva 2004/35/CE (DRM)**, *“Antes del 30 de abril de 2010, la Comisión presentará un informe sobre la eficacia de la presente Directiva en lo que respecta a la reparación real de los daños medioambientales, sobre la oferta a un coste razonable y sobre las condiciones de los seguros y otros tipos de garantía financiera para las actividades enumeradas en el Anexo III.*

- Legislación española:

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, establece en su Disposición Final Cuarta:

“Las órdenes ministeriales a las que se refiere el apartado anterior (OM a por las que se fijará la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para cada una de las actividades del anexo III) se aprobarán a partir del 30 de abril de 2010 y en su elaboración se tomará en consideración el informe de la Comisión Europea al que se refiere el artículo 14.2 de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 abril de 2004, así como la capacidad de los mercados financieros para disponer de una oferta de garantías completa y generalizada a precios razonables.”

Eficacia de la Directiva para la reparación de daños medioambientales

- Procedimiento de transposición.

La trasposición de la Directiva ha sido lenta, siendo las principales causas:

- La existencia de marcos legales de responsabilidad ambiental vigentes con carácter previo.
- Necesidad de realizar intrincadas tareas de carácter técnico (p.e. valoración económica de los daños medioambientales).
- El carácter marco de la Directiva, que deja amplio margen a Estados Miembros para su aplicación.

- Características de la implementación.

- Gran divergencia en la aplicación de elementos clave, como la definición de operador o el carácter obligatorio o no de la garantía financiera.

- Limitada puesta en marcha de la Directiva.

- Reducido número de casos de daños tratados. Se han identificado 16 casos en la UE a comienzos de 2010, y se estima que actualmente pueda elevarse a 50.
- Las principales dificultades están relacionadas con la complejidad técnica asociada a los procedimientos de evaluación económica de los daños y los métodos de reparación.

No existen suficientes datos para establecer conclusiones fiables sobre la eficiencia de la Directiva para la reparación de daños medioambientales.

Funcionalidad de los sistemas nacionales para la aplicación de la DRM

- El grado de preparación a la hora de aplicar la DRM es desigual entre los EE.MM. Algunos países, **como es el caso de España**, están más avanzados en los siguientes aspectos:

- Desarrollo de directrices de evaluación económica y técnica de los daños medioambientales.
- Establecimiento de procedimientos y manuales para la evaluación del riesgo.
- Desarrollo de directrices legislativas.
- Oferta de productos de seguro específicamente adaptados a la responsabilidad medioambiental por los sistemas especializado de garantía financiera.

Garantías financieras a efectos de la Directiva de RM

- Actualmente, es **difícil evaluar si la actual capacidad de los sectores de seguros es suficiente** para cubrir eficazmente la responsabilidad contemplada en la DRM. La capacidad del sector evoluciona a medida que aumenta la demanda de productos.
- Es aún prematuro que la Comisión Europea proponga una garantía financiera obligatoria armonizada a nivel europeo.
Sin embargo la Comisión evaluará de nuevo esta opción antes de la revisión de la Directiva (prevista para 2013/2014).
- Para facilitar su aplicación, los sistemas de garantía financiera obligatoria deberían recurrir a la implementación gradual, así como excluir las actividades de bajo riesgo y fijar unos topes máximos para las garantías financieras. Estas posibilidades están siendo ya utilizadas por algunos EEMM.
 - Implantación gradual** de la garantía financiera para los diferentes tipos de riesgo, sectores industriales o responsabilidades.
 - La aplicación de límite **máximos** a los mecanismos de garantía financiera, tanto si son voluntarios como obligatorios, viene justificado porque ningún sistema de garantía financiera puede facilitar una cobertura de responsabilidad ilimitada.
 - La **exclusión de los operadores** por el hecho de que su actividad se perciba como de **bajo riesgo** se presta a controversia, ya que estas actividades podrían dar lugar, a pesar de todo, a daños medioambientales.

MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN

dgcyea@mma.es

bzn-responsabilidadambiental@marm.es