

**RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL:
Revisión del Marco Legal y garantías financieras
obligatorias para las empresas**

Unos meses más tarde de que abordáramos por última vez la cuestión de la Responsabilidad Medioambiental de las empresas, son ya suficientes los nuevos elementos de desarrollo y modificación normativa en ciernes como para dedicar nuevamente unas líneas a esta cuestión. Trataremos, para mayor claridad, partir del cuadro inicial de la cuestión para avanzar hacia lo más reciente: la presentación muy reciente y esperada del nuevo Modelo de Oferta de Riesgos Ambientales (conocido como MORA).

BASE LEGAL

Como hace no demasiados meses recordábamos la base legal de la normativa de Responsabilidad Medioambiental son las siguientes disposiciones hasta la fecha en vigor:

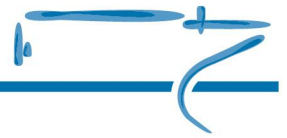
- **Directiva 2004/35/CE** sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales:
 - **Ley 26/2007 de 23 de octubre de responsabilidad medioambiental** por la que se incorpora régimen administrativo de Responsabilidad ambiental basado en los principios de prevención y de "quien contamina paga"

De conformidad con el régimen de responsabilidad en España establecido, los operadores recogidos en su anexo III deberán disponer de garantía financiera obligatoria que les permita hacer frente a la responsabilidad ambiental inherente a su actividad

La cobertura de esas garantías es limitada (medidas de prevención y evitación y reparación primaria), aunque la responsabilidad que la Ley recoge y que deriva de la Directiva es ilimitada. La determinación de la garantía así establecida debe partir según recoge la norma del análisis de riesgos medioambientales de la actividad. Se prevén, no obstante, mecanismos de flexibilización: 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; Se eximen operadores que cumplan criterios exclusión que se definan reglamentariamente.

Otro elemento fundamental de la norma son los análisis de riesgos medioambientales (ARM):

- 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
- Constituye además un instrumento de **prevención**

• Instrumentos sectoriales para facilitar el cumplimiento de la obligación del ARM y para disminuir el coste a los operadores:

- MIRAT
- Guías metodológicas
- Tablas de baremos

Deben informarse favorablemente por la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Ambientales (CTPRDM)

- **Modificada por Real Decreto-Ley 8/2011**, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

Modifica, entre otros temas, la ley de responsabilidad medioambiental en dos aspectos muy importantes:

- Se añade un nuevo apartado al art. 28 sobre exenciones a la obligación de constitución de la garantía financiera, abriendo la puerta a futuras exclusiones en el apartado d).
- Se añade un nuevo párrafo en el art. 30 con el objeto de aclarar que la constitución de la garantía financiera por 20 millones de € (el máximo obligatorio según la ley) no exime de hacer el análisis de riesgos medioambiental correspondiente.

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

Tiene por objeto el desarrollo de su capítulo IV, en lo relativo al método para la evaluación de los escenarios de riesgos y de los costes de reparación asociados a cada uno de ellos, y a sus anexos I, II y VI.

- **Correcciones** al REAL DECRETO 2090/2008 (BOE 26 de marzo de 2009)

- **Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio, por la que se establece el orden de prioridad y el calendario para la aprobación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria**, previstas en la disposición final cuarta de la ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental.

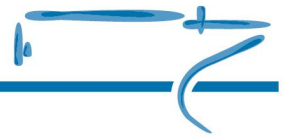
La Orden Ministerial establece un calendario gradual para la aprobación de las órdenes ministeriales sectoriales de exigibilidad de la garantía financiera obligatoria para las actividades profesionales basado en el nivel de peligrosidad o de riesgo medioambiental asociado a cada una de estas actividades.

REVISIÓN NORMATIVA EN CURSO

Anteproyecto de ley de modificación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental

La revisión normativa aborda fundamentalmente los siguientes aspectos de la Ley

- a) Introducción de un nuevo artículo 17 bis, sobre fomento de las medidas de prevención y evitación de daños medioambientales. Pretende fomentar el uso de los análisis de riesgos medioambientales como herramientas de gestión del riesgo y no limitarlo a ser un instrumento para la determinación de la cuantía de la garantía financiera.



En este mismo sentido, para fomentar la utilización de los análisis de riesgos medioambientales como herramientas de gestión del riesgo medioambiental, se modifica el artículo 24.1.

- b) Modificación de los *artículos 24, 28 d) y 30* para eliminar la obligación de determinar por parte de la autoridad competente la cuantía de la garantía financiera, que pasa a ser fijada por el operador.

El artículo 24 se modifica para aclarar que es el operador el que debe fijar la cuantía de la garantía financiera (y no la autoridad competente) a partir de la realización del análisis de riesgos de su actividad. Posteriormente deberá comunicar la constitución de la misma a la autoridad competente.

El artículo 30 se modifica para aclarar que la constitución por parte de los operadores de la garantía financiera por la cobertura máxima (20 millones de euros), no les exime de comunicar la constitución de dicha garantía financiera a la autoridad competente (a través del Real Decreto-ley 8/2011 ya se había establecido también que los operadores que optaran por la cobertura máxima deberían realizar, obligatoriamente, un análisis de los riesgos medioambientales de su actividad).

- c) Modificación del artículo 33. *Fondo de compensación de daños medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros*, suprimiendo el fondo por insolvencia de las entidades aseguradoras, para adaptarlo a la situación actual de la normativa nacional sobre funciones de fondos de garantía de seguros obligatorios.
- d) Modificación del artículo 37. *Clasificación de infracciones para incluir como tal el incumplimiento de comunicar a la autoridad competente la constitución de la garantía financiera*.
- e) *Modificación de los artículos 41 y 45, sobre el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental*.
- f) Se suprime la Disposición Adicional Décima sobre obras públicas de interés general por incompatibilidad con la Directiva 2004/35.

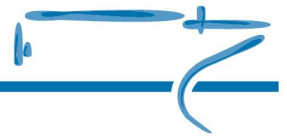
Borrador de Real Decreto de modificación del reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007

- **Ambito de aplicación:** la garantía financiera obligatoria ya no afecta a todos los operadores del anexo III (prácticamente todas las actividades económicas) sino únicamente a las que se consideran que pueden causar daños medioambientales.

Se introduce un nuevo apartado 2 en el artículo 37 titulado operadores exentos de constituir garantía financiera, que señala que los criterios y condiciones a los que se refieren el artículo 28.d) de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, son los establecidos en el anexo V.

Anexo V: Pendiente de las modificaciones e inclusiones finales cuando se apruebe el RD, se estaría considerando que quedasen únicamente obligados a constituir la garantía financiera obligatoria, los operadores de las actividades que cumplan los siguientes criterios y condiciones

- Las actividades e instalaciones sujetas al ámbito de aplicación del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (SEVESO)
- Las actividades e instalaciones sujetas al ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.
- Los operadores que cuenten con instalaciones de residuos mineros clasificadas como de categoría A de acuerdo a lo establecido en el Real



Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras

- ¿otras actividades? (la lista no se considera del todo cerrada)

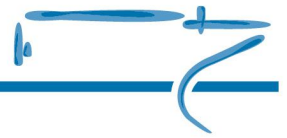
Criterios de exclusión previstos en art. 28 d) de la Ley:

El resto de operadores quedarán exentos:

- o De constituir garantía financiera obligatoria.
- o De realizar análisis de riesgos medioambientales de forma obligatoria.

No obstante ello, es preciso recordar que:

- o **La responsabilidad objetiva e ilimitada para operadores Anexo III está en vigor** desde abril de 2007, y seguirá en vigor para operadores exentos de constituir garantía financiera obligatoria.
 - o **Se pueden realizar análisis de riesgos medioambientales individuales y sectoriales de forma voluntaria**, con carácter preventivo - gestión riesgos, y servir de base para establecer una garantía financiera voluntaria.
- **Simplificación de procedimientos previstos para determinación garantía financiera obligatoria (artículo 33):**
 - **Artículo 33.2: Nuevo procedimiento de cálculo de la garantía financiera** para aquellos operadores afectos:
 - o Identificar los escenarios accidentales y su probabilidad de ocurrencia, paso que ya estaba previsto en la redacción anterior.
 - o estimar un índice de daño medioambiental (IDM) asociado a cada escenario accidental, novedad en este nuevo procedimiento, siguiendo los pasos que se establecen en el nuevo Anexo III del Reglamento.
 - o El tercer paso consiste en calcular el riesgo asociado a cada escenario accidental como el producto entre la probabilidad de ocurrencia del escenario y el índice del daño medioambiental.
 - o Como cuarto paso se deberán seleccionar los escenarios con menor índice de daño medioambiental asociado que agrupen el 95 por ciento del riesgo total.
 - o Finalmente, se establecerá la cuantía de la garantía financiera como el valor del daño medioambiental del escenario con el índice de daño medioambiental más alto entre los escenarios accidentales seleccionados. *Para ello se seguirán los siguientes pasos:*
 - a. *En primer lugar, se cuantificará el daño medioambiental generado en el escenario seleccionado.*
 - b. *En segundo lugar, se monetizará el daño medioambiental generado en dicho escenario de referencia, cuyo valor será igual al coste del proyecto de reparación primaria.*
 - **Artículo 33.4: Se elimina la verificación de los análisis de riesgos medioambientales** y se sustituye por una declaración responsable por parte del operador (según modelo en un nuevo Anexo IV) de que el citado análisis y la constitución de la garantía se han llevado a cabo cumpliendo todos los requisitos de la ley y el reglamento. La autoridad



competente se reserva en todo caso la posibilidad de solicitar revisión cálculos realizados para su determinación si existiesen discrepancias.

Se elimina el procedimiento de la verificación de los AMR, por lo que se suprime la sección 3ª del capítulo III sobre verificación del análisis de riesgos medioambientales.

▪ **ANEXO III. Metodología para la estimación de un índice de daño medioambiental asociado a cada escenario accidental**

Objeto:

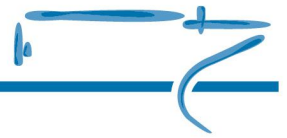
- **Estimar el daño asociado** a cada escenario accidental.
- La metodología de cálculo del IDM se fundamenta en estimadores de los costes de reparación primaria de los recursos naturales potencialmente afectados, ofreciendo un resultado semicuantitativo, que **permite ordenar por orden de magnitud los escenarios accidentales** en función de los potenciales daños medioambientales que pueden generar.
- No existe una relación matemática que relacione el valor del IDM con el valor real del coste de reparación del daño asociado a cada escenario accidental. **A mayor IDM, mayor daño medioambiental.**
- Se desarrollará un **ejemplo práctico** de cálculo del IDM.
- Se desarrollará una **herramienta** que permita calcular el IDM de forma sencilla.

APLICACIÓN DE LA GARANTÍA FINANCIERA OBLIGATORIA POR SECTORES TRAS LA ADOPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS DE MODIFICACIÓN

La realización de los análisis de los riesgos medioambientales necesarios para el cálculo de la cuantía de la garantía financiera prevista en el capítulo III no deberá llevarse a cabo con carácter obligatorio hasta la fecha a partir de cual sea exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria que se fijará, para cada sector de actividad, mediante las órdenes ministeriales.

Plazos previstos:

- **Junio de 2014:** Sectores y subsectores de nivel de prioridad 1 (SEVESO + las siguientes instalaciones IPPC: Instalaciones de combustión con una potencia térmica de combustión superior a 50MW (IPPC epígrafe 1.1) , e Instalaciones para la valorización de residuos peligrosos (IPPC epígrafe 5.1))
- **2015-2016:** Sectores de **prioridad 2** (actividades IPPC de prioridad 2 y otras actividades de prioridad 2 que no queden excluidas por el nuevo anexo V del RD). Así:
 - o IPPC epígrafe 2.2 -Instalaciones para la producción de fundición o de aceros brutos (fusión primaria o secundaria) incluidas las correspondientes instalaciones de fundición continua de una capacidad de más de 2,5 toneladas por hora-
 - o IPPC epígrafe 2.4 -Fundiciones de metales ferrosos con una capacidad de producción de más de 20 toneladas por día-
 - o IPPC epígrafe 2.3c -Instalaciones para la transformación de metales ferrosos mediante aplicación de capas de protección de metal fundido



con una capacidad de tratamiento de más de 2 toneladas de acero bruto por hora-

- **2017-2018:** Sectores de **prioridad 3** (actividades IPPC de prioridad 3, balsas mineras y resto de sectores que no queden excluidos por el nuevo anexo V del RD)

EL MODELO DE OFERTA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL (MORA)

Los pasados días 4 y 10 de abril, el MAGRAMA efectuaba sendas presentaciones de una nueva herramienta informática, el ya conocido como MORA (Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental), instrumento que pone la administración a disposición de los operadores industriales para ayudarles a la valoración económica de los daños causados al medio ambiente así como monetizar los riesgos asociados a sus actividades industriales y poder de esta forma calcular las garantías financieras que obligatoriamente deban contratar o voluntariamente deseen suscribir para hacer frente a las eventuales responsabilidades medioambientales que pudieran derivarse de su actividad.

La valoración económica en la Ley 26/2007

El objetivo de la Ley 26/2007 es establecer un marco de exigencia de responsabilidad medioambiental, basado en los principios de prevención y de quien contamina paga, para prevenir y reparar el daño medioambiental.

Los operadores están obligados, cuando se produce un daño medioambiental, a tomar todas las medidas necesarias para evitar que se produzcan daños adicionales, y tomar todas las medidas necesarias para reparar el daño medioambiental. Asimismo, los operadores deben hacer frente a los costes de las medidas de prevención, evitación y reparación.

En este contexto, la valoración económica del daño medioambiental juega un papel clave en la aplicación de la normativa de responsabilidad medioambiental, siendo clave el papel que la herramienta informática MORA puede desempeñar tanto antes de producirse un daño como, cuando una vez producido el daño, toca asumir una vez producido

Aplicación “Ex-ante” de la herramienta

1. Ayuda en la determinación de la cuantía de la garantía financiera...

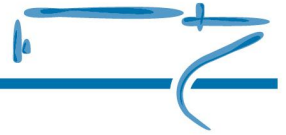
Se trata ésta de una herramienta de ayuda (no obligatoria para las empresas) para determinar la garantía financiera, proporcionando los costes de reparación de cada escenario de riesgo cuantificado.

MORA NO calcula la garantía financiera. Es una herramienta que facilita al operador esta tarea.

Capítulo 111 RD 2090/2008: Garantía financiera obligatoria:

- Análisis de Riesgos Medioambientales (art.34-36)
- Determinación de la garantía financiera (art.33):
 - A. Identificación de escenarios accidentales y de su probabilidad (P)
 - B. Valor del daño ambiental (VDA):
 - a) Cuantificación
 - b) Monetización - (es en esta fase en la que interviene **MORA**)

2. Ayuda a la adopción de medidas de gestión del riesgo:



Conocer los costes de reparación de los daños medioambientales potenciales, es una información muy útil que puede utilizarse para adoptar medidas de minimización y gestión del riesgo.

En este sentido, MORA es una herramienta de ayuda en la toma de decisiones.

Aplicación “Ex-post” de la herramienta

1. Ayudar a establecer medidas de reparación.

Herramienta de ayuda, tanto a los operadores como a la administración, a establecer medidas de reparación primarias, complementarias y compensatorias, cuando se produzca un accidente que provoque daños medioambientales.

En definitiva...

...la herramienta ahora puesta a disposición de los operadores y sectores industriales será de ayuda para que puedan cumplir con sus obligaciones, ofreciendo asistencia integral para la monetización del daño medioambiental asociado a cada escenario de riesgo conforme a la metodología de valoración que establece el Real Decreto 2090/2008, 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.

Adicionalmente y debido a la vocación preventiva de la ley, el cálculo de los costes de recuperación asociados a los escenarios de riesgo, proporciona a los operadores una herramienta que les permitirá llevar a cabo una adecuada gestión de los riesgos de su instalación.

La aplicación informática del Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental, está disponible en el siguiente enlace:



Para facilitar la utilización de la aplicación informática, se pone a disposición de todos los interesados la [guía de usuario](#).