



Documento informativo

CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL PROYECTO DE NORMA POR LA QUE SE DESARROLLA LA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS, EN LOS ASPECTOS RELATIVOS AL ESTABLECIMIENTO DE GARANTÍAS FINANCIERAS

De conformidad con lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, modificado por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y, con carácter previo a la elaboración del texto, se somete a consulta pública previa el proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en los aspectos relativos al establecimiento de garantías financieras.

A) PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, establece en su disposición final tercera, punto 1.b), que se faculta al Gobierno para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones reglamentarias necesarias para desarrollar y aplicar dicha ley en lo relativo a las garantías financieras, que les son exigidas, en la misma, a productores, gestores, transportistas, instalaciones, sistemas de responsabilidad ampliada de los productores, y a otros sujetos que intervienen en algunas de las actividades de la gestión de residuos.

Al no haberse desarrollado hasta ahora lo previsto en dicha disposición adicional existe, entre las Comunidades Autónomas, diversidad de criterios en cuanto a la determinación de los sujetos obligados a la constitución de dichas garantías, en lo relativo a los instrumentos financieros que pueden utilizar, o en los criterios a utilizar para el cálculo de su cuantía.

Esta amplia heterogeneidad en la aplicación de las garantías, dificulta su formalización por parte de los sujetos obligados, especialmente, en aquellos cuya actividad de desarrolla en diferentes territorios.

Las garantías financieras a las que se hará referencia en el futuro proyecto normativo que se somete a consulta, son las relativas a las fianzas que están obligados a constituir determinados sujetos que intervienen en alguno de los procesos de gestión de residuos, con el objeto de asegurar a la administración competente contra el riesgo de que el empresario incumpla alguna de las obligaciones que asume ante dicha administración.

También se contemplarán, en dicha norma, las garantías que se deben exigir a dichos empresarios para asegurar que disponen de los recursos económicos necesarios para hacer frente a los costes derivados de su responsabilidad civil, que le obliga a resarcir las consecuencias lesivas para los derechos o intereses de otra persona derivadas de la actuación propia o ajena, o de daños producidos por simple culpa o negligencia.

Con esta norma se pretende eliminar aquellos impedimentos que vienen dificultando a los empresarios cumplir con la obligación de constituir las garantías financieras adecuadas para poder responder de las responsabilidades que le puedan ser exigidas por la administración, o por las personas que pudieran verse afectadas por daños o lesiones a consecuencia de accidentes ocurridos en el ejercicio de su actividad.



Se busca también posibilitar que las autoridades competentes dispongan de mayores facilidades para obtener la compensación que proceda, en caso de un incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que les son exigibles a los productores y gestores de residuos.

B) NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

La Ley 22/2011, de 28 de julio, establece en diferentes artículos la exigencia de constituir garantías financieras a productores de residuos, a gestores de residuos, a sistemas de responsabilidad ampliada del productor y a otros sujetos, en virtud de lo que se establezca en las normas que regulan la gestión de residuos específicos o en las que regulan operaciones de gestión.

En este sentido, en su artículo 20.4 al tratar de las obligaciones en la gestión de residuos, se concretan dichas garantías en los siguientes ámbitos de responsabilidad:

- Atender las responsabilidades que les puedan corresponder, a los sujetos y a los sistemas obligados a su constitución, ante la administración del cumplimiento de las obligaciones que se deriven del ejercicio de su actividad (artículo 20.4.b),
- Atender las responsabilidades exigibles por muerte, lesiones o enfermedad de las personas (punto 1º del artículo 20.4.c)
- Atender las responsabilidades exigibles por daños en las cosas (punto 2º del artículo 20.4.c).
- Atender las responsabilidades destinadas a garantizar los costes de reparación y recuperación del medio ambiente alterado, a consecuencia de daños medioambientales (punto 3º del artículo 20.4.c).

Se significa que esta disposición no se prevé modificar en la revisión de la Ley de residuos, que se está tramitando en estos momentos.

La forma de atender estos cuatro ámbitos de responsabilidad solo está resuelta, por la propia Ley 22/2011, de 28 de julio, para el caso de los daños medioambientales, tal como queda expresamente indicado en el párrafo segundo de la disposición adicional séptima, sobre coordinación de garantías financieras, en el que se indica que:

“Las garantías financieras previstas en esta Ley que cubran la restauración ambiental, en lo que se refiere a este aspecto, se calcularán con arreglo a las previsiones de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, y al 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.”

Cuestión que también queda expresamente reflejada en el artículo 54.2, sobre reparación del daño e indemnización, de la Ley 22/2011, de 25 de julio, en el que se señala:

“En los casos de daños medioambientales, el infractor estará obligado a la reparación en los términos de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental. La metodología de reparación prevista en esta Ley 26/2007, de 23 de octubre, podrá aplicarse



también en los demás supuestos de reparación de daños en los términos previstos en su Disposición adicional novena”.

Quedando, por tanto, resuelta la forma de abordar, en el ámbito de la gestión de residuos, las responsabilidades destinadas a garantizar los costes de reparación y recuperación del medio ambiente alterado, que se contemplan en el punto 3º del artículo 20.4.c, se hace necesario desarrollar el marco normativo básico, que deben tener en cuenta los sujetos obligados y las administraciones competentes, sobre la aplicación de garantías financieras destinadas a dar respuesta al resto de responsabilidades exigibles a productores de residuos, a gestores de residuos, a sistemas de responsabilidad ampliada del productor y a todos aquellos sujetos obligados a su constitución.

Mediante el correspondiente proyecto normativo sobre el que se formula la presente consulta, se definirán y establecerán los criterios, a tener en cuenta por los sujetos obligados y las administraciones competentes, a la hora de establecer la responsabilidad exigible a los gestores y productores, el alcance de las garantías financieras a establecer, los criterios para el cálculo de su cuantía, su plazo de vigencia, y todas aquellas cuestiones necesarias para una adecuada cobertura de dichas responsabilidades. Cuestiones, todas ellas, que contribuirán a facilitar a los operadores el cumplimiento de sus obligaciones y a las administraciones competentes, sus labores de control, inspección y seguimiento, y todo ello con una mayor seguridad jurídica

C) OBJETIVOS DE LA NORMA

La norma proyectada desarrollará lo establecido en el apartado 1.b) de la disposición final tercera de la Ley 22/2011, de 28 de julio, respecto de las garantías financieras exigibles a los productores de residuos, a los gestores de residuos, a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor y a cualquier otro sujeto, que estén obligados a su constitución.

Por otro lado, se identificarán los ámbitos de responsabilidad exigibles, al margen de la responsabilidad medioambiental a la que antes se ha hecho referencia, a los sujetos y a los sistemas obligados a su constitución, tanto para responder ante la administración del cumplimiento de las obligaciones que se deriven del ejercicio de su actividad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.4.b), de la mencionada ley, como para atender las responsabilidades exigibles por muerte, lesiones o enfermedad de las personas, o por daños en las cosas, previstas en los puntos 1º y 2º del artículo 20.4.c), de dicha ley.

Constituyen así mismo objetivos de esta norma:

- Disponer de una legislación homogénea en todo el territorio nacional, que facilite la constitución de dichas garantías a los sujetos obligados a su formalización, estableciendo criterios comunes para determinar la cuantía por la que deben constituirse las garantías financieras.
- Contribuir a la constitución de garantías financieras adecuadas, suficientes y de fácil gestión, de tal forma que los productores y gestores de residuos dispongan de instrumentos mediante los que puedan atender a sus responsabilidades, sin poner en riesgo la viabilidad económica de sus empresas.



- Definir las condiciones que deben reunir los instrumentos financieros, que se utilicen para constituir las garantías financieras, para que sean instrumentos eficaces para dar la respuesta adecuada a la responsabilidad exigible a los productores y gestores de residuos.
- Posibilitar que las autoridades competentes dispongan de mayores facilidades para obtener la compensación que proceda, en caso de un incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que les son exigibles a los productores y gestores de residuos.
- Dotar de instrumentos adecuados a las personas o empresas que pudieran sufrir daños o que pudieran ver lesionados sus derechos, a consecuencia de la actividad desarrollada por instalaciones de producción y gestión de residuos, para poder resarcirse por daños corporales o por pérdidas sufridas en bienes o animales.

D) POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS

Se considera que no existen alternativas a la elaboración y publicación de esta norma, ni en lo que se refiere a la necesidad de su desarrollo, ni en lo relativo a su rango normativo.

La necesidad de promulgar esta norma deriva del contenido de la disposición final tercera, de la Ley 22/2011, de 28 de julio, en la que entre las habilitaciones para su desarrollo reglamentario se faculta, en su punto 1.b), al Gobierno de la Nación para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo de las garantías financieras que se contemplan en dicha ley.

En caso de que no se publicase la norma, sobre cuya procedencia se realiza esta consulta pública, se seguirían manteniendo las dificultades anteriormente mencionadas que se vienen registrando en la constitución de las garantías financieras a las que están obligados una parte importante de los gestores y otros sujetos que intervienen en la gestión de residuos y en la aplicación y control que corresponde a las autoridades competentes.

En lo que respecta al rango normativo, cabe señalar que, en virtud de la citada habilitación al Gobierno, al tratarse de un desarrollo reglamentario de la Ley 22/2011, de 28 de julio, resulta necesario que dicho rango normativo corresponda a un real decreto.

Madrid, 5 de octubre de 2020