

Ley 11/2014, de 3 de julio, de modificación de la Ley 27/2007, de Responsabilidad Medioambiental: análisis de sus novedades

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Pedro Poveda Gómez

Socio coordinador del Área de Medio Ambiente

Área de Derecho Administrativo y Regulatorio de Gómez-Acebo & Pombo

La Ley 11/2014, de 3 de julio, ha introducido diversas modificaciones, que pasamos a exponer, en la Ley de Responsabilidad Medioambiental (LRM en adelante), fundamentalmente en lo que se refiere al régimen de las garantías obligatorias que deberán constituir los operadores de las actividades del Anexo III, si bien en ningún modo ello afecta al calendario de exigencia de dichas garantías, supeditado a la aprobación de las correspondientes Órdenes ministeriales (pendientes de aprobación y sobre las que únicamente se ha aprobado el orden de prioridad y el calendario de aprobación, mediante Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio).

1. Ampliación de la responsabilidad a los daños causados por los operadores en el estado ecológico de las aguas marinas

- Los “daños a las aguas” cubiertos por el sistema de responsabilidad medioambiental, tal como se definen por el art. 2.1 LRM, pasan a incorporar los daños “en el estado ecológico de las aguas marinas”, tal y como se define en la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino.

Esta precisión se ha incluido con el fin de transponer la modificación de los daños a las aguas resultante de la Directiva 2013/30/UE, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro. Esta Directiva, que modificó la Directiva 2004/35/CE, tiene por objeto establecer los requisitos mínimos destinados a

prevenir accidentes graves en las operaciones relacionadas con el petróleo y gas mar adentro y a limitar las consecuencias de tales accidentes y, para ello, trata de asegurar que la responsabilidad del operador se aplique a cualquier aspecto del estado ecológico de las aguas marinas¹.

2. Modificaciones en la aplicación de la LRM a las obras públicas de interés general de la Administración General del Estado

- La Ley deroga la disposición adicional décima de la LRM, que no parecía acorde con las prescripciones de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental (la Comisión europea estaba estudiando su posible incompatibilidad con esta Directiva), por cuanto se exceptuaba su aplicación a las obras públicas

¹ En realidad, antes de esta reforma las aguas marinas estaban ya, en buena parte, incluidas en el ámbito de aplicación de la LRM, debido a que las “aguas superficiales” incluyen ya “las aguas de transición y las aguas costeras, y, en lo que se refiere al estado químico, también las aguas territoriales” (según lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Aguas). Es por ello que, si bien para la definición del “estado ecológico de las aguas marinas” la Ley se remite a la Ley de Protección del Medio Marino, precisa que únicamente se incluyen los aspectos del estado ecológico de las aguas marinas definidos por esta Ley “en la medida en que diversos aspectos del estado ecológico” no estén ya cubiertos por el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

de interés general en los casos en que se hubiera seguido el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y se hubiera cumplido con el condicionamiento de la DIA, supuesto que no está contemplado en la lista de excepciones de dicha Directiva.

- Para que esta supresión no produzca el efecto, no deseado, del control por las Comunidades Autónomas de las obras públicas estatales, cuya evaluación de impacto ambiental ya está atribuida al MAGRAMA (por la Ley 21/2013, de evaluación ambiental), la Ley introduce un nuevo precepto por el que se reconoce a los órganos de la propia Administración General del Estado la competencia para la instrucción del procedimiento de responsabilidad medioambiental y para la exigencia de las medidas de prevención o evitación, cuando se trate de obras de interés general de su competencia. En el caso de que el daño afecte o pueda afectar a recursos naturales cuya tutela recaiga en las comunidades autónomas, será preceptivo recabar el informe del órgano autonómico competente (nuevo apartado 7 del art. 7 LRM).
- La Ley restringe, por otro lado, la responsabilidad medioambiental en que puede incurrir la Administración General del Estado en el caso de obras públicas de interés general. Así, el nuevo apartado 6 del artículo 3 dispone que, para aquellas actividades enunciadas en el anexo III (a las que se aplica la responsabilidad objetiva), la AGE responde por cualquier tipo de daños medioambientales, pero para las no incluidas en este anexo, únicamente lo hace por los daños causados a las especies y los hábitats protegidos cuando haya concurrido culpa o negligencia del operador (con lo que se excluyen los posibles daños a las aguas, al suelo y a la ribera del mar y de la rías). Se prevé que la normativa autonómica podrá determinar la aplicación de este precepto "a las obras públicas de especial relevancia e interés equivalente a las de interés general del Estado".

3. Novedades en la garantía financiera obligatoria: compete al operador determinar la cantidad garantizada y comunicar su constitución a la Administración

- Se dice expresamente, en la nueva redacción del art. 24.1 LRM, que la obligación de

constituir garantías financieras se aplica únicamente a los operadores de las actividades del anexo III, siendo para el resto de los operadores "de carácter voluntario" –art. 24.1- (aunque así se deducía ya de la LRM).

- El Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, había introducido ya en la LRM la posibilidad de que el reglamentariamente se pudieran declarar exentos determinados operadores de la obligación de constituir garantía financiera. A este precepto la Ley 11/2014 ha añadido la previsión de que tal exención deberá atender "*a su escaso potencial para generar daños medioambientales*", lo que introduce un elemento de control de la habilitación otorgada al Gobierno.
- Se amplían los posibles "sujetos garantizados", de tal forma que, además del operador de la actividad económica o profesional, podrán asimismo "figurar como sujetos garantizados adicionales los subcontratistas, los profesionales que colaboren con dicho operador en la realización de la actividad autorizada y la persona o entidad titular de las instalaciones en las que se realice esta actividad" (art. 27). Esta previsión abona la interpretación de que de la responsabilidad por los daños ambientales regulados por la Ley puede recaer sobre más de un sujeto, no limitándose al "operador" (definido por el art. 2.10 de la Ley como "la persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico").
- Una de las principales, y más controvertidas, novedades que introduce la Ley consiste en trasladar de la autoridad competente al propio operador la determinación de la cantidad mínima que deberá quedar garantizada, en atención a la intensidad y extensión del daño que su actividad pueda causar, debiendo comunicar su constitución a la autoridad competente; todo ello, según la Exposición de Motivos, con la finalidad de "agilizar el procedimiento para la determinación de la garantía financiera". Esta cantidad mínima garantizada se determinará de acuerdo con los criterios que se establezcan reglamentariamente, estando actualmente en tramitación un proyecto de real decreto por el que se modifica el reglamento de

desarrollo parcial de la ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental que contiene estos criterios². Sin perjuicio de ello, en la propia norma se establece ya (art. 25.3) que *la fijación de la cuantía de esta garantía partirá del análisis de riesgos medioambientales de la actividad, o de las tablas de baremos, que se realizarán de acuerdo a la metodología que reglamentariamente se establezca por el Gobierno*; y, en línea con ello, se introduce un nuevo art. 17.bis, para fomentar la realización voluntaria de análisis de riesgos medioambientales entre los operadores de cualquier actividad susceptible de ocasionar daños medioambientales.

- Se “deslegaliza”, además, en gran medida la regulación de los límites cuantitativos de la garantía financiera obligatoria, pues, según la nueva redacción del art. 30 LRM, el MAGRAMA, “oída la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, podrá promulgar disposiciones por las que se regule el contenido mínimo y las limitaciones que serán admisibles, tales como sublímites, exclusiones o franquicias a cargo del titular de la actividad”, de forma que “se conjuguen adecuadamente” el interés de las administraciones públicas en que los titulares de las actividades cuenten con suficiente cobertura de su responsabilidad medioambiental “con la oferta de garantías disponible en cada momento en los mercados financieros” (art. 30.2).
- **Fondo de compensación de daños medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros.** La Ley suprime la adscripción de este fondo (constituido con las aportaciones de los operadores que contraten un seguro para garantizar su responsabilidad medioambiental mediante un recargo sobre la prima de dicho seguro y regulado en el art. 33 LRM) a los supuestos de insolvencia de las entidades aseguradoras de la póliza de garantía obligatoria, pero lo mantiene para prolongar la cobertura del seguro para los daños ocurridos durante la vigencia de la póliza pero con manifestación diferida.

5. Modificaciones procedimentales

Cuando el inicio del procedimiento de responsabilidad medioambiental se haga a solicitud de interesado distinto del operador, se incluye un trámite previo de inadmisión en el que el órgano competente podrá inadmitir la solicitud cuando considere que carece manifiestamente de fundamento o que se han desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente idénticas.

Se amplía el plazo máximo para resolver el procedimiento a seis meses, ampliables a tres meses más en casos científica y técnicamente complejos (antes el plazo era de tres meses, ampliable a tres meses más). Una vez transcurrido este plazo máximo, se entenderá caducado el procedimiento iniciado de oficio, pero la Ley ha suprimido la referencia a la desestimación por silencio del iniciado a instancia de parte, por lo que, según lo previsto en el art. 43.1 LRJAP, deberá entenderse estimatorio (al menos de la concurrencia de un supuesto de responsabilidad, pues difícilmente pueden “estimarse” por silencio medidas de prevención o de reparación medioambiental).

6. Modificaciones de otras normas

Se añade un párrafo a la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera, para reforzar la derogación del RAMINP en aquellas Comunidades y Ciudades Autónomas en las que todavía está vigente (porque no han aprobado leyes propias que sustituyan al viejo RAMINP). En este sentido, la Ley dispone que las reglas sobre emplazamientos y distancias establecidas en diversos preceptos del citado Reglamento, tampoco se aplicarán en los citados territorios a las instalaciones de depuración de aguas residuales, desaladoras y desalinizadoras, cuando esta cuestión (afecciones derivadas del emplazamiento o distancia al núcleo habitado más próximo) haya sido objeto de análisis (y, en su caso, corrección) en la evaluación ambiental del proyecto (según la figura aplicable) o en la autorización ambiental integrada o título administrativo equivalente³.

² Puede consultarse en la web del MAGRAMA:

http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Proyecto_de_RD_de_modificaci%C3%B3n_del_reglamento_de_responsabilidad_medioambiental_090712_tcm7-215413.pdf

Por último, se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, para ampliar su Anexo III con nuevas actuaciones de interés

general, ante la exigencia de rango legal para adoptar este tipo de medidas.

³ La norma contempla también la inaplicación del RAMINP en estos supuestos cuando el análisis o corrección se haya llevado a cabo "con arreglo a las mejores técnicas disponibles" si bien entendemos que resulta difícil realizar este análisis por la mera aplicación de las MTDs, por lo que lo lógico será que el referido "análisis y corrección, en su caso", se lleve a cabo con motivo del correspondiente trámite de evaluación ambiental o de la autorización ambiental que resulte procedente, que si es la autorización ambiental integrada, ya incorporará per se las mejores técnicas disponibles y el propio trámite de evaluación ambiental.