



la protección del Medio Ambiente, un nuevo elemento para el desarrollo de la actividad aseguradora

Carlos Requejo (†)
Licenciado en Derecho
MAPFRE EMPRESAS

Oscar Estrada
Lic. C.C. Ambientales
ITSEMAP SERVICIOS TECNOLÓGICOS MAPFRE

Bajo el principio “quien contamina paga”, se consolida en la legislación ambiental española la necesidad de recuperar los posibles daños o evitar situaciones de riesgo inminente para el Medio Ambiente, que se produzcan como consecuencia del desarrollo de la actividad económica.



La responsabilidad Medioambiental

Con motivo de la transposición a la legislación española del nuevo marco comunitario de responsabilidad medioambiental, establecido por la Directiva 2004/35/CE, se incorpora al ordenamiento jurídico español, la Ley 26/2007 de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental (BOE n. 255 de 24/10/2007).

Esta normativa se alinea con los principios del Desarrollo Sostenible (acuñado por la Comisión Mundial para el Desarrollo del Medio Ambiente de las Naciones Unidas 1987) y completa el desarrollo normativo específico para proteger, mantener y preservar el Medio Ambiente frente a la posible degradación de su calidad, causada por la acción humana en el desarrollo de las actividades económicas.

La Ley de Responsabilidad Medioambiental refuerza las referencias normativas en este sentido, ya presentes en la legislación española, como es el caso del artículo 45 de la Constitución, en el que se reconoce expresamente la necesidad de reparar el daño causado a la naturaleza y a los recursos naturales, con independencia de las sanciones administrativas o penales que correspondiesen.

El 25% del territorio español está afectado por alguna figura de protección, de ahí la importancia de esta nueva ley.

El ámbito de aplicación de la Ley incluye los daños a las aguas, al suelo, a la ribera

del mar, a las rías, y los daños a las especies de la flora y la fauna silvestres presentes permanentemente o temporalmente en España, así como los daños a los hábitats de todas las especies silvestres autóctonas. Esto último es especialmente relevante si se tiene en cuenta que un 25% de España está protegido, y que en él se incluyen más de 1.000 espacios distribuidos entre las diversas Comunidades Autónomas.

Para evitar la duplicidad con otros regímenes de responsabilidad regulados en otras normativas, como es el caso de la responsabilidad civil, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley los daños a las personas y a sus bienes, salvo que estos constituyan un recurso natural.

La principal novedad que aporta esta Ley es el reconocimiento de una responsabilidad ilimitada sobre los daños causados al Medio Ambiente, al objeto de devolverlo a su estado anterior a la perturbación que causó el daño, obligando a sufragar el total de los costes asociados a las tareas preventivas y reparadoras que sean necesarias para alcanzar este objetivo.

La Ley afecta de manera general a todos los operadores que desarrollan su actividad económica en España y que puedan causar daños al Medio Ambiente.

Adicionalmente, en ciertos casos establece específicamente un régimen de responsabilidad objetivo, en el que las obligaciones del operador afectado se imponen al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que hayan podido existir en su comportamiento.

Tabla 1. Principales actividades incluidas en el Anexo III de la Ley 26/2007

Actividades	Instalaciones afectadas	
	Número de instalaciones afectadas	% del número total de instalaciones
Instalaciones de combustión	143	0,2
Producción y transformación de metales	583	1
Industrias minerales	699	1,1
Industria Químicas	436	0,7
Industria del papel y cartón	112	0,2
Industria agroalimentaria y ganadera	2.690	4,4
Industria textil y del cuero	44	0,1
Gestores y grandes productores	5.000	8,2
Vertidos. Depuradoras aguas residuales	17.199	28,1
Fabricación, almacenamiento, transformación y embotellado de sustancias peligrosas, productos fitosanitarios y biocidas	3.371	5,5
Transporte	30.000	49
Gestión de residuos de industrias extractivas	988	1,6
Total	61.265	100

Elaborado por ITSEMAP a partir del análisis del Anexo III y datos facilitados por el Ministerio de Medio Ambiente.

La responsabilidad objetiva recae en cualquier caso en las actividades recogidas en el Anexo III de la Ley (ver tabla 1), y para el resto de actividades sólo en el caso de que se produzcan situaciones de amenaza de daño inminente a determinar por la Administración competente.

La obligación de constitución de una garantía financiera que cubra las posibles responsabilidades ambientales no entra en vigor hasta el año 2010.

Las actividades incluidas en el Anexo III deberán, como requisito imprescindible para su desarrollo, constituir una garantía financiera para cubrir, parcialmente, sus responsabilidades ambientales, de forma

que el operador pueda disponer de los recursos económicos suficientes. Ésta podrá adoptar tres modalidades: seguro, aval de entidad financiera autorizada en España o bien, la constitución de una reserva técnica destinada específicamente al efecto. No obstante, hasta 2010 no entrará en vigor esta obligación, que será exigida mediante la aprobación progresiva de Órdenes Ministeriales a nivel sectorial.

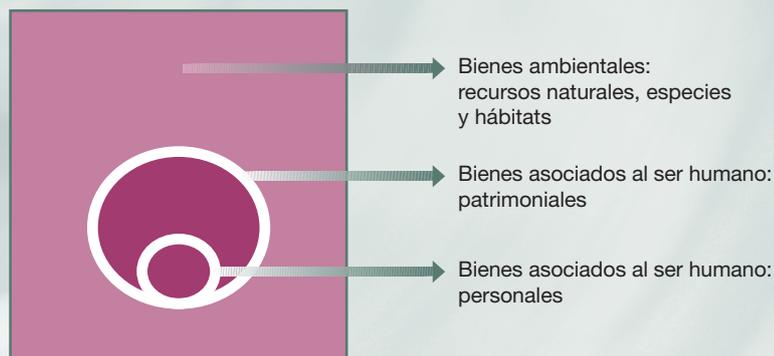
En el Reglamento 2090/2008 que desarrolla la Ley se establece la obligatoriedad de realizar un análisis de riesgos ambientales para aquellas actividades incluidas en el Anexo III de la Ley al objeto de poder establecer la cuantía de la garantía financiera para cada tipo de actividad, en función de la intensidad y extensión del daño que se

pueda ocasionar. La metodología de referencia para la valoración del riesgo es la Norma UNE 150008 sobre evaluación del riesgo medioambiental completada con la monetización del riesgo, es decir la asignación de un coste económico a los riesgos ambientales identificados. En ningún caso dicha cuantía obligatoria será superior a 20 millones de euros.

Este hecho supone para las compañías aseguradoras la posibilidad de comercialización de nuevos productos que incluyan la responsabilidad medioambiental. La incorporación de estos seguros medioambientales a las carteras clásicas de productos aseguradores supone un reto, a la vez que una oportunidad (Gráfico 1) que requiere



Gráfico 1. Evolución en el alcance de la cobertura objeto de actividad aseguradora



investigar y definir diversos aspectos claves para la correcta interacción entre el Medio Ambiente y la actividad aseguradora.

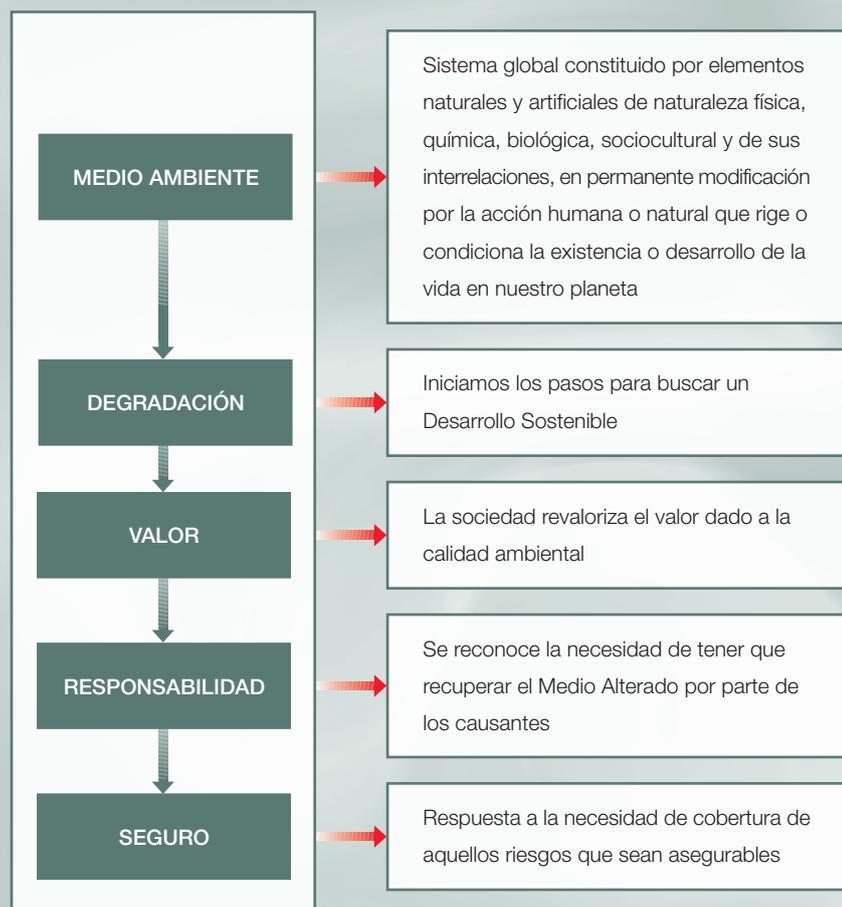
Para ello se cuenta con ciertas experiencias previas. En España se han venido comercializando productos aseguradores relacionados con el Medio Ambiente y con la responsabilidad civil por contaminación, cobertura requerida por legislación sectorial de residuos Ley 10/98 de residuos y Real Decreto R.D. 833/88 que regula la gestión de los residuos de carácter peligroso.

El volumen en primas asociadas a los seguros de responsabilidad civil por contaminación en el año 2006 en España fue de 5,5 millones de euros, cifra muy inferior al desarrollo de otros mercados como por ejemplo el Reino Unido, donde el volumen de primas alcanzó aproximadamente 50 millones de euros en 2004. Este hecho junto con la experiencia adquirida en mercados más evolucionados, como el de Estados Unidos, que ha pasado por diversas fases hasta llegar a su madurez actual con un volumen total estimado de primas de unos 1.500 millones de USD en 2004, hace prever una evolución importante de este mercado en nuestro país.

Los actuales seguros obligatorios (por ejemplo, los de gestores y productores de residuos peligrosos) deberán ser adaptados a las nuevas obligaciones de reparación que se establecen en esta ley, por lo que se verán afectados por este cambio y su cobertura se verá mejorada con los nuevos productos.

La Ley de Responsabilidad Medioambiental, implanta un nuevo tipo de responsabilidad administrativa, adicional a la responsabilidad civil por contaminación ya existente en España, con lo cual se

Gráfico 2. Principales elementos del proceso de aseguramiento del Medio Ambiente





generan nuevas necesidades de cobertura, que no encuentran respuesta aseguradora adecuada en la oferta actual.

La oferta aseguradora

MAPFRE EMPRESAS ha desarrollado el Seguro Multirriesgo Medioambiental y Módulos Complementarios para abarcar las responsabilidades que se vienen asegurando hasta ahora y las que nacen con la nueva ley, en los aspectos en que unas y otras son asegurables, en una sola póliza.

Algunas de las cuestiones técnicas previas a tener en cuenta asociadas a estos productos se detallan a continuación:

1. **RESPONSABILIDAD.** Se pueden recibir los dos tipos de reclamaciones por una misma causa:

- ▶ La responsabilidad medioambiental es la que se exigirá por la Administración competente para la reparación de los *daños medioambientales*.

- ▶ Responsabilidad Civil por contaminación es la responsabilidad por daños a personas, propiedades y perjuicios económicos derivados de contaminación.

2. **DAÑOS MEDIOAMBIENTALES** son los daños a los recursos naturales y, en concreto, a las especies silvestres y a los hábitats, a las aguas, las riberas del mar y de las rías, y al suelo.

3. **OBLIGACIONES DEL ASEGURADO:**

- ▶ Prevenir un daño inminente.
- ▶ Minimizar el daño ya causado.
- ▶ Reparar el daño.

4. **REPARACIÓN DEL DAÑO MEDIOAMBIENTAL**

- ▶ Reparación Primaria - Se debe reparar el bien dañado, hasta donde sea viable.
- ▶ Reparación Complementaria - Además, se debe compensar por el deterioro

subsistente a pesar de la reparación primaria, mediante otra acción.

- ▶ Reparación Compensatoria - Por último, se debe compensar con otro tipo de acciones la falta de disfrute de los recursos naturales, en el periodo en el que han estado deteriorados.

Ninguna de estas acciones consiste en compensaciones económicas a terceros.

Contenido de la cobertura

El módulo A es el principal y el B y C son complementarios y de contratación voluntaria.

Modulo A): Responsabilidad Medioambiental por contaminación

- ▶ Tipos de daños asegurables: **La cobertura se limitará a daños por contaminación**, dejando fuera otros tipos de posibles daños medioambientales (Incendio, caza o tala ilegal, etc.).



- ▶ **Costes asegurados:** Garantiza los aspectos exigidos como mínimo en la Ley para los seguros que en su día serán obligatorios; quedan además comprendidas las reparaciones complementaria y compensatoria, descritas en el Anexo II de la Ley, con un límite del 10% de la suma asegurada del Módulo A). Excluye gastos de descontaminación del suelo propio.
- ▶ **Hecho siniestral:** se requiere para que la cobertura entre en funcionamiento, que exista un hecho accidental generador del daño, independientemente de que su manifestación haya sido gradual o repentina, según los casos o la modalidad de cobertura. También se considera generador de un siniestro un hecho accidental que de lugar a un riesgo inminente de daño medioambiental, entrando en

funcionamiento la garantía correspondiente.

- ▶ **Momento de ocurrencia del siniestro:** El ámbito temporal de la cobertura queda determinado primer descubrimiento fehaciente de la contaminación, o del riesgo inminente de contaminación.

Modulo B) Gastos de Descontaminación del Suelo Propio.

Las prestaciones específicas asociadas a este módulo se refieren a la **descontaminación del suelo** de la propiedad asegurada y otros gastos relacionados.

Se ha separado esta cobertura en un módulo distinto porque la contratación de la misma requerirá de información complementaria sobre el estado del suelo

y se aplicarán criterios específicos de valoración de riesgos.

Modulo C) Responsabilidad Civil por Contaminación.

El contenido de la cobertura equivale al que otorga por las actuales coberturas de Medio Ambiente para daños y perjuicios a terceros por contaminación, incluyendo la llamada "Patronal", es decir, **los daños causados accidentalmente a empleados por contaminación.**

Capitales asegurados

Se fijan dos capitales independientes:

uno para la cobertura de Responsabilidad Medioambiental y otro para la cobertura Responsabilidad Civil por Contaminación; ambos podrán consumirse simultáneamente por uno o varios siniestros que afecten a los distintos módulos. El límite agregado anual se fija también separadamente para ambos módulos.

Por el contrario, para los Gastos de Descontaminación del suelo propio, no se habilita un capital asegurado adicional, fijándose como límite de indemnización el mismo importe que para la cobertura de Responsabilidad Medioambiental, contribuyendo al consumo de dicho límite, los siniestros declarados bajo cada una de estas coberturas.

Actividades aseguradas

Los nuevos seguros son aplicables en general a todas las actividades económicas, incluyen los riesgos generales de la actividad asegurada, como a otras que realice el asegurado, siempre que puedan considerarse como actividades auxiliares (representantes, asistencia a ferias, traslado de los propios productos).



La reducción del riesgo ambiental en las empresas y organizaciones

Las implicaciones directas e indirectas para la gestión empresarial son importantes. Según la filosofía de la Ley de Responsabilidad Medioambiental el objetivo es crear en la empresa una cultura de la gerencia de los riesgos medioambientales que permita a los operadores prevenir, evaluar y garantizar económicamente los riesgos ambientales de sus instalaciones a fin de proteger la mayoría de los elementos que integran el Medio Ambiente. Todo ello con un doble objetivo, evitar situaciones accidentales que puedan afectar al medio y disponer de garantías suficientes para responder a un eventual daño.

De esta manera la evaluación de riesgos medioambientales de las instalaciones y actividades cobra una doble relevancia, se convierte así en una pieza clave para poder asumir con garantías las nuevas responsabilidades. La estrategia es la reducción del riesgo asociado a las

instalaciones, previo análisis de coste beneficio.

Ante el riesgo residual caben dos alternativas: su retención dentro de la empresa asumiendo una posible pérdida siendo recomendable constituir una reserva financiera que permita actuar en caso de siniestro o bien, su transferencia al mercado de seguros mediante un producto asegurador.

En la negociación de las condiciones del seguro es especialmente relevante fijar una suma asegurada adecuada para que no se produzcan desajustes entre la valoración del riesgo potencial y su cobertura aseguradora. Es conveniente recordar que la Ley de Responsabilidad Medioambiental no limita la responsabilidad a la cuantía de la garantía financiera y que aunque el Reglamento de desarrollo de la Ley obliga a la determinación de una suma para la garantía obligatoria según el riesgo ambiental de la actividad desarrollada, ésta se concibe como una garantía

mínima y en ningún caso limita la responsabilidad de asumir costes por encima de esta cifra en el caso de que se produzcan.

Reducidos y transferidos los riesgos asociados a una instalación, quedaría una asignatura pendiente, el aumento del control sobre las posibles emisiones accidentales de forma que en caso de vertido o fuga existan los sistemas de detección temprana que reduzcan el tiempo de respuesta y de esta forma los costes asociados a los daños.

Por último hay que destacar que la organización de los recursos materiales y humanos para hacer frente a las emergencias ambientales ha de estar presente en la actividad de forma integrada con el plan de Autoprotección de la misma. Esto implica la realización de procedimientos de actuación específicos y sobre la realidad de la instalación, que eviten procedimientos estándar que se demuestran ineficaces en el caso de la existencia del riesgo.

Gestión de situaciones accidentales y recuperación del medio dañado

Lamentablemente, los accidentes acontecen aun habiendo realizado una adecuada gerencia de los riesgos que los propiciaron. En estos casos las organizaciones deberán buscar asesoramiento experto en profesionales que permitan delimitar el daño causado y definir el plan de actuación de manera rápida y eficaz.

Actualmente no existe una fuente de datos completa referente a siniestros con consecuencias sobre el Medio Ambiente con garantías suficientes para disponer de datos fiables. Por ello, es difícil conocer la





frecuencia de este tipo de eventos, como alternativa es posible manejar datos disponibles en diversas fuentes. Éstas han permitido estimar el número de accidentes con daños al Medio Ambiente que se producen anualmente, determinándose que se producen unos 76 eventos accidentales en instalaciones fijas y 60 en transporte.

Tampoco existen referencias completas sobre los costes asociados a estos siniestros, excepto en el caso de grandes siniestros, como el de Aznalcollar en Doñana (Sevilla, España) que se podría clasificar de gran importancia, donde los costes de recuperación superan la cifra de los 100 millones de euros. Mediante el establecimiento de diversas hipótesis de trabajo se ha estimado que el coste medio asociado a los sucesos de instalaciones fijas, como es el caso de vertidos durante la descarga de los depósitos de residuos, o el incendio de una planta industrial podría ser notablemente inferior a esta cifra. ■

Tabla 2. Principales daños objeto de Responsabilidad Civil y Medioambiental

Responsabilidad Civil	Responsabilidad Medioambiental
Daños a bienes de particulares	Daños al agua
Daños a bienes de entidades públicas	Daños a especies y habitats protegidos
Perjuicios financieros o a derechos de individuos	

Tabla 3. Principales diferencias de aplicación de los regímenes de Responsabilidad Civil y Medioambiental

Responsabilidad Civil	Responsabilidad Medioambiental
Tercero perjudicado	Administración competente
Reclamación civil	Acto administrativo
Decisión judicial	Poder de autotutela
Indemnización o reparación por vía judicial o acuerdo extrajudicial	Medidas de prevención y reparación

