

Vicente Estebaranz Parra

Socio
Área de Contencioso, Público y Regulatorio
Director de Urbanismo y Medio Ambiente
vestebaranz@perezllorca.com
Telf: + 34 91 436 04 34
Fax: + 34 91 436 04 30

Alberto Ibor Franch

Abogado
Área de Contencioso, Público y Regulatorio
Senior de Urbanismo y Medio Ambiente
aibort@perezllorca.com
Telf: + 34 91 436 30 47
Fax: + 34 91 436 04 30

Novedades Legislativas en materia de Medio Ambiente: principales modificaciones introducidas por la Ley 11/2014 en el régimen de responsabilidad medioambiental

I. Introducción

1. El 4 de julio de 2014 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado (“BOE”), la Ley 11/2014 de 3 de julio (la “Ley 11/2014”), por la que se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (la “LRM”).
2. La Ley 11/2014 supone por tanto una actualización del régimen legal de responsabilidad en materia de medio ambiente, en consonancia con las últimas reformas legislativas en este ámbito.
3. A este respecto, cabe recordar que la LRM fue el resultado de la transposición de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre responsabilidad medioambiental, con el objetivo de integrar en un único cuerpo legal los sistemas y procedimientos legales de responsabilidad, prevención y reparación de daños medioambientales.
4. En el momento actual, siete años después de la entrada en vigor de la LRM, la Ley 11/2014 implica una actualización de determinados preceptos de la LRM con el fin de reforzar el carácter preventivo de la LRM y adaptar su contenido a la realidad actual.
5. A mayor abundamiento, las modificaciones contenidas en la Ley 11/2014 enlazan con las últimas reformas legislativas en materia medioambiental, destacando entre todas ellas la aprobación a finales del pasado año de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación

Ambiental (la “LEA”), por su claro propósito de simplificar, aclarar y agilizar los procedimientos de evaluación ambiental.

II. Aproximación al derecho constitucional al medio ambiente y últimas tendencias

6. En los últimos años se viene observando una clara tendencia hacia la simplificación y unificación de la dispersa normativa en materia de medio ambiente mediante el establecimiento de una legislación básica más sencilla, clara y homogénea, que permita mejorar y reducir los plazos de los procedimientos legales que tienen por objeto la adecuada protección del medio ambiente.
7. Además, con las últimas actualizaciones legislativas, se procura también el cumplimiento del principio rector de la política económica y social reflejado en el artículo 45 de la Constitución Española (“CE”) del derecho a disfrutar del medio ambiente y, en la misma línea, del deber de conservarlo, en el que deben participar activamente tanto el Estado como las Comunidades Autónomas (artículos 148.1.9^a CE y 149.1.23^a CE).
8. De esta forma, en términos generales se sigue avanzando hacia la consecución de un “desarrollo sostenible”, definido en el “Informe Brundtland” de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) en 1987, como la conveniencia de dar cumplimiento a las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

III. Título competencial, ámbito de aplicación y entrada en vigor de la Ley 11/2014

9. En primer lugar, hay que resaltar tres puntos principales de la Ley 11/2014:
 - (i) Títulos competenciales: la Ley 11/2014 tiene carácter de legislación básica¹.
 - (ii) Incorporación del derecho de la Unión Europea: la Ley 11/2014 incorpora al ordenamiento jurídico español el artículo 38 de la Directiva 2013/30/UE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro (“Directiva 2013/30/UE”).
 - (iii) Entrada en vigor: la Ley 11/2014 entró en vigor el 5 de julio de 2014.
10. Expuesto lo anterior, se detallan a continuación los principales objetivos y modificaciones introducidos por la Ley 11/2014 en la LRM, así como el carácter del régimen de responsabilidad en materia medioambiental.

¹ El plazo establecido en el artículo 45.3 para la resolución de los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental no tiene carácter básico.

IV. Principales objetivos de la Ley 11/2014

11. Del análisis de la Ley 11/2014, se puede extraer que los principales objetivos perseguidos con la reforma de la LRM son:
 - (i) Reforzar los aspectos preventivos de la LRM: que ya establecía un régimen administrativo de reparación de daños medioambientales, que ahora se amplía en cuanto a la adopción de las medidas necesarias para prevenir la generación de dichos daños.
 - (ii) Simplificar y mejorar la aplicación del régimen de responsabilidad medioambiental: tanto para los operadores como para las Administraciones Públicas, sin que vaya en detrimento del nivel de protección del medio ambiente.
 - (iii) Mejorar la tramitación de los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental: modificando los plazos para la resolución de los procedimientos o precisando los trámites de iniciación del procedimiento.

V. El régimen de responsabilidad previsto en la LRM conforme a la Ley 11/2014

12. El régimen de responsabilidad medioambiental establecido en la LRM sigue teniendo un carácter:
 - (i) Ilimitado: el contenido de la obligación de reparación y prevención que asume el operador responsable consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras (no es suficiente la indemnización).

Es decir, que se aplican los conocidos principios de “quien contamina paga” y del deber de restauración del medio ambiente a su estado original, ya establecidos en la legislación urbanística y medioambiental.

- (ii) Objetivo: las obligaciones de actuación se imponen al operador, al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento.

Es decir, la LRM se circunscribe al ámbito del Derecho Público, sin abarcar el régimen penal de los delitos contra el medio ambiente.

13. Este doble carácter tiene como fin esencial generar un “efecto disuasorio”, en términos económicos, que elimine cualquier rentabilidad de acometer posibles actuaciones generadoras de daños medioambientales.

VI. Modificaciones introducidas por la Ley 11/2014 en la LRM

14. Para conseguir los objetivos perseguidos, la Ley 11/2014 introduce en la LRM las modificaciones que se enumeran a continuación:

- (i) Artículo 2.1: con motivo de la Directiva 2013/30/UE se introduce la regulación relativa a la responsabilidad por los daños sobre las aguas en los términos previstos.
- (ii) Artículos 3 y 7: se especifica el ámbito de aplicación de la LRM en el caso de obras públicas de interés general competencia de la Administración General del Estado.

Por otro lado, para estos casos de obras públicas de interés general competencia de la Administración General del Estado se establece su competencia para exigir a los operadores la adopción de medidas de prevención, evitación y reparación que procedan.

- (iii) Artículo 17 bis: se prevé explícitamente un impulso por parte de las autoridades competentes para que los operadores realicen análisis voluntarios de riesgos medioambientales cuando éstos no sean obligatorios. Se trata de una de las principales medidas para reforzar los aspectos preventivos de la LRM y minimizar los riesgos.

- (iv) Artículo 24: en aras de la simplificación del régimen de responsabilidad medioambiental, se establecen dos modificaciones

(a) Se precisa el carácter voluntario de la prestación de garantías financieras para los operadores que no están obligados, según la exención del artículo 28 de la LRM.

Esta medida busca fomentar la utilización de los análisis de riesgos como herramienta preventiva y de gestión del riesgo medioambiental.

(b) Se agiliza el procedimiento para la determinación de la garantía financiera.

Esta medida dota de mayor seguridad jurídica al sistema de responsabilidad, reduce las cargas administrativas y unifica la terminología utilizada en la LRM y en el Reglamento que la desarrolla².

- (v) Artículo 27: se amplían los sujetos garantizados por la garantía financiera, incluyendo a los titulares de las instalaciones en las que se desarrolle la actividad susceptible de ocasionar daños medioambientales.
- (vi) Artículo 28: se regulan los criterios que servirán de base para determinar qué actividades quedan exentas de la obligación de prestar la garantía financiera por su escaso potencial de generar daños medioambientales. Las exenciones se determinarán mediante reglamento.
- (vii) Artículo 30: se modifica la regulación de los límites cuantitativos de la garantía financiera, de manera que ciertos conceptos puedan ser actualizados en función del desarrollo y evolución de la oferta existente en cada momento en los mercados financieros.
- (viii) Artículo 31.1: se regula la obligatoriedad de mantener la garantía financiera durante todo el periodo de actividad, desde el momento en que sea obligatorio prestarla.
- (ix) Artículo 33: se suprime el fondo por insolvencia y se mantiene el que se destina a prolongar la cobertura del seguro para los daños ocurridos durante la vigencia de la póliza pero con manifestación diferida.

Esta medida pretende adaptar la regulación del fondo de compensación de daños medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros al nuevo sistema de liquidación de entidades aseguradoras en situación de insolvencia, que supone en sí una garantía para los asegurados, incluyendo la cobertura de responsabilidad medioambiental.

- (x) Artículo 41: se precisan los trámites de iniciación en el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental (e.g. se especifica cómo se iniciará de oficio, incluye la regulación sobre la admisión de la solicitud de inicio, etc.).
- (xi) Artículo 45: se modifica el plazo establecido para resolver los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, que pasa a ser de 6 meses.

² La LRM se desarrolló mediante el Real Decreto 2090 /2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

15. Adicionalmente, hay que señalar otras modificaciones que no afectan directamente a la LRM, tales como:

- (i) Modificación de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmosfera: introduce en la disposición derogatoria que parte de du articulado relativo a emplazamientos y distancias no será de aplicación a las instalaciones de tratamiento de aguas, instalaciones de depuración de aguas residuales, instalaciones desalobradoras y desalinizadoras.
- (ii) Modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional: incorporando nuevas obras de interés general en las demarcaciones hidrográficas del Duero, del Guadalquivir y del Ebro.

VII. Reflexión y conclusión sobre las últimas novedades legislativas en materia medioambiental

16. Como se ha adelantado en anteriores apartados, la modificación introducida por la Ley 11/2014 se encuentra enmarcada en una tendencia legislativa hacia la simplificación de la regulación del derecho al medio ambiente, iniciada el pasado mes de enero con la promulgación de la LEA.

17. En esta línea, la aprobación de la LEA ya supuso un gran paso hacia la simplificación y unificación del procedimiento para la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos con incidencia en el medio ambiente, con el objetivo de garantizar la existencia de un esquema procedimental más claro, sencillo y uniforme, que suponga un estímulo que promueva la inversión y el desarrollo de actividades de forma sostenible.

18. En cualquier caso, tanto la LEA como la Ley 11/2014 suponen un importante reto para las Comunidades Autónomas, que deberán impulsar los cambios y reformas que sean necesarios en su normativa medioambiental para dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma como legislación básica.

19. Para facilitar esta labor a las Comunidades Autónomas, la LEA prevé un novedoso mecanismo de entrada en vigor, diferenciando dos momentos temporales distintos:

- (i) Legislación aplicable a los procedimientos de evaluación ambiental de competencia estatal: entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, el 12 de diciembre de 2013.
- (ii) Legislación básica que deben adaptar las Comunidades Autónomas: entrará en vigor transcurrido un año desde su publicación en el BOE, el próximo 12 de diciembre de 2014. No obstante, si las Comunidades Autónomas adaptan su normativa antes de

esta fecha, la entrada en vigor de la LEA se producirá en el momento en que se apruebe la normativa autonómica.

20. Por ello, es esperable que se produzcan novedades legislativas a nivel autonómico en materia medioambiental durante el segundo semestre de 2014.

La información contenida en esta Nota Informativa es de carácter general y no constituye asesoramiento jurídico.
La presente Nota ha sido elaborada el 9 de julio de 2014 y Pérez-Llorca no asume compromiso alguno de actualización o revisión de su contenido.