

BARCELONA

Diagonal, 640 bis
08017 Barcelona
Tel.: (34) 93 415 74 00

BILBAO

Alameda Recalde, 36
48009 Bilbao
Tel.: (34) 94 415 70 15

BRUSELAS

Avenue Louise, 267
1050 Bruselas
Tel.: (322) 231 12 20

LISBOA

Avenida da Liberdade, 131
1250-140 Lisboa
Tel.: (351) 213 408 600

LONDRES

Five Kings House
1 Queen Street Place
EC 4R 1QS Londres
Tel.: +44 (0) 20 7329 5407

MADRID

Castellana, 216
28046 Madrid
Tel.: (34) 91 582 91 00

MÁLAGA

Marqués de Larios, 3
29015 Málaga
Tel.: (34) 952 12 00 51

NUEVA YORK

126 East 56th Street
New York - NY 10022
Tel.: +1 (646) 736 3075

VALENCIA

Gran Vía Marqués
del Turia, 49
46005 Valencia
Tel.: (34) 96 351 38 35

VIGO

Colón, 36
36201 Vigo
Tel.: (34) 986 44 33 80

LEY 11/2012, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Pedro Poveda

*Socio coordinador del Área de Medio Ambiente
Departamento de Derecho Público Administrativo de Gómez-Acebo & Pombo*

Blanca Lozano Cutanda

*Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo*

La Ley 11/2012, de 19 de diciembre (BOE del 20 de diciembre), es el resultado de la tramitación como proyecto de Ley del Real Decreto Ley 17/2012, de 4 de mayo (BOE de 5 de mayo), mediante el que se adoptó una batería de medidas en materia de medio ambiente, modificando para ello cuatro leyes: el Texto Refundido de la Ley de Aguas; la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad; la Ley de Residuos y Suelos Contaminados; y la Ley del Mercado de Valores (en relación a las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero).

Del Real Decreto Ley 17/2012 ya se dio cuenta, *in extenso*, en un Análisis Gómez-Acebo & Pombo, por lo que nos limitaremos aquí a reseñar las principales modificaciones que, respecto a la redacción del Real Decreto Ley, se han introducido en el *iter* parlamentario.

- En La Ley de Residuos y Suelos Contaminados (Ley 22/2011, de 28 de julio, LRSC en adelante), las principales modificaciones que aporta la Ley respecto de las previsiones contenidas en el Real Decreto Ley son las siguientes:
 - Se introducen modificaciones en la reforma operada por el Real Decreto Ley en el régimen jurídico de los sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR). En este sentido, se da una nueva redacción al art. 31.2.d) de la

LRSC de tal forma que se acotan con precisión los supuestos en los que el Gobierno puede exigir la **implantación obligatoria de SDDR**. Con ello se mejora considerablemente la redacción excesivamente ambigua anterior (tras la modificación del RD Ley 17/2012) que contemplaba un supuesto absolutamente impreciso, en la medida en que dejaba completa libertad a la Administración para imponer la aplicación de SDDR a cualquier tipo de producto sin apenas justificación.

Por el contrario, con la nueva redacción de la enmienda se acotan bastante los supuestos en los que el Gobierno (previos los trámites y exigencias fijados en el art. 31.3) podrá exigir al implantación de SDDR obligatorios, que quedan limitados a los tres siguientes:

- ✓ residuos de *difícil valorización o eliminación* (redacción que no supone modificación sobre la regulación ya introducida mediante el RDL 17/2002);
- ✓ residuos cuyas *características de peligrosidad* determinen la **necesidad** del establecimiento de este sistema *para garantizar* su correcta gestión. Como se aprecia, en este supuesto se exige que no sea cualquier

característica del producto la que permita adoptar la decisión de imponer un SDDR sino, específicamente (y exclusivamente) sus "características de peligrosidad". Y, además, en la redacción de la Ley tras la modificación del RDL 17/2012, para implantar obligatoriamente el SDDR bastaba con que la Administración considerara que esa era *la opción más adecuada para su correcta gestión* (nuevamente, una decisión discrecional que se puede fundamentar de forma muy fácil) mientras que con la redacción actual se exige mucho más: que las características de peligrosidad del producto, además, determinen la **necesidad** de establecer un SDDR para garantizar su correcta gestión;

- ✓ cuando *no se cumplan los objetivos de gestión* fijados en la normativa vigente (redacción que no supone modificación sobre la regulación actual).

Además, y como medida de carácter complementario, en el apartado c) de la DF tercera se ha añadido una habilitación reglamentaria al Gobierno para *establecer reglas específicas para la implantación de sistemas de depósito para productos reutilizables y, en particular, para envases reutilizables de cervezas, bebidas refrescantes y agua de bebida envasada*. Con esta medida, se pretende dar cobertura legal para que puedan dictarse normas reglamentarias de contenido similar a las actuales órdenes ministeriales de 31.12.1976 y de 16.06.1979, dictadas para envases reutilizables de cervezas, bebidas refrescantes y agua e incluidas en la Disposición adicional primera de la Ley 11/1997, toda vez que esa última Ley continúa vigente, pero con

tango reglamentario, de acuerdo con el apartado 2 de la DG de la Ley 22/2011.

- Se modifica sensiblemente el régimen jurídico e institucional de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (figuras equivalentes a los actuales SIG). En concreto, se da nueva redacción al primer párrafo del art. 32.3, que supone un cambio radical con respecto a la regulación anterior, por los siguientes motivos:
 - ✓ **Se elimina** definitivamente la limitación de que *solo* puedan formar parte del sistema colectivo/SIG los productores/envasadores y de que *tengan* que formar parte del sistema colectivo/SIG *todos* los productores/envasadores adheridos.
 - ✓ Igualmente, **se elimina** la necesaria **vinculación del poder decisorio dentro del sistema colectivo/SIG a la cuota de mercado** de cada productor; se hace incluso un reconocimiento expreso de que el funcionamiento de los sistemas colectivos/SIG se ajustará a las reglas propias de la figura elegida para su creación (incluido, por tanto, todo lo referente a la toma de decisiones) por lo que está clara la intención de que pueda mantenerse el actual *status quo* de los SIG que están funcionando.
 - ✓ La anterior regulación se completa con la obligación de que los sistemas colectivos/SIG garanticen el derecho de todos los productores (es decir, de todos los adheridos, incluidos los que no sean socios de la entidad gestora) a obtener información (se entiende que sobre el funcionamiento del sistema colectivo) y a formular alegaciones y a que estas

sean valoradas, en la forma en que se determine en vía reglamentaria.

Y, como importante modificación complementaria, en fin, en el art. 32.6 LRSC se añade una precisión para reconocer expresamente la posibilidad de que formen parte de los sistemas colectivos/SIG otros agentes diferentes de los productores (se cita expresamente a los distribuidores y a "otros agentes económicos" entre los que, obviamente, podrían estar, por ejemplo, los recicladores o las entidades de materiales, como realmente ocurre en algunos de los SIG que actualmente están funcionando).

Las anteriores modificaciones merecen una valoración bastante positiva, en la medida en que permiten un mejor funcionamiento de los números SIG que vienen funcionando desde hace muchos años en nuestro país con altos niveles de eficacia y eficiencia. No obstante, resulta cuestionable que no se hayan modificado en la tramitación legislativa algunas previsiones que podrían chocar con lo previsto en el derecho comunitario y estatal sobre libre acceso a las actividades de servicios, como es el caso del mantenimiento de un régimen de silencio negativo en los procedimientos de autorización de los sistemas colectivos/SIG (sin que aparezca justificada la concurrencia de una razón imperiosa de interés general que lo así justifique) o la no aplicación de un régimen de renovación automática de las citadas autorizaciones, al contrario de lo que ocurre en el resto de autorizaciones reguladas en la norma.

- Como medida meramente formal, en el primer párrafo del art. 41 se añade la precisión de que las obligaciones de información reguladas en dicho precepto (memoria resumen de la información

del archivo cronológico) se exigen solo a los titulares de las autorizaciones de tratamiento del art. 27.

- Se suprime, por último, en la DA segunda, el calendario de sustitución de bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable. Frente a la precisión y el carácter legal vinculante de las fechas que había introducido la Ley 22/2011, la redacción de la Ley remite a un futuro desarrollo reglamento su determinación.
- En el Texto Refundido de la Ley de Aguas, la Ley introduce una nueva previsión (en la disposición adicional decimocuarta), tendente a la regularización de los pozos de aguas subterráneas en el Alto Guadiana, donde existen unos 5.000 pozos ilegales. Se trata de solventar el grave problema de la extracción de agua para regadío procedente de pozos sin regularizar, que afecta a acuíferos declarados sobreexplotados y ha sido una fuente constante de conflictos entre los agricultores y la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

El Real Decreto Ley reguló ya un mecanismo de cesión que permite a los titulares de derechos de aprovechamientos de aguas (inscritos en el Registro de Aguas o anotados en el Catálogo de Aguas privadas) transmitirlos, de forma irreversible y en su totalidad, a titulares de otros aprovechamientos que habrán de adquirirlos mediante la correspondiente concesión.

La Ley añade ahora la posibilidad, que califica de *excepcional*, de que los titulares de concesiones de aguas que no las estén utilizando puedan transmitir únicamente una parte de sus derechos a otros titulares de aprovechamientos. Para ello, deberá declararse el volumen de agua al que se renuncia e identificar la extensión que se dejará de regar. Esta transmisibilidad parcial de las concesiones se llevará a cabo

mediante una modificación de la concesión cedente y el otorgamiento correlativo de concesión al cesionario, que se tramitará de forma conjunta.

De esta forma, los regantes que extraen agua de pozos ilegales podrán regularizar su situación, aunque para ello tendrán que negociar el *precio del agua* con los titulares de concesiones con recursos sobrantes. Lo que se pretende, obviamente, es que no se incrementen las extracciones de estos acuíferos, que tienen una incidencia muy importante en espacios naturales como las Tablas de Daimiel.

- La Ley introduce, por último, dos modificaciones en la Ley 1/2005, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero:
 - Se flexibiliza la extinción de la autorización de emisión de gases de efecto invernadero por suspensión de la actividad de la instalación durante un plazo superior a un año: excepcionalmente, el órgano competente podrá demorar la extinción de la autorización hasta que transcurra el plazo máximo de 18 meses de suspensión de la actividad, de acuerdo con lo que prevea el reglamento de desarrollo de la Ley y el derecho comunitario.
 - Se tipifica, como infracción administrativa muy grave, el “incumplir la obligación de informar, al amparo del artículo 6, de cambios en la instalación que pudieran tener incidencia en la determinación del volumen de derechos asignados” (art. 29.2.4º).