

Competencias administrativas y coordinación en la aplicación de la normativa de responsabilidad medioambiental

Javier Cachón de Mesa - Director General de Biodiversidad y Calidad Ambiental. Ministerio para la Transición Ecológica

Marta Sebastián de Erice Chico de Guzmán - Jefa de la Unidad de Apoyo. Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental. Ministerio para la Transición Ecológica

Isaac Sánchez Navarro - Consejero Técnico. Unidad de Apoyo de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental. Ministerio para la Transición Ecológica

Paloma Ferrero Jiménez de los Galanes - Jefa de Servicio. Unidad de Apoyo de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental. Ministerio para la Transición Ecológica



1. Introducción

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que traspuso la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, estableció un nuevo régimen administrativo de prevención, evitación y reparación de daños medioambientales en virtud del cual los operadores que ocasionen daños, o amenacen con ocasionarlos, tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para su prevención o, cuando el daño se haya producido, adoptar las medidas apropiadas de evitación de nuevos daños y aquellas necesarias para devolver los recursos naturales dañados, que están dentro del ámbito de aplicación de la ley, al estado en el que se encontraban antes de ocasionarse el daño.

Por otro lado, la Ley 26/2007 establece la obligación, para determinados operadores de las actividades incluidas en su Anexo III, de disponer de una garantía financiera que les permita hacer frente a la responsabilidad medioambiental inherente a la actividad que pretenden desarrollar.

El Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, aprobado mediante Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, desarrolla, entre otros aspectos, los relativos al régimen jurídico de las garantías financieras obligatorias, así como los criterios sobre reparación del daño medioambiental.

La disposición final cuarta de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, establece que la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria, prevista en su artículo 24, se determinará por Orden Ministerial.

De esta forma, la Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio, estableció el orden de prioridad y calendario para la aprobación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales será exigible la garantía financiera obligatoria, previstas en la disposición final cuarta de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Conforme a este calendario, la Orden APM/1040/2017, de 23 de octubre, fijó la fecha a partir de la cual es exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades del Anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, clasificadas con nivel de prioridad 1 y con nivel de prioridad 2, conforme al anexo de la Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio: a partir del 31 de octubre de 2018 las actividades de nivel de prioridad 1 y a partir del 31 de octubre de 2019 las actividades de nivel de prioridad 2.

El 4 de febrero de 2019 se inició el periodo de participación pública del *Proyecto de Orden Ministerial por la que se establece la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades del Anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, clasificadas como nivel de prioridad 3, mediante la Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio.*

En definitiva, los objetivos de la normativa de responsabilidad medioambiental son:

- Fomentar las medidas de gestión del riesgo para reducir los accidentes que puedan causar daños medioambientales y limitar sus consecuencias.
- Asegurar que se llevan a cabo las medidas de prevención, evitación y reparación de los daños medioambientales que se produzcan.
- Garantizar que los costes de las medidas que sea necesario aplicar, sean sufragadas por el operador responsable.

Como se describe con detalle más adelante, la competencia para la ejecución de la normativa de responsabilidad medioambiental corresponde, con carácter general, a las comunidades autónomas, sin perjuicio de las competencias que tiene la Administración General del Estado.

Por ello, es fundamental una adecuada coordinación en la aplicación de la normativa entre las distintas autoridades competentes de las comunidades autónomas y de la Administración General del Estado. En esta coordinación juega un papel clave la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales, órgano de cooperación técnica y de colaboración entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, para el intercambio de información y el asesoramiento en materia de prevención y de reparación de los daños medioambientales, que está adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica a través de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental.

2. Competencias administrativas

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

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

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

De los apartados 7.2 y 7.3 anteriormente comentados se deduce la existencia de tres posibilidades de tramitación excluyentes de un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental:

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

Por otro lado, en consonancia con los artículos 7.4 y 7.5 de la ley, y atendiendo al carácter supra autonómico que pueden tener los daños medioambientales, la ley refuerza la obligación de colaboración entre administraciones públicas e impone la obligación de solicitar informe a aquellas administraciones cuyas competencias o intereses puedan verse afectados por la intervención de otras administraciones en la aplicación de la ley.

Si se ven afectados territorios de varias comunidades autónomas, o cuando deban actuar estas y la Administración General del Estado, las administraciones afectadas establecerán los mecanismos de colaboración pertinentes para el adecuado ejercicio de las competencias que la ley establece, ajustándose, en todo caso, a los principios de información mutua, cooperación y colaboración. En estos casos se podrá prever la designación de un único órgano para tramitar el correspondiente procedimiento administrativo.

La administración que reciba la comunicación relativa al inicio del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental deberá, en primer lugar, determinar la autoridad competente en esta materia de forma que, en los casos en los que no sea competente, traslade la documentación del expediente al órgano responsable de su ejecución. En caso contrario, continuará con el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental. Del mismo modo, cuando varias administraciones sean competentes por la naturaleza de la amenaza de daño o daño medioambiental, el artículo 3 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, faculta a la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales para proponer a la autoridad competente que tramitará el expediente administrativo cuando concurren las circunstancias a las que se refiere el artículo 7.4 de la ley. De esta forma se determinará el organismo que tramitará el procedimiento, activándose los mecanismos de coordinación de información bidireccional entre el organismo instructor del procedimiento y los organismos coordinados por el primero.

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

Asimismo, el artículo 7.7 establece que corresponde a la Administración General del Estado exigir la adopción de las medidas de prevención, evitación y reparación que procedan cuando se trate de obras públicas de interés general de su competencia. En estos casos, si el daño o la amenaza de daño afecta a recursos naturales cuya tutela recae en las

comunidades autónomas, es preceptivo recabar el informe del órgano autonómico competente. Igualmente, se faculta a que la normativa autonómica aplicable en la materia pueda determinar, en el caso de obras públicas de especial relevancia e interés equivalentes a las de interés general del Estado cuya titularidad y competencia corresponda a las comunidades autónomas, la adopción de dichas medidas.

3. Coordinación en la aplicación de la normativa

La Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales juega un papel clave en la coordinación de la aplicación de la normativa entre las distintas autoridades competentes de las comunidades autónomas y de la Administración General del Estado.

En este sentido, para facilitar tanto a las administraciones competentes como a los operadores el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica, en el ejercicio de sus funciones de Presidencia y Secretaría de la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales, ha impulsado el avance normativo de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, y ha desarrollado una serie de instrumentos técnicos que están a disposición del público a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica: <http://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/responsabilidad-mediambiental/>.

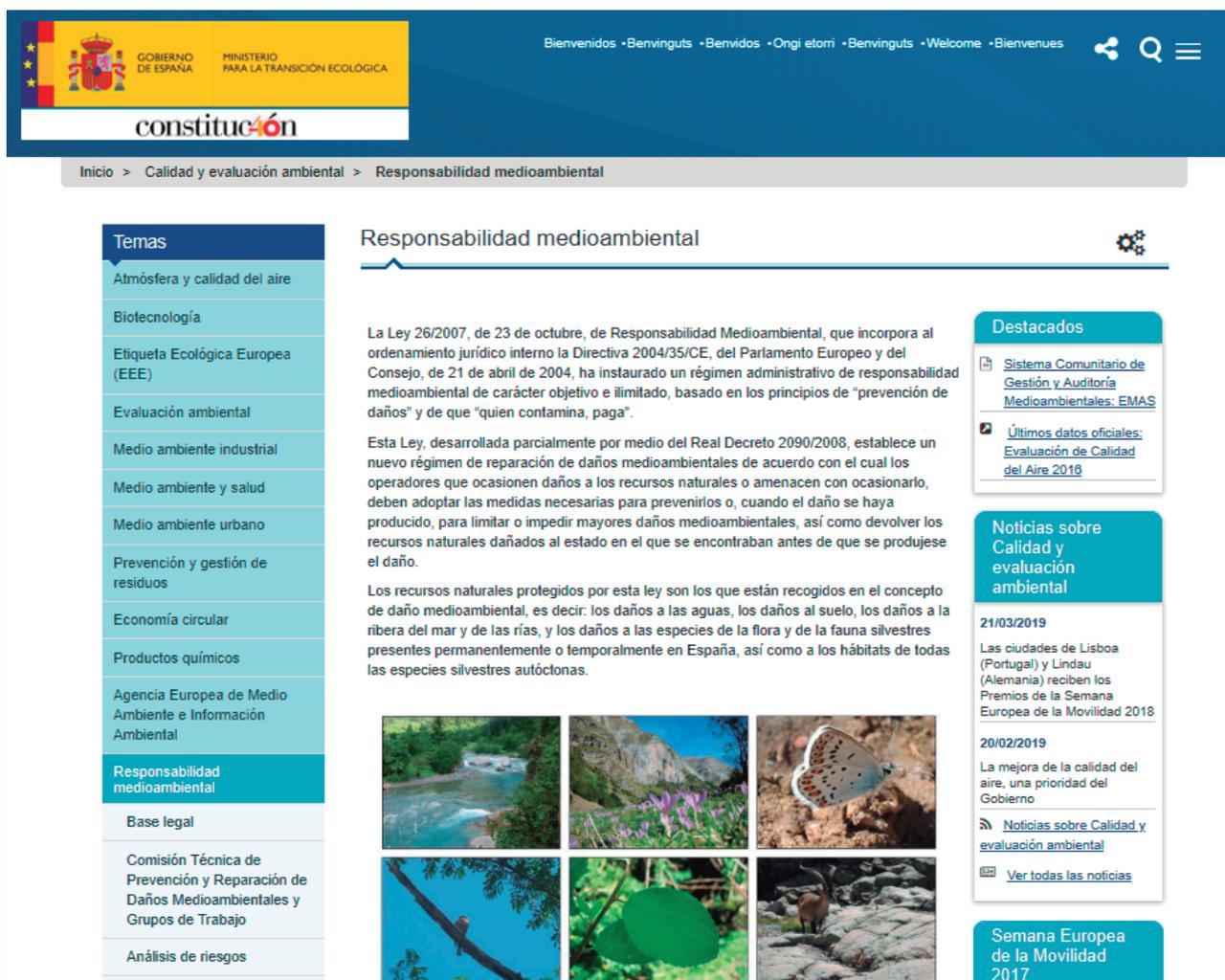


Figura 1. Sección de responsabilidad medioambiental. Página web Ministerio.
Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica.

El desarrollo de todas estas herramientas técnicas, como señala el informe del programa de adecuación y eficacia de la normativa de la Comisión Europea (REFIT, por sus siglas en inglés) publicado en 2016, se enmarca dentro de acciones de gran utilidad para incentivar a los operadores a adoptar un enfoque de prevención y, así, contribuir a la consecución de los objetivos de la directiva.

La Comisión Europea destaca en sus informes de 2010 y 2016 que varios Estados miembros, entre ellos España, han avanzado mucho en el desarrollo de directrices de evaluación económica y técnica, de herramientas de análisis de riesgo medioambiental, y otros elementos, de forma que están mejor preparados para la aplicación de la Directiva 2004/35/CE.

A continuación se describen los instrumentos técnicos desarrollados más destacados:

Creación de un servicio de apoyo a sectores para el desarrollo de sus análisis de riesgo medioambiental sectorial

La Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental tiene habilitado, desde el año 2010, un servicio de apoyo para la asesoría técnica de los sectores profesionales del Anexo III que voluntariamente deseen presentar a la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales un análisis del Riesgo Medioambiental a nivel sectorial o una tabla de baremos. Este servicio tiene como objetivos:

- Resolver dudas sobre aspectos metodológicos concretos para la realización y planteamiento del análisis de riesgos medioambientales sectorial o tabla de baremos.
- Ayudar en la elaboración del ejercicio práctico de determinación de la cobertura de la garantía financiera para una actividad concreta representativa del sector y orientar para cuantificar los daños asociados a los escenarios de riesgo.
- Asesorar en la monetización de los daños asociados a los escenarios accidentales que se deduzcan del análisis de riesgos medioambientales, así como resolver dudas relacionadas con la utilización y el funcionamiento de la herramienta informática del Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental (MORA). Esta utilidad está también abierta a aquellos operadores individuales que estén desarrollando sus análisis de riesgos medioambientales individuales.

En el marco de estos servicios de consultas, que siguen en funcionamiento, se han atendido, desde el año 2008, más de 600 preguntas sobre el desarrollo de análisis de riesgos medioambientales a través de consultas escritas o a través de la celebración de reuniones específicas con los sectores y operadores que han utilizado este servicio.

Redacción del documento "Estructura y contenidos generales de los instrumentos sectoriales para el análisis del Riesgo Medioambiental"

El artículo 24 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, establece que los operadores de las actividades incluidas en el Anexo III de la Ley, sin perjuicio de las exenciones previstas en su artículo 28, deberán disponer de una garantía financiera que les permita hacer frente a la Responsabilidad Medioambiental inherente a la actividad que pretenden desarrollar.

Este mismo artículo determina que la fijación de la cuantía de esta garantía financiera partirá del análisis de riesgos medioambientales de la actividad, que se realizará de acuerdo a la metodología que reglamentariamente se establezca por el gobierno.

El artículo 34 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, y modificado por el Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, indica que los análisis de riesgos medioambientales serán realizados por los operadores o por un tercero contratado por ellos, siguiendo el esquema establecido por la norma UNE 150.008 u otras normas equivalentes.

Con el objeto de facilitar la evaluación de los escenarios de riesgos, así como para reducir el coste de su realización, el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, introduce distintos instrumentos, de carácter voluntario, que son los análisis de riesgos medioambientales sectoriales y las tablas de baremos.



Figura 2. Análisis de riesgos sectoriales y tablas de baremos.

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica.

Los análisis de riesgos medioambientales sectoriales pueden consistir bien en modelos de informes de riesgos ambientales tipo, los llamados MIRAT, o bien en guías metodológicas para el análisis de riesgo, según el grado de homogeneidad del sector desde el punto de vista del riesgo medioambiental. Las tablas de baremos están previstas para los sectores o pequeñas y medianas empresas que, por su alto grado de homogeneidad, permitan la estandarización de sus riesgos ambientales.

Los operadores podrán elaborar sus análisis de riesgos medioambientales tomando como base estas herramientas de análisis de riesgos sectoriales que, con carácter previo, hayan sido informadas favorablemente por la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales para cada sector.

Este documento de estructura y contenidos generales de los instrumentos sectoriales para el análisis del Riesgo Medioambiental se aprobó por la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales en el año 2011 y se puso a disposición de los interesados a través de la página web del Ministerio. Asimismo, se elaboraron dos ejemplos modelo de MIRAT y de tabla de baremos, que también fueron publicados en la página web del Ministerio tras la aprobación por parte de la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daño Medioambientales.

Desarrollo de experiencias piloto para el diseño de MIRATs (Modelo de Informe de Riesgos Medioambientales Tipo), tablas de baremos y guías metodológicas

Para apoyar a distintos sectores en la elaboración de los análisis de riesgos sectoriales, la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental ha financiado y desarrollado una serie de instrumentos de análisis de riesgos medioambientales sectoriales. La selección de los sectores se realizó en coordinación con la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

Instrumento de análisis de riesgo sectorial o tabla de baremos	Fecha de elaboración
Tabla de baremos para el sector de fabricación de pinturas y tintas de imprimir, elaborado para la Asociación Española de Fabricantes de Pinturas y Tintas de Imprimir (ASEFAPI).	2011
Guía metodológica para el sector de la minería de sulfuros polimetálicos y sales sódicas y potásicas, elaborado para la Confederación Nacional Empresarios Minería y Metalurgia (CONFEDEM).	2012
MIRAT para el sector de aceite de oliva y de oleaginosas, elaborado para la Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas (FIAB).	2012
Guía metodológica para actividades de gestión de residuos peligrosos y no peligrosos, elaborado para la Asociación Nacional de Gestores de Residuos de Automoción (ANGEREA), Asociación de Empresas Gestoras de Residuos y Recursos Especiales (ASEGRE) y Federación Española de la Recuperación y el Reciclaje (FER).	2015
MIRAT para las actividades de transporte de mercancías por carretera, elaborado para la Confederación Española de Transporte de Mercancías (CTEM).	2015
MIRAT para el sector de la fundición, elaborado para la Federación Española de Asociaciones de Fundidores (FEAF).	2016

Todos estos análisis de riesgos sectoriales, están disponibles en la sección de responsabilidad medioambiental de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica.

Además, en el año 2018 se finalizó un MIRAT para el sector de la cría intensiva de aves de corral y en 2019 se finalizará otro MIRAT para el sector de la cría intensiva de cerdos. Próximamente, estos análisis de riesgos sectoriales también se pondrán a disposición de todos los interesados a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica.

Por otro lado, numerosas asociaciones industriales han desarrollado, con sus propios fondos, análisis de riesgos sectoriales y tablas de baremos que han presentado para informe favorable de la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales.

Tras realizar el procedimiento de evaluación de estos instrumentos sectoriales, siguiendo el procedimiento aprobado por la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales, están informados favorablemente 25 instrumentos de análisis de riesgos medioambientales sectoriales y tablas de baremos.

Estas herramientas ayudarán a determinar la garantía financiera a aquellos operadores que mantengan la obligación de constituirla. Asimismo, tienen un gran valor añadido para la identificación de medidas de gestión del riesgo, incidiendo en el principio de precaución en el que se basa la Ley 26/2007, de 23 de octubre.

Hay que destacar la relevancia de la realización de este elevado número de instrumentos de análisis de riesgos sectoriales como elemento a tener en cuenta en la evaluación de la aplicación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, fundamentalmente en aplicación del principio de prevención. Como se ha señalado anteriormente, los instrumentos de análisis de riesgos medioambientales son unas herramientas que proporcionan una información muy valiosa para implantar medidas de gestión del riesgo que reduzcan la probabilidad de que ocurran daños medioambientales y sus consecuencias.

Elaboración de la metodología del Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental (MORA) y diseño de una aplicación informática que permite monetizar el daño medioambiental asociado a cada escenario de riesgo, conforme a la metodología de valoración que establece el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, establece que determinados operadores de las actividades incluidas en su anexo III deberán disponer de una garantía financiera en el momento en que dicha obligación entre en vigor mediante la orden ministerial correspondiente, que les permita hacer frente a la responsabilidad medioambiental inherente a su actividad.

Asimismo, la normativa de Responsabilidad Medioambiental establece la obligación de que estos operadores elaboren un análisis de riesgos medioambientales con el objetivo de identificar los posibles escenarios accidentales y establecer el valor del daño medioambiental que puedan producir y, así, determinar la cuantía de la garantía financiera obligatoria, siguiendo el procedimiento descrito en el artículo 33 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre.

En este contexto, la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, con el objetivo de ofrecer a todos los operadores y sectores industriales una herramienta que les ayude a cumplir con estas obligaciones, ha elaborado una metodología para el cálculo de costes de reposición, el Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental, que permite monetizar los escenarios de riesgo identificados por los operadores en los análisis de riesgos medioambientales de su instalación.

Esta metodología fue aprobada por la Comisión Técnica en su reunión del 13 de abril de 2011.

Adicionalmente, la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental ha desarrollado una aplicación informática, basada en esta metodología, con el objetivo de ofrecer a todos los operadores y sectores industriales una herramienta de asistencia integral para la monetización del daño medioambiental asociado a cada escenario de riesgo, conforme a

la metodología de valoración que establece el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, y de las medidas reparadoras (primarias, compensatorias y complementarias), junto con las mejores técnicas disponibles que sean necesarias para devolver los recursos naturales y los servicios que éstos prestan a su estado original.

De esta forma esta aplicación informática permite a los operadores, por un lado, conocer si están obligados a constituir garantía financiera y, en su caso, calcular su cuantía; y, por otro lado, evaluar los daños asociados a sus escenarios de riesgo, de forma que les permita llevar a cabo una gestión del riesgo medioambiental de sus instalaciones.

Es necesario aclarar que el Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental es una herramienta voluntaria de apoyo a la monetización de los daños medioambientales en el marco de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, no siendo vinculantes los resultados que ofrece.

La aplicación informática basada en esta metodología se puso a disposición del público en el mes de abril de 2013, de forma gratuita, a través de la página web del ahora Ministerio para la Transición Ecológica. Desde esa fecha se han registrado 1.150 usuarios en la aplicación y se han generado más de 1.600 proyectos.

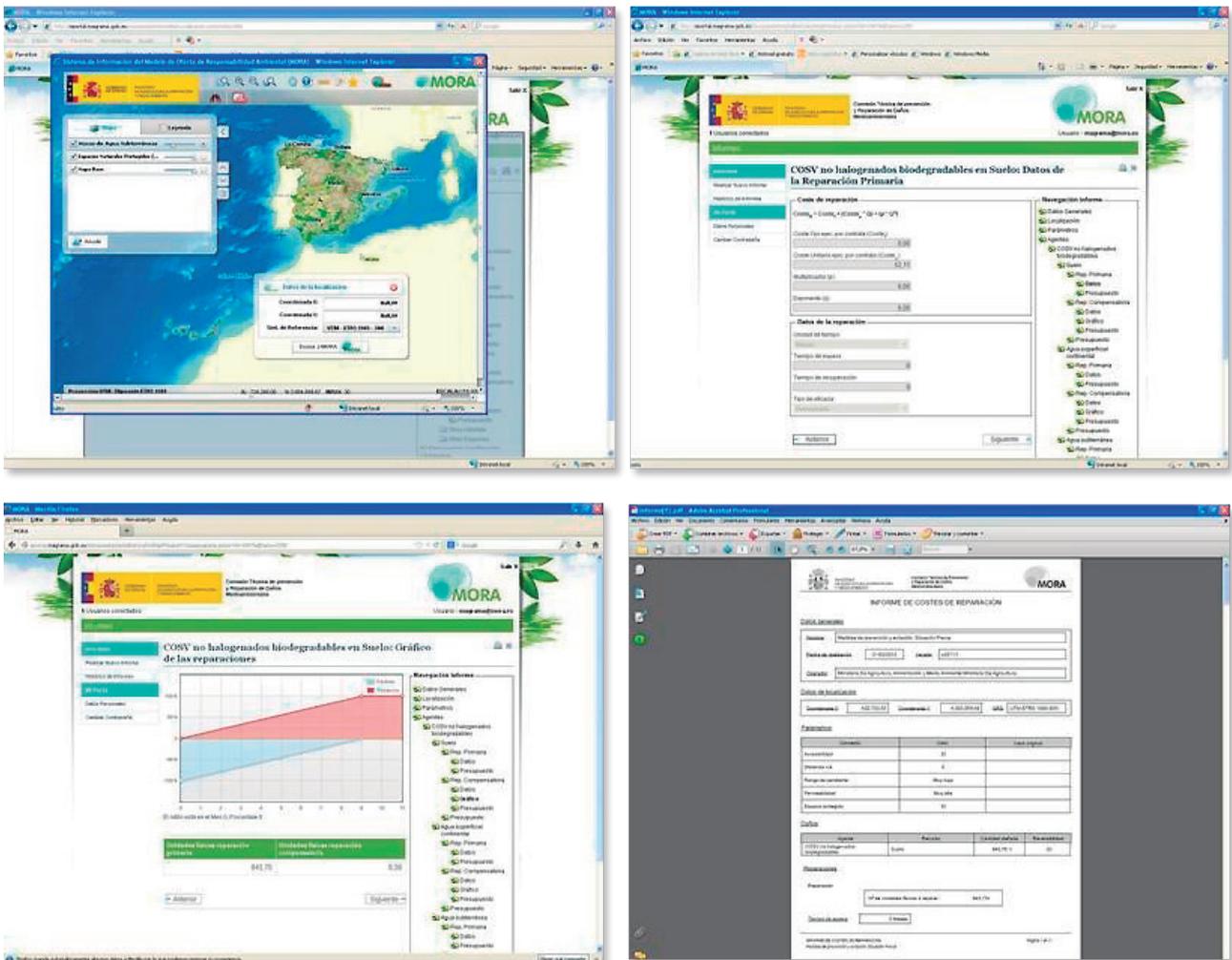


Figura 3. Aplicación informática MORA.

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica.

El documento resumen de la metodología del Modelo de oferta de Responsabilidad Ambiental y la Guía de usuario de la aplicación informática están también disponibles a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica.

Servicio Web de la aplicación informática del Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental (MORA)

Varias asociaciones industriales, que han desarrollado análisis de riesgos sectoriales, solicitaron a la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental el desarrollo de un servicio web que permitiese conectar automáticamente sus herramientas informáticas de análisis de riesgo con la aplicación informática del Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental.

Respondiendo a esta solicitud, se desarrolló un servicio web que permite a otras aplicaciones externas conectarse a MORA, de forma que estas puedan acceder automáticamente a la funcionalidad del sistema. Esta nueva aplicación se puso en funcionamiento en septiembre de 2015.

De esta forma, la monetización del daño medioambiental asociado a cada escenario de riesgo podrá realizarse a través de la aplicación informática MORA, bien de forma manual utilizando el asistente para la generación de informes de la aplicación; o bien de forma automática mediante este servicio web, permitiendo a otras aplicaciones externas conectarse a MORA.

Desarrollo de la aplicación informática del Índice de Daño Medioambiental (IDM)

El Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, modificó la redacción del artículo 33 del Reglamento para introducir un nuevo método que simplifica, notablemente, al operador el proceso de determinación de la cuantía de la garantía financiera.

Esta simplificación se basa en la introducción de un índice de daño medioambiental que el operador deberá estimar para cada escenario accidental identificado en su análisis de riesgos medioambientales, siguiendo los pasos que se establecen en el nuevo Anexo III del Reglamento.

El Índice de Daño Medioambiental (IDM) permite estimar un orden de magnitud del daño medioambiental causado bajo cada hipótesis de escenario accidental. Esto facilita la comparación de diferentes escenarios entre sí y la selección del escenario de referencia que servirá de base para calcular la garantía financiera.

Su cálculo se apoya en una serie de estimadores de los costes de reparación primaria que se deducen de la ecuación de costes de la metodología del Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental para cada combinación agente-recurso.



Figura 4. Aplicación informática del IDM.

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica.

Con este nuevo procedimiento, para establecer la cuantía de la garantía financiera, solamente será necesario cuantificar y monetizar el daño medioambiental generado para un único escenario de referencia seleccionado en lugar de para todos los escenarios identificados, como se preveía en la anterior redacción del artículo 33 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, lo que supone una notable simplificación y ahorro en recursos.

La Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental ha desarrollado una aplicación informática para estimar el IDM asociado a cada escenario accidental, dentro del procedimiento de determinación de la cuantía de la garantía financiera que está disponible, de forma gratuita, en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica desde abril del año 2015.

Participación en el proyecto IMPEL "Financial Provision-Protecting the Environment and the Public Purse"

Desde el año 2016 la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental participa en el proyecto de la red IMPEL (*European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*), denominado "Financial Provision-Protecting the Environment and the Public Purse", que sirve para identificar qué modalidades de garantía financiera son más adecuadas para proporcionar coberturas suficientes y fiables que estén disponibles para las autoridades reguladoras cuando estas sean necesarias.

El objetivo del proyecto es la creación de un mejor conocimiento de la disponibilidad e idoneidad de herramientas de garantía financiera a nivel europeo. De esta forma se contribuye a mejorar la protección del medio ambiente y el erario público, a asegurar el cumplimiento del principio de "quien contamina paga" y fomentar la inversión por parte de los operadores en la prevención de daños medioambientales.

Dentro de este proyecto, en el año 2018, se realizó un análisis detallado de distintos enfoques para determinar la cantidad de garantías financieras para situaciones imprevistas y para evaluar el potencial de aplicar las metodologías existentes en España, Holanda e Irlanda en un contexto más amplio, no solo de la normativa de responsabilidad medioambiental, sino también de otras normativas.

Las conclusiones de este análisis fueron que las tres metodologías comparten características comunes. Las de España e Irlanda tienen un enfoque que determina el riesgo medioambiental de las actividades. Asimismo, la evaluación concluyó que hay potencial para una aplicación más amplia de las tres metodologías en distintos ámbitos normativos y en distintos Estados miembros, teniendo siempre en cuenta los objetivos específicos para los cuales se han desarrollado.

Como aportación de España para facilitar el conocimiento y la utilización por parte de otros Estados miembros de la metodología para el establecimiento de la garantía financiera obligatoria prevista en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, se desarrolló una versión en inglés de las herramientas del "Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental (MORA)" y del "Índice de Daño Medioambiental" (IDM), disponible a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica desde marzo de 2018.

Para más información sobre este proyecto y para la consulta de los informes completos:

<https://www.impel.eu/projects/financial-provision-what-works-when/>

Desarrollo de un análisis de riesgos medioambientales dirigido a un operador individual y la estimación de la garantía financiera correspondiente

El artículo 24 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, establece que los operadores de las actividades incluidas en el Anexo III de la Ley, sin perjuicio de las exenciones previstas en su artículo 28, deberán disponer de una garantía financiera que les permita hacer frente a la responsabilidad medioambiental inherente a la actividad que pretenden desarrollar.



Este mismo artículo determina que la fijación de la cuantía de esta garantía financiera partirá del análisis de riesgos medioambientales de la actividad, que se realizarán de acuerdo a la metodología que reglamentariamente se establezca por el gobierno.

El artículo 34 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, y modificado por el Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, indica que los análisis de riesgos medioambientales serán realizados por los operadores o por un tercero contratado por ellos, siguiendo el esquema establecido por la norma UNE 150.008 u otras normas equivalentes.

Con el objetivo de apoyar a los operadores que, conforme al artículo 37.2 a) del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, mantienen la obligación de constituir la garantía financiera y, por tanto, de elaborar un análisis de riesgos medioambientales para determinar su cuantía, la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental desarrolló un análisis de riesgos medioambientales para un operador individual.

Este análisis de riesgos medioambientales se puso a disposición de todos los operadores interesados en el año 2015 a través de la sección de responsabilidad medioambiental de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica con el objetivo de que pueda servir de orientación y ser de utilidad en la elaboración de sus análisis de riesgos medioambientales.

Guía para la elaboración de Estudios Simplificados para la Gestión del Riesgo Medioambiental

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, tiene entre sus objetivos principales la prevención de los daños medioambientales.

La Ley obliga a todos los operadores, con independencia de que su actividad esté incluida o no en el Anexo III y ante la existencia de una amenaza inminente de daño, a adoptar las medidas de prevención necesarias o de evitación de nuevos daños en caso de que el daño se materialice.

Para alcanzar estos objetivos es necesario incentivar a los operadores para que adopten un enfoque preventivo mediante el desarrollo de herramientas que les permitan llevar a cabo una adecuada gestión del riesgo medioambiental de su actividad. Así, una de las principales herramientas que contribuyen a realizar una gestión eficaz del riesgo es el análisis de riesgos medioambientales.

Dentro del compromiso de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental de apoyar a los operadores incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, se ha desarrollado un "Estudio Simplificado para la Gestión del Riesgo Medioambiental" (ESGRA) para que aquellos operadores que quedan exentos de realizar un análisis de riesgos medioambientales, por no estar obligados a constituir la garantía financiera, dispongan de un instrumento que les permita realizar una adecuada gestión del Riesgo Medioambiental de su actividad.

Los ESGRA se centran en el ámbito de la gestión del riesgo, en la prevención y en la evitación, con el objeto de ofrecer a los operadores exentos de realizar un análisis de riesgos medioambientales una asistencia en este ámbito. La metodología desarrollada permite tomar las decisiones de gestión del riesgo que se consideren más adecuadas con el fin de disminuir, en la medida de lo posible, la probabilidad de ocurrencia y el valor de los daños asociados a los hipotéticos escenarios accidentales.

Este documento se puso a disposición de todos los operadores interesados en el año 2015, a través de la sección de responsabilidad medioambiental de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica.

Protocolo de actuación en caso de incidente y procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental

La Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental ha desarrollado el documento "Protocolo de actuación en caso de incidente en el contexto de la normativa de responsabilidad medioambiental y procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad medioambiental".

Este documento, aprobado por la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales, incluye, en su primera parte, un protocolo de actuación que proporciona unas pautas de actuación a seguir, tanto a los operadores como a la administración competente, en caso de que se produzca un incidente que provoque un daño medioambiental o amenaza inminente de daño medioambiental, en el contexto de la Ley 26/2007, de 23 de octubre.

La segunda parte del documento desarrolla un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, que contempla distintas fases en las que intervienen la autoridad competente, así como los interesados y los operadores, aportando unos criterios mínimos a considerar durante la tramitación del procedimiento. De esta forma se pretende asegurar que la instrucción y resolución de estos expedientes se ajusta a lo establecido en la normativa de responsabilidad medioambiental y a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Este documento se puso a disposición de todos los operadores interesados, en el año 2018, a través de la sección de responsabilidad medioambiental de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica.

Documento Estructura y contenidos generales de los proyectos de reparación de daños medioambientales

Las medidas de reparación del daño medioambiental constituyen un elemento central de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, y de su Reglamento de desarrollo parcial, en cumplimiento del principio de "quien contamina paga".

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, y su Reglamento establecen la obligación, a los operadores responsables de causar un daño medioambiental, de presentar a la autoridad competente un proyecto de reparación que contenga las medidas necesarias para devolver al estado básico los recursos naturales dañados.

En este contexto, la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental ha elaborado el documento "Estructura y contenidos generales de los proyectos de reparación de daños medioambientales" que ofrece una descripción, conforme a lo que establece la normativa de responsabilidad medioambiental, de la estructura y contenido que debe considerar el operador para la elaboración de la propuesta de proyecto de reparación que debe presentar a la autoridad competente.

Este documento, aprobado por la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales, proporciona al operador pautas sobre las fases que comprenden el proyecto de reparación y los aspectos técnicos que deben considerarse para su elaboración, incluyendo, en su Anexo I, un índice explicativo de las partes en las que se debe estructurar el proyecto de reparación de daños medioambientales.

El Anexo II del documento proporciona una serie de formularios que responden a los contenidos que debe incluir dicho proyecto de reparación, con el objetivo de ayudar a sistematizar toda la información requerida al operador.

Por último, en el Anexo III de este documento se incluyen el catálogo de técnicas de reparación incluido en la aplicación informática del Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental (MORA) y el procedimiento de selección de las técnicas recomendadas por la misma.

Para ilustrar la forma en la que debería presentarse un proyecto de reparación de daños medioambientales se ha desarrollado un caso práctico con una finalidad explicativa.

Este documento se puso a disposición de todos los operadores interesados, en el año 2018, a través de la sección de responsabilidad medioambiental de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica.

Guía para la constitución de la garantía financiera prevista en la Ley 26/2007

La Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental ha elaborado el documento "Guía para la constitución de la garantía financiera prevista en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, comunicación y revisión".

Este documento contiene información relevante sobre el procedimiento para determinar la cuantía de la garantía financiera prevista en la Ley 26/2007, incluyendo los aspectos técnicos de mayor complejidad del análisis de riesgos medioambientales, las obligaciones que asume el operador con la presentación de la declaración responsable y los elementos de la garantía financiera.

Este documento se puso a disposición de todos los operadores interesados, en enero de 2019, a través de la sección de responsabilidad medioambiental de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica, en un apartado desarrollado sobre la Garantía financiera por responsabilidad medioambiental, que incluye, asimismo, un apartado sobre el Fondo de Compensación de Daños Medioambientales elaborado en colaboración con la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y con el Consorcio de Compensación de Seguros.

Actividades de formación y divulgación, y acceso a la información

Además de los instrumentos técnicos desarrollados descritos anteriormente, se ha llevado a cabo una intensa labor de formación y divulgación de las mismas, así como de acceso a la información relativa a la normativa de responsabilidad medioambiental.

Así, con el objetivo de formar al personal de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, se han realizado desde el año 2009 ocho cursos de responsabilidad medioambiental, organizados por la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental. Además, distintas comunidades autónomas han organizado otros cursos de formación específicos.

En cuanto a las labores de divulgación, la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental ha participado desde 2008 en más de 120 jornadas, seminarios y charlas con asociaciones industriales, consultoras, organizaciones no gubernamentales, aseguradoras y reaseguradoras y otros organismos.

Todo ello con el objeto de divulgar los objetivos de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, dar a conocer y fomentar la utilización de las herramientas desarrolladas para facilitar su aplicación, así como escuchar las opiniones de todos los actores involucrados en la aplicación de la normativa de responsabilidad medioambiental y de involucrarlos en un diálogo abierto y receptivo. Las opiniones recibidas se han visto plasmadas, en la medida de lo posible, en las normas tramitadas, así como en las herramientas técnicas desarrolladas.

Respecto al acceso a la información sobre la normativa de responsabilidad medioambiental y su aplicación, desde la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental se ha puesto a disposición del público a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica la información sobre todas las herramientas técnicas que se han desarrollado. También está a disposición del público un servicio de consultas general, con el objetivo de aclarar todas las dudas y solicitudes de información que sobre la materia se planteen.

Gracias a estos servicios se han respondido desde el año 2008 a cada una de las más de 1.300 consultas recibidas sobre materias jurídicas y técnicas, así como a solicitudes de información de distinta índole, a las que habría que añadir las consultas remitidas a las comunidades autónomas.

Por último, cabe mencionar que a través de la página web del Ministerio está disponible el "Informe de España a la Comisión Europea, en aplicación del artículo 18.1 de la Directiva 2004/35/CE", en el que se incluye la información requerida sobre los casos de exigencia de responsabilidad medioambiental tramitados desde el 2007 hasta el 2017.

Asimismo está a disposición del público el "Informe al Consejo Asesor de Medio Ambiente", de julio de 2018, que evalúa la ejecución de la Ley, en cumplimiento de la Disposición Adicional Undécima. Este informe incluye, asimismo, en su Anexo II, una relación de los casos de daños medioambientales ocurridos entre los años 2013 y 2017 en los que se ha aplicado la Ley 26/2007, de 23 de octubre, siguiendo el mismo formato de envío de información aprobado por la Comisión Europea, para el informe previsto en el artículo 18.1 de la Directiva 2004/35/CE.

También se ha publicado, en marzo de 2019, el "Registro de los casos de exigencia de responsabilidad medioambiental", tramitados entre el 30 de abril de 2007 y el 31 de diciembre de 2017, en el que se ha llevado a cabo una actualización de la información de los anteriores informes.

Conclusiones

Para evaluar la ejecución de la Ley 26/2007 es necesario incluir los elementos que tengan en cuenta la aplicación del principio de prevención, por un lado, y del principio “quien contamina paga” por otro.

Respecto a la evaluación de la aplicación del principio de prevención se han desarrollado una serie de instrumentos de análisis de Riesgos Medioambientales, herramientas técnicas de valoración económica, documentos y guías, descritas anteriormente. Asimismo se ha efectuado un desarrollo normativo enfocado a fomentar y reforzar los aspectos preventivos de la Ley y se ha realizado una intensa labor de información, formación y divulgación.

Pese a la dificultad de cuantificar su impacto, todas estas medidas, impulsadas en el contexto de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, han contribuido notablemente a la aplicación del principio de prevención.

Las herramientas e instrumentos técnicos que se han desarrollado en España para facilitar la aplicación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, en aplicación del principio de prevención, son pioneras en la Unión Europea y se muestran como ejemplo a seguir en los informes de evaluación de la Directiva 2004/35/CE, publicados por la Comisión Europea en 2010 y 2016.

Respecto a la evaluación de la aplicación del principio “quien contamina paga”, hasta el año 2013 el número de casos de expedientes de exigencia de responsabilidad medioambiental tramitados, e informados a la Comisión Europea, fue de 12. Este número de casos de daños medioambientales tramitados en España está en sintonía con el número de casos tramitados en el resto de los Estados miembros de la Unión Europea.

Desde el año 2013 hasta el año 2017 se han tramitado otros 22 casos de exigencia de responsabilidad medioambiental, lo que totalizan 34 casos desde el año 2007. Eso supone un notable incremento del número de casos incoados.

Por otro lado, con la aprobación de la orden APM 1040/2017, de 23 de octubre, se ha fijado la fecha de entrada en vigor del sistema de garantías financieras obligatorias, que hay que recordar es voluntario en la Directiva 2004/35/CE.

Por todo lo expuesto anteriormente, la conclusión de la evaluación de la ejecución de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, es muy positiva.

Esta valoración coincide con la expresada por la Comisión Europea en sus informes de 2010 y 2016, en los que se destaca que varios Estados miembros, entre ellos España, han avanzado mucho en el desarrollo de directrices de evaluación económica y técnica, de herramientas de análisis de riesgos medioambientales y otros elementos, de forma que están mejor preparados para la aplicación de la Directiva 2004/35/CE.

De esta forma, las acciones puestas en marcha por España para la ejecución de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, están en línea con las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea para la aplicación de la Directiva 2004/35/CE.

En cualquier caso, la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, en el ejercicio de sus funciones de Presidencia y Secretaría de la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales, sigue impulsando la puesta en marcha de las medidas necesarias para continuar avanzando en la coordinación de la aplicación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.