

Taller sobre el documento de trabajo para la elaboración del Reglamento de la Ley de Responsabilidad Medioambiental

RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Texto: **M^a José Delgado**
Eduardo Orteu
Fotos: **María José Delgado**

El pasado mes de octubre, las Cortes Generales aprobaron la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, por medio de la cual se incorpora al ordenamiento español la Directiva comunitaria 2004/35/CE. Con el nuevo régimen de responsabilidad medioambiental, se persiguen dos objetivos. En primer lugar, se trata de concienciar a los productores de las actividades potencialmente dañinas para el medio ambiente sobre la necesidad de adoptar medidas preventivas destinadas a minimizar el riesgo ambiental consecuencia del desarrollo de sus actividades. El segundo objetivo pasa por implantar un mecanismo que permita exigir la restauración del patrimonio ambiental a través de la obligatoriedad de afrontar la reparación, o en su caso compensación, del medio natural al estado anterior a los daños ocasionados como consecuencia del desarrollo de la actividad de que se trate, de manera que los costes económicos derivados de la reparación de los daños medioambientales se trasladen desde la sociedad en general hasta los concretos operadores económicos responsables del daño. Tanto en un caso como en otro, la Ley pretende que el coste de las medidas de prevención y evitación sean sufragadas por los operadores responsables, a los cuales impone la obligación de constituir una garantía financiera como mecanismo de solvencia frente a posibles obligaciones financieras. En el caso de la reparación, además, se exige que los operadores que ocasionen daños al medio ambiente adopten las medidas necesarias para devolver los recursos naturales dañados al estado en el que se encontraban antes de la causación del daño. Así junto a los tradicionales principios de prevención y de quien contamina paga, que esta Ley pretende hacer efectivos, se ha venido a acuñar uno tercero por virtud del cual, quien contamina repara, pues recae sobre el operador responsable la obligación de hacer efectiva la reparación o restauración del medio ambiente dañado.

La Ley 26/2007 establece en su anexo II un marco genérico de actuación que deberá observar la administración competente a la hora de determinar de qué manera se debe reparar el daño al suelo, al agua, a la costa o a la biodiversidad, en función del recurso natural de que se trate. Este marco de reparación tiene un carácter genérico, propio de una norma de rango legal, que requiere un desarrollo pormenorizado por medio del cual se fijen con el

nivel de detalle suficiente los criterios técnicos que deban ser observados para determinar las medidas reparadoras que deba autorizar la administración en función del tipo de daño y de la clase de recurso natural afectado. De modo similar, para la fijación de las coberturas de las citadas garantías financieras resulta necesario disponer de una metodología técnica que permita evaluar el coste de reparación de los daños al medio ambiente para diferentes escenarios de riesgo. La definición de los escenarios de riesgo determinará el coste de la reparación, cifra que a su vez permitirá evaluar el importe de la cobertura que deba constituir cada operador. La ley no ha fijado los criterios que deberá seguir la administración para escoger entre los distintos escenarios de riesgos y de coste de reparación, remitiendo al reglamento la regulación de estos aspectos técnicos, junto con aquellos otros que delimiten el marco de funcionamiento del sistema de garantías financieras. La Ley 26/2007 establece que el Gobierno deberá aprobar la referida metodología y establecer los mencionados criterios técnicos por medio de un reglamento que deberá entrar en vigor antes de la finalización de 2008.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo exigido por el legislador, el Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con el Ministerio de Economía y Hacienda, ha preparado un primer documento de trabajo para la elaboración del reglamento de la referida Ley de responsabilidad medioambiental. Con este documento de trabajo se ha querido dar inicio al procedimiento de elaboración del citado reglamento y al preceptivo proceso de participación pública que debe acompañarlo, cuya primera fase ha culminado con la organización del taller de trabajo que tuvo lugar en Sevilla durante los pasados días 11 a 13 de febrero.

El taller ha venido precedido de una serie de actos preparatorios por medio de los cuales se ha procurado fomentar la participación del público y el debate entre los distintos agentes, públicos y privados, involucrados. Así, el documento de trabajo fue puesto a disposición del público en general en la página web del Ministerio de Medio Ambiente y remitido en particular al público interesado, a las Comunidades Autónomas, a los miembros del Consejo Asesor de Medio Ambiente y a los Ministerios afectados. De manera paralela, durante las semanas previas a la celebración del taller, se organizaron diferentes reuniones informativas con los interlocutores mencionados

para preparar el encuentro y solicitar la remisión de observaciones y comentarios al documento de trabajo a fin de analizarlos y debatirlos públicamente. Simultáneamente y con el mismo objetivo, la Fundación ISR (Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos) ha colaborado con el Ministerio de Medio Ambiente mediante la celebración de una serie de reuniones con los sectores empresariales más afectados por la Ley, en las que se ha podido debatir preliminarmente el mencionado documento de trabajo.

PLANTEAMIENTO DEL TALLER DE SEVILLA

El taller de Sevilla perseguía ofrecer un punto de encuentro para Administraciones públicas con competencias medioambientales, organizaciones medioambientales, agentes económicos y sociales y comunidad científica en el que se pudiera debatir abiertamente acerca de los retos que plantea la eje-

cución de la Ley de responsabilidad medioambiental. Retos en relación con los cuales el documento de trabajo para la elaboración del reglamento de la Ley de responsabilidad medioambiental constituye una primera aproximación con la que se ha tratado de identificar alguno de los problemas que suscita la puesta en práctica del nuevo régimen jurídico de la prevención y la reparación de los daños medioambientales y de adelantar posibles soluciones normativas a tales problemas. Todo ello, con el propósito de estimular desde el más temprano de los momentos el debate y la participación pública en un proceso de toma de decisiones con claras repercusiones medioambientales, tal y como exige la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La organización del taller giró en torno a cinco grupos de trabajo concebidos como espacios de discusión:

1. Prevención y evitación de daños medioambientales (Capítulo II del documento de trabajo para la elaboración del reglamento)
2. Determinación del daño medioambiental (Capítulo III del documento de trabajo)
3. Reparación del daño medioambiental (Capítulo IV)
4. Garantías financieras (Capítulo V)
5. Aspectos instrumentales

Tomando como punto de partida estas materias, previamente se habían agrupado las observaciones recibidas con el objetivo de localizar en cada uno de los ámbitos cuáles habían sido las cuestiones más polémicas y objeto de una mayor atención. Las discusiones por separado se completaron con debates generales que fueron moderados por los relatores de los diversos grupos. Éstos expusieron las conclusiones a las que llegaron sus respectivos grupos de manera que pudieran ser escuchadas y debatidas por todos.



El Patio de Banderas, sede de la Fundación Biodiversidad de Sevilla, lugar donde se celebró el Taller sobre el documento de trabajo para la elaboración del Reglamento de la Ley de Responsabilidad Medioambiental.

La estructura básica de las jornadas en grupos de trabajo se completó con dos ponencias especialmente significativas en este tema que se caracterizaron por incorporar un enfoque práctico. La primera presentación fue ofrecida por David Chapman, de Stratus Consulting, en relación con la experiencia norteamericana en la reparación del daño ambiental. La segunda presentación corrió a cargo de Esteban Castellano, de TRAGASATEC, que expuso una experiencia piloto de reparación medioambiental relativa a un reciente vertido de hidrocarburos (octubre del 2007) en la playa de Las Gaviotas de Las Palmas de Gran Canaria. Por último, por parte de AENOR se realizó una breve exposición de la norma UNE 150008 sobre identificación y evaluación de los riesgos medioambientales.

Además de las jornadas que se desarrollaron en la sede de la Fundación Biodiversidad en Sevilla los días 11 y

13 de febrero, el día 12 la Junta de Andalucía preparó una visita a la mina de Aznalcóllar, para conocer in situ las consecuencias derivadas del vertido tóxico de abril de 1998 ocasionado por la rotura de una balsa de residuos mineros que provocó una de las mayores catástrofes medioambientales de nuestro país. Visita que permitió tomar conciencia de la importancia de una correcta regulación de la responsabilidad medioambiental así como de las posibilidades de restauración que en este caso se aplicaron. Así, se visitaron los restos de la antigua mina de pirita en Aznalcóllar y se explicó su situación actual (allí se han almacenado los lodos y tierras contaminadas recogidos tras el accidente, residuos que continúan sometidos a un permanente control). Con posterioridad, se realizó una visita al "Corredor Verde del Guadiamar", en la que se pudo apreciar el proyecto de restauración medioambiental ejecutado por la Comunidad Autónoma de An-

dalucía para hacer frente a los daños medioambientales ocasionados por el accidente.

LOS GRUPOS DE TRABAJO: DEBATE Y CONCLUSIONES

La inauguración de las Jornadas en Sevilla, el lunes 11 de febrero, contó con la presencia de la Ministra de Medio Ambiente, Cristina Narbona, que estuvo acompañada en el estrado por el Viceconsejero de Medio Ambiente, Juan Espadas.

En el grupo de trabajo número 1 se abordaron los aspectos relacionados con la prevención y evitación de daños medioambientales. El elemento central del debate giró en torno a la obligación de incorporar análisis de riesgos medioambientales y sistemas de gestión de tales riesgos para los operadores recogidos en el Anexo III de la L 26/2007 de responsabilidad



Alicia Camacho, Secretaria General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente, Ana García Barona, del Consorcio de Seguros del Ministerio de Economía y Hacienda y Jacobo Martín Fernández, Subdirector General de Ordenación Jurídica del Ministerio de Medio Ambiente.

medioambiental. La incorporación del análisis de riesgos tiene un doble propósito: por un lado fomenta la dimensión preventiva de la ley y, por otro, facilita el funcionamiento del sistema de garantías financieras ya que disponer de esta herramienta es una condición casi *sine quae non* para la delimitación más precisa del importe de la cobertura de la garantía financiera y para facilitar el aseguramiento de las actividades sujetas a responsabilidad medioambiental objetiva. En esta materia, la atención del debate se centró en aspectos tales como la idoneidad de la obligatoriedad del análisis de riesgos; por quién y cómo se realizará dicho análisis; y cuál es la relación del mismo con otras obligaciones impuestas en la misma línea por normas ya existentes. En todo caso se puede afirmar que la obligatoriedad del análisis para los operadores del Anexo III fue un elemento asumido por los interlocutores de las jornadas con un amplísimo grado de consenso.

En relación con la pregunta sobre quién debe realizar este tipo de análisis, la discusión concluyó que lo relevante no era tanto quien efectuara el análisis (el propio operador si dispone de los medios o un tercero), sino que lo importante es que un agente verifique dicho análisis y que esta verificación sea válida, para el operador, por supuesto, y también para las Administraciones Públicas, las compañías de seguros y las financieras. En el debate del cómo se llevará a cabo el análisis, dos aspectos han sido muy reclamados por los operadores: de un lado, el establecimiento de pautas para "protocolizar" el análisis (a través de instrumentos como la norma UNE 150008 que marca los hitos del itinerario del análisis dejando al operador suficiente flexibilidad). De otro, tuvo también un gran apoyo la posibilidad de elaborar análisis sectoriales. No en vano, se solicitó que se avanzara en la elaboración de una metodología de este tipo porque simplifica y reduce los costes de este proceso.

Un último aspecto que cabe destacar en relación con los debates de este primer grupo fue el relativo a la interconexión del análisis de riesgos de responsabilidad medioambiental con los procedimientos similares recogidos en otras normas (IPPC, residuos o

suelos contaminados). A este respecto, se subrayó el riesgo de un incremento excesivo de las cargas de las empresas con duplicidades innecesarias para lo cual se solicitaba la integración de los análisis impuestos por las diversas leyes en un único instrumento.

GRUPO 2. DETERMINACIÓN DEL DAÑO MEDIOAMBIENTAL

El Capítulo III del documento de trabajo para la elaboración del reglamento de responsabilidad medioambiental está dedicado a la determinación y cuantificación del daño medioambiental y, a debatir este tema, se dedicó el segundo grupo de trabajo. Para determinar el daño medioambiental causado hay que abordar tres grandes aspectos: la cuantificación del daño, delimitando qué recursos se han dañado y qué alcance tienen esos daños; en segundo lugar es necesario determinar las reglas que establecerán si los daños delimitados tienen carácter significativo o no, ya que, como deriva de la regulación de la L 26/2007 (art. 21.a y Anexo I), los mecanismos de exigencia de responsabilidad medioambiental se ponen en marcha para los supuestos de daños significativos; y, en tercer lugar, es preciso definir el estado básico inicial, previo a la causación del daño, para medir el alcance que habrá de tener la reparación. En la discusión en torno a la cuantificación del daño se subrayó la gran complejidad técnica que ésta implica. Complejidad que dificulta la comprensión de estos instrumentos de medida lo que, a su vez, genera cierta incertidumbre. Por ello se solicitó la elaboración de guías técnicas que desarrollaran con un mayor nivel de detalle la metodología para cuantificar el daño en los diferentes medios receptores. Del mismo modo que algunos interlocutores subrayaron las dificultades prácticas de aplicación de este capítulo, otros pusieron de manifiesto sus experiencias positivas al respecto. Así, desde la Comunidad Foral Navarra se dejó constancia de que ya se han aplicado en su territorio técnicas para valorar económicamente la biodiversidad, instrumento que ha sido ya utilizado en casos concretos como, por ejemplo, para valorar los daños causados por incendios forestales. Por otra parte, la presentación ofrecida por David Chapman esa misma tarde en relación con la experiencia americana

en esta materia, contribuyó al optimismo en cuanto a la existencia de soluciones reales para los problemas que se plantean en este terreno.

Además de la complejidad de la determinación del daño medioambiental, en torno a este tema se suscitaban otros debates solicitándose una mayor y mejor regulación en relación con cuestiones concretas como la delimitación de los tipos de daños, los organismos genéticamente modificados, la valoración de los daños biológicos, el régimen jurídico de los purines o las técnicas para la delimitación del estado básico. Algunos de estos aspectos se fueron aclarando en el propio debate, otros se retomarán y serán perfilados en la próxima redacción del nuevo borrador de reglamento.

GRUPO 3. DETERMINACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL

El tema de la reparación del daño ambiental, abordado en el grupo de trabajo número 3, es una de las partes más innovadoras incorporadas por la Ley de responsabilidad medioambiental. Lograr establecer los instrumentos jurídicos y los mecanismos técnicos que permitan hacer efectiva en la práctica dicha reparación respetando los principios de objetividad y neutralidad que garanticen la necesaria seguridad jurídica, es uno de los grandes retos de este reglamento. El contenido del capítulo IV del documento de trabajo para la elaboración del reglamento, dedicado a la reparación del daño, aborda dos grandes bloques de cuestiones: por un lado la metodología para la determinación de la reparación primaria (restitución recursos dañados a su estado básico), complementaria (cuando no es posible la recuperación del estado básico la reparación primaria se complementa con otras inversiones en recursos o servicios) y la reparación compensatoria (compensa las pérdidas provisionales de recursos hasta que la reparación primaria surte todo su efecto), y, por otro, se regulan cuestiones procedimentales relativas a la formalización del proyecto de restauración y a su seguimiento y control, con el objetivo de garantizar que el proyecto de restauración seleccionado es el más adecuado y que es efectivamente ejecutado en los términos en que se diseñó.

La metodología para determinar los distintos tipos de reparación antes mencionados es una parte compleja y novedosa, y los temas que más dudas suscitaron en el debate a este respecto fueron los relativos al funcionamiento de los sistemas de análisis de equivalencia de recursos que estiman la reparación compensatoria y/o complementaria. Junto a las incertidumbres existentes en este ámbito también se apuntaron las líneas por las que ya se está avanzando para hacerles frente. Así ya existen instrumentos que aspiran a ser herramientas objetivas para hacer estas valoraciones. En este sentido hay que mencionar el proyecto REMEDE (Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage) de la UE, que es una herramienta estándar concebida para facilitar a los Estados miembros el cumplimiento de la Directiva de Responsabilidad Ambiental, prevista para la estimación de las medidas reparadoras que serían necesarias para compensar «con capital natural» por los daños ocasionados al medio ambiente en los casos en que la reparación primaria no dé lugar a la plena restitución de los recursos naturales o servicios ambientales perdidos. Y ya en el ámbito nacional, el proyecto VANE, promovido por el Ministerio de Medio Ambiente aspira a ser un «modelo económico de asignación de valores» capaz de ofrecer el valor económico de los activos naturales del territorio español. Este proyecto, entre otras utilidades, podrá contribuir a determinar la reparación en aquellos casos en que se acuda a los criterios valor-valor o valor-coste (Anejo I del documento de trabajo del reglamento).

Asimismo suscitó controversia la cuestión de la incorporación a los proyectos de reparación de las denominadas «preferencias sociales», cómo se determinarán éstas y cómo se articulará la participación pública correspondiente. Respecto a otros puntos oscuros, como los criterios para la selección del proyecto de reparación o los proyectos de recuperación conjunta, se solicitó a la Administración la elaboración de una guía técnica que desarrolle la metodología y que incluya ejemplos de aplicación. Y por lo que se refiere al

procedimiento de formalización del proyecto de restauración, se hicieron diversas sugerencias encaminadas a una mayor exigencia y garantía de eficacia: incorporación de la posibilidad de reformar el proyecto inicial si en su ejecución se detecta que no funciona o la incorporación de un plazo de garantía al finalizar la reparación.

GRUPO 4. GARANTÍAS FINANCIERAS

La discusión en el grupo dedicado a las garantías financieras estuvo precedida de una presentación en la que se analizó el contenido del documento de trabajo relativo a este tema. La presentación destacó que las garantías financieras son un tema poco concretado en la Directiva comunitaria que está en el origen de nuestra ley, de manera que la Comisión Europea todavía está trabajando en el desarrollo de este aspecto (Está previsto que presente un informe sobre esta materia antes de abril del 2010). Sin embargo, la Ley española de responsabilidad medioambiental es una de las pocas que en el ámbito de la UE opta por un sistema de garantía financiera obligatoria para los operadores del Anexo III de la Ley, obligatoriedad que será aplicable a partir del año 2010 y que da lugar a que este aspecto requiera un desarrollo más detallado. Así lo prevé la propia ley que atribuye a la Administración la responsabilidad de establecer la cuantía de la garantía financiera para cada tipo de actividad, en función de la intensidad y extensión del daño que se pueda ocasionar, de acuerdo con los criterios que se fijen reglamentariamente. A la determinación de estos criterios está dedicado el Capítulo V del documento de trabajo para la elaboración del reglamento.

En el desarrollo del debate sobre las garantías financieras se entró a fondo en el funcionamiento del sistema poniéndose de relieve aspectos como la necesaria vinculación del análisis de riesgos con el sistema de garantías, de suerte que dicho análisis se realice de manera que sea válido para la constitución de la cobertura financiera. Asimismo se profundizó en aspectos concretos como las técnicas para la actualización y revisión de las garantías, los supuestos de operadores titulares de varias instalaciones o la problemática relativa a los riesgos en el momento

del desmantelamiento de la instalación y tras el cese de la actividad. Por otra parte también se manifestaron ciertas dudas, las incertidumbres propias de la puesta en marcha de un sistema nuevo hasta el momento, que subrayaron las dificultades en relación con: la monetización del riesgo y la definición de la cobertura de la garantía, la coexistencia de las futuras garantías financieras con los seguros actualmente existentes, o la posibilidad de que la garantía financiera obligatoria afecte a la competitividad de las empresas.

GRUPO 5. ASPECTOS INSTRUMENTALES

En el grupo relativo a los aspectos instrumentales, el quinto y último, se debatieron temas esenciales a la hora de lograr un adecuado funcionamiento en la aplicación del reglamento. Así se analizó el procedimiento administrativo para la exigencia de responsabilidad medioambiental, la posible creación de un órgano técnico de apoyo, la coordinación administrativa en los supuestos de daños que afecten a varias comunidades autónomas, etc. En relación con el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental hubo un acuerdo bastante generalizado sobre la conveniencia de disponer de un modelo guía. Su virtualidad normativa en el ámbito autonómico dependería de la delimitación competencial en cada materia, pero en todo caso podría utilizarse como punto de referencia. Del mismo modo, y también en relación con el procedimiento, hubo consenso en torno a la necesidad de incorporar un trámite de información pública en la elaboración del proyecto de reparación. La posibilidad de crear un órgano consultivo de carácter técnico en el que participen todas las administraciones públicas competentes tuvo asimismo muy buena acogida. Por último, se subrayó un aspecto especialmente importante desde el punto de vista administrativo: en los supuestos en que se produzcan daños ambientales que alcancen a varias comunidades autónomas es necesario definir el punto de conexión que determinará cuál es la Administración competente y es, igualmente, necesario articular los mecanismos de cooperación entre las diferentes administraciones afectadas que garanticen la adecuada colaboración entre las mismas.



Los participantes en el taller visitaron la Corta de la mina de Aznalcollar, lugar donde se depositaron los lodos y tierras contaminadas recogidos tras la rotura de la balsa de la empresa Boliden.

DEBATE FINAL Y CLAUSURA

En el debate final se retomaron algunos de los aspectos que más interés suscitaron en las jornadas:

- ✦ Se manifestó la preocupación por el mantenimiento de la competitividad de las empresas españolas en el contexto de la UE por el riesgo que pudiera tener el reglamento de incrementar excesivamente las cargas de los operadores. Si bien, por otra parte, se valoró muy positivamente la contribución de la Ley de responsabilidad medioambiental y del reglamento a la protección del patrimonio medioambiental español y al crecimiento económico sostenible y respetuoso con el entorno.
- ✦ La complejidad, la novedad y las dificultades de aplicación, llevaron a solicitar a la Administración, en diversos ámbitos de aplicación del reglamento, la elaboración de documentos complementarios o guías técnicas (análisis de riesgos sectoriales, metodología de la cuantificación del daño, modelo de procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad,...).

✦ Desde el punto de vista de la tramitación administrativa, se plantearon muchas cuestiones relativas a la interconexión de las exigencias derivadas de la nueva ley de responsabilidad medioambiental y de su reglamento con otras autorizaciones y requisitos medioambientales (IPPC, actividades potencialmente contaminantes del suelo, evaluación de impacto ambiental,...), planteándose la posibilidad de su integración o, al menos, la coordinación de sus exigencias para facilitar y simplificar su tramitación.

✦ Asimismo se lanzaron otras cuestiones como: la utilidad de la elaboración y difusión de bases de datos medioambientales, la conveniencia de promover los acuerdos voluntarios que la propia ley ya prevé así como la necesidad de debatir en mayor profundidad elementos nuevos incorporados en el documento de trabajo del reglamento, como los bancos de hábitats.

El debate concluyó manifestándose por parte de los asistentes una valoración muy positiva del planteamiento y organización de las jornadas así co-

mo de la posibilidad de participación, en estos términos, en el proceso de elaboración del reglamento de responsabilidad medioambiental. Tras el final del debate, la Secretaria General Técnica, Alicia Camacho, clausuró las jornadas. En el balance de las mismas destacó que la participación se había caracterizado por el respeto, la consideración y un enfoque constructivo que habían enriquecido el encuentro y permitido que todos los asistentes aprendieran sobre el posible contenido del futuro reglamento. Concluyó declarando que las jornadas se habían concebido como un punto y seguido en el debate del proyecto de reglamento, no como un punto y final, y anunciando la próxima elaboración de un nuevo documento de trabajo a la luz de las propuestas realizadas.

El documento de trabajo para la elaboración del reglamento de la Ley de responsabilidad medioambiental junto con los comentarios y sugerencias recibidos hasta la fecha, las conclusiones del taller de Sevilla y las presentaciones expuestas en él, se pueden encontrar en el siguiente enlace:

http://www.mma.es/portal/secciones/participacion_publica/reg_resp_amb.htm 