

REFLEXIONES SOBRE LA ÚLTIMA REFORMA EN MATERIA AMBIENTAL. LA QUIMERA DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA INADECUACIÓN DEL DECRETO-LEY PARA SU INSTRUMENTACIÓN(*) (**)

TÉRESA M^o NAVARRO CABALLERO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LA INNECESARIEDAD DE LA FÓRMULA DEL REAL DECRETO-LEY PARA ABORDAR LA REFORMA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. LA FALTA DE CORRELACIÓN ENTRE LA DECLARADA URGENCIA Y EL ALCANCE DE LA REFORMA.– II. REFERENCIA A LOS ÁMBITOS Y MATERIAS AFECTADOS POR LA REFORMA: 1. La reforma de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad: A) La indeterminada medida de coordinación de los diversos regímenes jurídicos de protección confluyentes en un mismo espacio natural protegido. B) Preservación de las necesidades de desarrollo de los municipios enclavados en la Red Natura 2000. C) Habilitación para el desarrollo reglamentario de los procedimientos de comunicación de información oficial sobre espacios protegidos a la Comisión Europea. 2. Modificación de la Ley 28/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. A) Establecimiento del carácter voluntario del sistema de depósito, devolución y retorno de envases (SDDR). B) Traslado de residuos en el interior del territorio del Estado. C) Responsabilidad ampliada del productor. D) Competencias sancionadoras de las Corporaciones Locales. E) Supresión del calendario de sustitución de las bolsas de un solo uso. F) Priorización del tratamiento de los residuos reciclables dentro de la Unión Europea. 3. Modificación de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.– III. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA REFORMA OPERADA EN MATERIA DE AGUAS: 1. El régimen de las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o cualitativo. 2. Transformación de derechos privados en concesionales. 3. La «cesión» de los aprovechamientos en el Alto Guadiana. 4. La transformación de aprovechamientos por disposición legal en concesiones en el ámbito

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 4 de marzo de 2013 y evaluado favorablemente para su publicación el 21 de marzo de 2013.

(**) Este trabajo ha sido parcialmente financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (en la actualidad Ministerio de Economía y Competitividad), con cargo al proyecto de investigación: "Calidad de los acuíferos e impacto de fuentes agrarias", con número de referencia: DER2011-27765 y por la Fundación Séneca-Agencia de la Ciencia y la Tecnología, con cargo al Proyecto "Las consecuencias jurídicas de la protección del suelo, el agua y los espacios naturales en la Región de Murcia" (Ref. 11880/PHCS/09).

del Alto Guadiana. 5. Modificación de los regímenes sancionador y económico-financiero. 6. Reversión al organismo de cuenca de las facultades de policía en el dominio público hidráulico. 7. Funciones del Presidente del Organismo de cuenca. 8. Fijación del término para la determinación de las cuantías del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua.– IV. FINAL

RESUMEN: En el presente trabajo se reflexiona sobre las últimas reformas acaecidas en materia de medio ambiente en virtud del Real Decreto-Ley 17/2012, luego convertido en la Ley 11/2012. Pretende exponer el alcance que dicha reforma ha producido sobre la normativa y los sectores afectados, prestando especial atención a la fórmula empleada para ello, el Real Decreto-Ley, y a la procedencia de la misma.

Palabras clave: medio ambiente; Real Decreto-Ley; Patrimonio Natural; residuos; aguas.

ABSTRACT: This paper is a reflection on the latest environmental reform paying special attention to Royal Decree-Law 17/2012. It explains the reform in the current rules devoting special attention to formula used and if it was the proper tool for this reform.

Key words: environment, Royal Decree-Law; Natural Heritage; waste; water law.

I. INTRODUCCIÓN. LA INNECESARIEDAD DE LA FÓRMULA DEL REAL DECRETO-LEY PARA ABORDAR LA REFORMA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. LA FALTA DE CORRELACIÓN ENTRE LA DECLARADA URGENCIA Y EL ALCANCE DE LA REFORMA

En estos meses de gran convulsión y crisis económica, financiera, institucional, social... nos encontramos inmersos en un vertiginoso proceso de reformas de sectores esenciales que pretenden hacer frente a la difícil situación sin precedentes que estamos atravesando. Asistimos últimamente a la frenética publicación en los boletines oficiales de numerosos Decretos-leyes que adoptan medidas urgentes de reformas que, desde diversos ámbitos y sectores, se presentan como imprescindibles para acometer las tan reclamadas reformas estructurales que permitan la reactivación de nuestra maltrecha economía, la estabilidad presupuestaria, la corrección del déficit público y la tan anhelada generación de empleo (1).

(1) La primera disposición adoptada en este contexto fue el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, calificada por la propia Vicepresidenta Soraya Sainz de Santamaría como el «inicio del inicio» de la batería de medidas de reforma que el recién estrenado gobierno debía acometer. A partir de entonces se han ido publicando distintas disposiciones que abordan las, en la mayoría de los casos, controvertidas reformas de diverso calado en sectores fundamentales.

El medio ambiente no escapa a esta tendencia reformista y así lo anunció el flamante Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del gobierno popular recientemente instaurado. En efecto, en su primera intervención en la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, celebrada el 1 de febrero de 2012 el Ministro presentó un ambicioso Programa de trabajo que, en materia de medio ambiente, se sustentaba sobre dos pilares: la viabilidad económica y la sostenibilidad medioambiental. El Ministro arrancaba su intervención haciendo una declaración de principios y se manifestaba firmemente convencido de que la conservación del medio ambiente debía ser contemplada como aliada del progreso y no como un obstáculo para el desarrollo económico y la generación de empleo. De tal forma señalaba que el medio ambiente no es solo «un valor en sí mismo, sino que además puede generar riqueza y empleo, si tenemos el acierto de gestionarlo adecuadamente» y, en definitiva, eso es lo que el Ministerio se propone para la presente Legislatura: «contribuir al esfuerzo que hace este país por salir de la crisis económica gracias al medio ambiente, y no a costa del medio ambiente» (2). Una gran responsabilidad, sin duda, para un bien tan vulnerable como el medio ambiente.

Consecuentemente con ello, al amparo de la *green economy* se promoverá un proceso productivo más eficiente que consuma menos recursos, genere menos emisiones y provoque menos impacto. En el que se podría calificar como el concreto objetivo del Ministerio se declara abiertamente que todos los esfuerzos se dirigirán a la racionalización de los procedimientos y la simplificación adminis-

Sin duda, el más reciente exponente es el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, que está siendo fuertemente contestado y ha provocado la reacción del principal grupo de la oposición que se plantea incluso impugnarlo ante el Tribunal Constitucional.

Sin ánimo exhaustivo se pueden señalar la reforma operada en el ámbito financiero a través diversas disposiciones como el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero; el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores; el Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero. En el ámbito laboral, las reformas se han articulado a través del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. En el ámbito tributario se ha acometido por medio del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. En materia educativa el controvertido Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. El sanitario, en virtud del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones; o, en fin, de flexibilización del sector comercial y de servicios a través del Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

(2) Intervención del Ministro Miguel Arias Cañete en la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el 1 de febrero de 2012 (pp. 41 y ss). Texto íntegro disponible en el sitio web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

trativa, por lo que según se afirma, el Ministerio va a trabajar para racionalizar la normativa básica en las materias cuya competencia tiene atribuida (aguas, costas, calidad y evaluación ambiental, residuos, responsabilidad medioambiental, medio natural y cambio climático) (3).

Así las cosas, nos encontrábamos a la espera de las importantes y ambiciosas modificaciones normativas anunciadas cuando apenas dos meses después se aprobó el Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. Del preámbulo de esta disposición normativa se desprende que nos encontramos ante la referida reforma sustancial y de calado en materia de medio ambiente. «La reforma que acomete el presente real decreto-ley —afirma— se orienta a la *simplificación administrativa*, eliminando aquellos mecanismos de intervención que por su propia complejidad resultan ineficaces, y lo que es más grave, imponen demoras difíciles de soportar para los ciudadanos y dificultades de gestión para las Administraciones públicas. La *simplificación y agilización administrativa de las normas ambientales* que se promueve, además de ser necesaria en sí misma, resulta un medio idóneo para acompañar a las reformas, que con carácter urgente, el Gobierno ha puesto en marcha». Como se verá, las expectativas creadas ante tan decidida afirmación se desvanecen al adentrarnos en el contenido de la norma, pues la simplificación operada es más bien limitada.

A priori puede constatarse que la reforma en materia de medio ambiente no parece responder al caso de extraordinaria y urgente necesidad que permite al Gobierno dictar las disposiciones legislativas provisionales en que consisten los Decretos-leyes. Ocioso es recordar que el Decreto-ley permite regular una materia con una norma con rango de Ley cuando existe una necesidad urgente que impide seguir el procedimiento de elaboración de leyes, ni siquiera el de urgencia. Pero como es sabido, la necesidad de adoptar una norma con rango de Ley no solo ha de ser urgente sino también extraordinaria, siendo primeramente el Gobierno el que valora tal circunstancia. El Tribunal Constitucional recuerda que «nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del Decreto-ley, que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo en forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, entendiendo por tales aquéllas en que puede existir un peligro inminente para el orden constitucional. Nuestra Constitución ha contemplado el Decreto-ley como

(3) En cuanto a la simplificación normativa, afirmaba el Ministro que «resulta especialmente necesaria y urgente en un ámbito como el del medio ambiente, en el que a las normas básicas de transposición de las Directivas comunitarias dictadas por el Estado, se suman las disposiciones adicionales de protección del medio ambiente promulgadas por las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales. Es un hecho el que el modo en que tales competencias han sido ejercitadas ha dado lugar a un marco normativo que en muchos casos genera inseguridad jurídica a los ciudadanos, desincentiva la actividad económica y no consigue el objetivo último de asegurar la eficaz protección del medio ambiente. Los poderes públicos tenemos el deber de remediarlo».

un instrumento normativo, del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas. Lo primero quiere decir que la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes». Adoptando un criterio muy flexible el Tribunal concluye que «la utilización del Decreto-ley, mientras se respeten los límites del artículo 86 de la Constitución, tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta» (4).

Si bien el recurso a este tipo de disposiciones normativas es constitucional al amparo de una interpretación flexible de la Carta Magna no parece conveniente que se convierta en una opción de fácil recurso en cualquier supuesto. Esto es lo que a mi juicio ocurre con el Real Decreto-Ley 17/2012, cuyas medidas, no tan urgentes, podrían haberse adoptado siguiendo el procedimiento de urgencia de tramitación de las leyes, lo que habría permitido el desarrollo del debate y la discusión parlamentaria propios del proceso de elaboración de las leyes. Finalmente, el Real Decreto-Ley 17/2012, convalidado por Resolución de 17 de mayo de 2012 del Congreso de los Diputados ha sido tramitado como proyecto de Ley en siete meses y recientemente hemos asistido a su publicación en el Boletín Oficial del Estado como Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. La Ley 11/2012 asume el contenido del Real Decreto-Ley, aunque no lo deroga expresamente, e introduce alguna modificación más en el Texto Refundido de la Ley de Aguas (5) y en la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados (6).

(4) STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 3.

(5) Del TRLA modifica también el párrafo c) del art. 28, añade un apartado 2 en el artículo 30, modifica el apartado 7 del artículo 114, modifica la Disposición adicional decimocuarta e introduce un nuevo párrafo al apartado 1 de la Disposición transitoria tercera bis.

(6) De la Ley de residuos modifica el apartado 6 del artículo 32, el primer párrafo de apartado 1 del artículo 41, modifica los apartados 3 y 4 de la Disposición adicional segunda y suprime el apartado 6 de dicha disposición, introduce una nueva disposición adicional decimosexta y modifica la letra c) del apartado 1 de la disposición final tercera.

II. REFERENCIA A LOS ÁMBITOS Y MATERIAS AFECTADOS POR LA REFORMA

Según el ambicioso tenor de la propia norma la reforma se orienta decididamente a la simplificación administrativa y lo hace «eliminando aquellos mecanismos de intervención que por su propia complejidad resultan ineficaces e imponen demoras difíciles de soportar para los ciudadanos y dificultades de gestión para las Administraciones públicas». Además se afirma que la simplificación y agilización administrativa de las normas ambientales que se promueve, «además de ser necesaria en sí misma, resulta un medio idóneo para acompañar a las reformas que, con carácter urgente, el Gobierno ha puesto en marcha». Las disposiciones a las que afecta son la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, la ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos, el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas y la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.

1. La reforma de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad

Sobre la base de la existencia de desajustes en la aplicación de la Ley que generan retrasos innecesarios a los ciudadanos e inconvenientes difíciles de superar por las Administraciones públicas a las que les corresponde gestionar los espacios naturales protegidos y la Red Natura 2000 se modifica la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. De esta forma, en aquellos casos en que se solapan varias figuras de protección, la Ley dispone que se consolidarán y unificarán todas ellas en un único instrumento de protección. Al tiempo, se garantiza la compatibilidad de la protección con las necesidades de desarrollo propias de los núcleos urbanos, a través, precisamente, de la planificación de los espacios naturales. En fin, se reconoce la urgencia de realizar la habilitación para que reglamentariamente se instituya un procedimiento para comunicar a la Comisión Europea las medidas compensatorias que se adopten en el marco de lo dispuesto en el artículo 45.5, esto es, las medidas que las Administraciones públicas competentes deben adoptar para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 queda protegida cuando a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre un determinado lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica.

A) La indeterminada medida de coordinación de los diversos regímenes jurídicos de protección confluyentes en un mismo espacio natural protegido

La primera modificación introducida en la Ley de Patrimonio Natural es la que afecta al artículo 28 que señalaba que tanto las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos como sus mecanismos de planificación de la gestión, deben determinar los instrumentos de diversa índole (jurídicos, financieros y materiales) que sean necesarios para cumplir eficazmente los fines que se perseguían con su declaración como ENP. En efecto, de solaparse en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos deben coordinarse tanto sus normas reguladoras como los mecanismos de planificación para que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente, debiendo ahora unificarse en un único documento integrado. El inciso introducido, que ordena ahora que las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos y sus mecanismos de planificación no solo se coordinen sino que se integren en un solo documento no especifica, sin embargo, en qué documento ha de integrarse ni quién debe hacerlo. Dado el particular sistema de distribución de competencias no solo en materia de medio ambiente (ya de por sí compleja y conflictiva dado su carácter horizontal) sino particularmente de espacios naturales protegidos (competencia no prevista en la Constitución y sobre la que diversas Comunidades Autónomas han asumido una competencia exclusiva) existen espacios naturales estatales y autonómicos a los que hay que añadir la Red Natura 2000 que goza de un régimen peculiar entretanto las Comunidades Autónomas no adopten las medidas de conservación apropiadas, lo que provoca las superposiciones que se pretenden evitar que retardan y dificultan la gestión de dichos espacios (7). A éstas les corresponde, pues, además del dictado de normas adicionales de protección, la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos salvo los Parques Nacionales, los Parques Nacionales y espacios, hábitats o áreas críticas situadas en aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido no tenga

(7) Como advierte LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, La Ley, Madrid, 11ª edición, pp. 161 y ss, el Tribunal Constitucional, principalmente en sus sentencias 64/1982 y 102/1995, ha admitido la asunción de este título competencial por considerarlo diferente de la competencia sobre protección del medio ambiente. La legislación sobre espacios naturales protegidos realiza una protección de carácter excepcional basada en la idea de conservación de la naturaleza en determinados espacios de forma que los espacios naturales, aunque son soporte topográfico del medio ambiente, se les reconoce «personalidad propia dentro del conjunto». Ahora bien, como no puede ser de otra forma y sucede con los demás títulos competenciales de naturaleza ambiental no contemplados en el sistema de distribución de competencias constitucional, la competencia legislativa autonómica habrá de ejercerse de acuerdo con la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente en la que se incluye la relativa a los espacios naturales protegidos, lo que viene a matizar la forzada afirmación de que la protección de los espacios naturales constituye una competencia diversa de la protección del medio ambiente.

continuidad ecológica con la parte terrestre (arts. 16 LRPN y 6 LPNyB) o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma y la gestión encomendada a España por instrumentos internacionales de espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar (art. 6 LPNy B).

Las indeterminaciones de que adolece la modificación pueden llegar a bloquear su efectividad impidiendo alcanzar su objetivo de agilizar la tramitación de los diversos planes y programas que pueden recaer sobre un mismo ENP (8) sino incluso a enquistar dichos procesos, ante la expectativa que puede suscitar en las diversas Comunidades autónomas incumplidoras de que el gobierno central logre una moratoria de Bruselas ante la actual situación económica y la generalización del incumplimiento por numerosas autonomías (9). De igual manera, la efectividad y rapidez perseguida puede quedar desvirtuada si lo que finalmente se acaba haciendo es una mera yuxtaposición de los programas y medidas que procedan según los regímenes aplicables al espacio natural. Conviene recordar que a las consabidas figuras de espacios protegidos que establece la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad hay que añadir, de un lado, las figuras específicas que han introducido las Comunidades Autónomas con competencia en la materia (hasta treinta y ocho figuras de protección distintas para los espacios naturales autonómicos, según la Comunidad Autónoma de que se trate) y, de otro, las figuras establecidas por tratados internacionales de los que España es parte y que tienen su propio sistema de protección así como las medidas de conservación de la Red Natura 2000, que las Comunidades Autónomas pueden fijar de forma particular o asumiendo alguna de las figuras preexistente de espacio natural protegido (10).

(8) En efecto, la reforma en este punto busca claramente impulsar y agilizar el proceso de planificación de los espacios naturales protegidos sometido a diversos plazos provenientes tanto de la normativa europea como autonómica. Muchos de estos plazos están sobradamente cumplidos, como sucede particularmente con los Planes de Gestión de los Lugares de Interés Comunitario sometidos a la Directiva 92/43/CEE, Hábitats, cuyos plazos y obligaciones derivadas de los artículos 4.4 y 6.1 y 2 fueron ampliados hasta el 20 de julio de 2012 por la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006.

(9) La expectativa de conseguir la moratoria de Bruselas ha sido abiertamente declarada por las autoridades ambientales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, según la noticia aparecida en La Verdad el 22 de junio de 2012 y que puede consultarse en <http://lospiesenlatierra.laverdad.es/noticias/2422-medio-ambiente-retrasa-sin-fecha-los-planes-de-gestion-de-espacios-protegidos>

(10) Dado que los Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves tendrán la consideración de espacios protegidos, con la denominación de espacio protegido Red Natura 2000, y con el alcance y las limitaciones que las Comunidades autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación (art. 41.2 de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad).

B) Preservación de las necesidades de desarrollo de los municipios enclavados en la Red Natura 2000

La siguiente modificación realizada en la LPNyB es la que afecta a la letra a) del artículo 45.1. Este artículo integrado en el capítulo III del título II regulador de los espacios protegidos Red Natura 2000 ordena a las Comunidades Autónomas que fijen las medidas de conservación necesarias en las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves. Estas medidas han de responder a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas que implicarán, según señala la letra a) modificada, adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable. El inciso introducido impone que estos planes deberán tener en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares garantizando así que sea compatible la protección ambiental con las necesidades de desarrollo propias de los núcleos urbanos a través de la planificación de los espacios naturales y evitando que su desarrollo quede congelado.

C) Habilitación para el desarrollo reglamentario de los procedimientos de comunicación de información oficial sobre espacios protegidos a la Comisión Europea

La tercera y última modificación introducida en la LPNyB es la efectuada sobre la disposición final octava, a la que se introducen los números 2 y 3 por los que se habilita al Gobierno para efectuar el desarrollo reglamentario de dos fundamentales procedimientos de comunicación de información oficial sobre espacios protegidos a la Comisión Europea: por un lado, el que traslada a la Comisión la información oficial sobre espacios protegidos Red Natura 2000 al que se refieren los artículos 42 y 44, esto es, la propuesta de LIC que las Comunidades Autónomas hacen en su ámbito territorial para su aprobación por la Comisión Europea así como las declaraciones que hagan de las Zonas Especiales de Conservación y Zonas de Especial Protección para las Aves. Por otro lado, el informe previsto en el artículo 6.4 de la Directiva Hábitats que se refiere a las medidas compensatorias adoptadas para planes, programas o proyectos que aún teniendo evaluación de repercusiones negativa se van a realizar por concurrir razones imperiosas de interés público de primer orden o cuando el lugar sobre el que se ha proyectado la actuación alberga un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria de los anexos I y II, y se ha de efectuar la consulta previa a la Comisión Europea, según lo dispuesto en los artículos 45.5 y 45.6.c) LPNyB.

2. Modificación de la Ley 28/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados

A) Establecimiento del carácter voluntario del sistema de depósito, devolución y retorno de envases (SDDR)

La primera modificación efectuada sobre la Ley de residuos y suelos contaminados es la que afecta al artículo 21, relativo a la recogida, preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos. La reforma introduce la referencia a los *productos reciclados* junto a los productos preparados para su reutilización. En efecto, las autoridades ambientales en su ámbito competencial y atendiendo a los principios de prevención y fomento de la reutilización y el reciclado de alta calidad, adoptarán las medidas necesarias para que se establezcan sistemas prioritarios para fomentar la reutilización de los productos y las actividades de preparación para la reutilización. De igual forma, promoverán, entre otras medidas, el establecimiento de lugares de almacenamiento para los residuos susceptibles de reutilización y el apoyo al establecimiento de redes y centros de reutilización. Y, en fin, obliga a que las autoridades ambientales impulsen medidas de promoción de los productos preparados para su reutilización a través de la contratación pública y de objetivos cuantitativos en los planes de gestión. Como he referido ya, tras la reforma, esta obligación se extiende ahora también a los productos reciclados, lo que sin duda es plausible al suponer un empuje al reciclaje si bien la referencia se debería haber incorporado con carácter general, no solo en relación con las medidas de promoción de los productos reciclados y preparados para su reutilización que han de promover las Administraciones públicas.

En segundo lugar, se ha suprimido el apartado 2 del artículo 21 que regulaba el sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR) para los envases industriales, los colectivos y de transporte, los envases y residuos de envases de vidrio, plástico y metal y para otros productos reutilizables y que tan contestado había resultado por el sector empresarial de los fabricantes de envases, envasadores y distribuidores y por los principales sistemas integrados de gestión de envases y residuos de envases. Como complemento de lo anterior también se modifica el artículo 31, letra *d*) relativo a la responsabilidad ampliada del productor, en concreto para imponer al productor de productos la obligación de establecer sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento solamente, ahora, en los siguientes casos:

- cuando se trate de residuos de difícil valorización o eliminación
- cuando las características de los productos o residuos determinen que los sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR) constituyen la opción más adecuada para su correcta gestión
- o cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente.

Como cierre del sistema se añade un último párrafo al apartado 3 del artículo 31 en cuya virtud la implantación de los sistemas de depósito, devolución y retorno de residuos tendrá carácter voluntario, salvo en los supuestos mencionados supra previstos en el artículo 31.2 d). De tal forma solo en estos supuestos podrá obligarse al productor a implantar el SDDR, lo que habrá de hacerse mediante Real Decreto aprobado por el Consejo de Ministros. Para dicha implantación del SDDR habrá que tener en cuenta su viabilidad técnica y económica, el conjunto de impactos sobre el medio ambiente y la salud humana, garantizando el correcto funcionamiento del mercado interior. Además, tratándose de envases y residuos de envases se habrá de tener en cuenta el grado de cumplimiento de los objetivos mínimos de reutilización y reciclado establecidos por las directivas europeas para envases en general, y el cumplimiento de otras normas de la Unión Europea, así como las expectativas viables de superarlos, teniendo en cuenta con especial consideración las circunstancias y posibilidades reales de las pequeñas y medianas empresas (11). Finalmente, la normativa de cada flujo de residuos podrá prever la participación de los distribuidores de productos y otros agentes económicos en los sistemas colectivos y en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada (12). Esta disposición, introducida en la Ley 11/2012, no en el Real Decreto-Ley ha de ponerse en conexión con el párrafo introducido en la letra c) del apartado 1 de la disposición final tercera (también introducido por la Ley 11/2012) sobre los sistemas de depósito de productos reutilizables. Esta disposición permitía que el Gobierno de la Nación en el desarrollo reglamentario de la Ley estableciera normas para los diferentes tipos de residuos, en las que se fijarán disposiciones particulares relativas a su producción y gestión. Particularmente, en virtud de la citada modificación, también podrá establecer reglas específicas para la implantación de sistemas de depósito para productos reutilizables y, en particular, para envases reutilizables de cervezas, bebidas refrescantes y aguas de bebida envasadas.

B) Traslado de residuos en el interior del territorio del Estado

El régimen de traslados de residuos entre Comunidades Autónomas ha sufrido una pequeña modificación que simplifica ligeramente los trámites administrativos que, por imperativo del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo al traslado de residuos, se deben realizar al llevar a cabo éstos dado el riesgo que el traslado de residuos no controlados conlleva no solo desde la perspectiva ambiental.

(11) Artículo 31.3. de la Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados.

(12) Artículo 32.6 de la Ley 22/2011, de residuos en la redacción dada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre. Esta Ley también afecta mínimamente al primer párrafo del apartado 1 del artículo 41 para donde decía «las personas físicas o jurídicas que hayan obtenido una autorización» añadir «de tratamiento de residuos de las previstas en el artículo 27».

Cuando el traslado tenga lugar dentro del país para destinarlos a operaciones de eliminación, los operadores que vayan a realizarlos deberán presentar una notificación previa a las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma de origen y de la de destino. Igual notificación y a las mismas autoridades deben realizarse cuando se trate de un traslado para la valorización de residuos domésticos mezclados, de residuos peligrosos y de los residuos para los que reglamentariamente se determine. La novedad introducida consiste en que se manifiesta expresamente que las notificaciones podrán ser generales, con la duración temporal que se determine reglamentariamente o, por el contrario, podrán referirse a traslados concretos de residuos.

C) Responsabilidad ampliada del productor

La responsabilidad ampliada del productor se modifica primeramente en el sentido ya expuesto *supra* de transformar en voluntario el SDDR. Por otro lado, en el ámbito de la gestión de los residuos en el marco de la responsabilidad ampliada del productor se simplifica bastante el procedimiento de autorización de los sistemas integrados de gestión (SIG). En efecto, los productores que opten por un sistema colectivo para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor han de constituir una asociación u otra entidad con personalidad jurídica propia pero sin ánimo de lucro y antes del inicio de su actividad han de solicitar una autorización previa a la autoridad ambiental de la Comunidad Autónoma donde el sistema tenga previsto establecer su sede social. La autorización debe ser informada previamente por la Comisión de coordinación en materia de residuos. Se trata de un órgano de cooperación técnica y colaboración entre las administraciones competentes en materia de residuos que se creó con la Ley 22/2011 del que, por lo tanto, forman parte todas las Comunidades Autónomas además de los representantes de las demás Administraciones territoriales (13). En un principio, en virtud de la redacción primigenia del artículo 32, para actuar en otras Comunidades Autónomas el sistema colectivo había de solicitar autorización a los restantes órganos autonómicos competentes debiendo éstos resolver en un plazo máximo de dos meses, transcurridos los cuales se entendía que el sistema cumplía las condiciones exigidas por la Comunidad Autónoma correspondiente y por efecto del silencio administrativo positivo podía comenzar su actividad. Este régimen ha cambiado ya que se ha modificado el artículo 32.3 suprimiéndose precisamente el inciso que regulaba la autorización de las Comunidades Autónomas distintas de aquella en la que el SIG desarrolle su actuación. Ahora por lo tanto sólo se precisa la autorización administrativa de esta última que tendrá efectos en todo el territorio nacional.

Por otro lado, se modifica la disposición transitoria cuarta para puntualizar que entre tanto no entren en vigor las normas por las que se adaptan a la nueva

(13) Art. 13 de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados.

Ley de residuos las disposiciones reguladoras de cada flujo de residuos los SIG que se constituyan se seguirán rigiendo por la Ley de residuos predecesora. Esto es importante toda vez que la redacción originaria de la disposición transitoria señalaba que los sistemas de responsabilidad ampliada que presentaran su solicitud de autorización antes de la entrada en vigor de la Ley 22/2011, se seguirían sometiendo al régimen de residuos de la Ley 10/1998. El plazo era breve pero cierto toda vez que los sistemas colectivos que presentaron la solicitud de autorización antes del 30 de julio de 2011 se someterían al régimen anterior mientras que el resto lo hará al nuevo. La ampliación del plazo es considerable y, en todo caso, incierta —hasta que recaiga la adaptación de la normativa preexistente— por lo que no tiene demasiado sentido referirse a los SIG que hayan presentado su solicitud en una fecha tan indeterminada como la entrada en vigor de la normativa de adaptación de las normas reguladoras de cada flujo. Por lo tanto, la modificación debería haber señalado que todos los sistemas colectivos de gestión, los existentes y los que se constituyan, se regirán por el régimen anterior hasta que se produzca la adaptación de las normas reguladoras a la nueva normativa, y a partir de entonces contarán con un año para adaptarse a la nueva normativa.

Finalmente, también se modifica el anexo X que recoge el contenido mínimo que debe tener la solicitud de autorización de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada para exigir que se haga constar el procedimiento de recogida de datos de los operadores que realicen actividades relacionadas con el ejercicio de las funciones del sistema colectivo de responsabilidad ampliada, además del procedimiento por el que se va a suministrar información a las administraciones públicas.

D) Competencias sancionadoras de las Corporaciones Locales

Otro extremo modificado es el relativo a la potestad sancionadora en materia de residuos que se matiza en cuanto a las corporaciones locales. En este sentido se introduce un breve inciso en el artículo 49.3 para concretar que corresponderá ejercer la potestad sancionadora a las entidades locales en el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos pero, se añade ahora, solo de aquéllos cuya recogida y gestión les corresponde a ellas, como no puede ser de otra forma naturalmente. Extremo que podía ser perfectamente dilucidado con un mero ejercicio de interpretación.

E) Supresión del calendario de sustitución de las bolsas de un solo uso

Como novedad respecto de la modificación introducida por el Real Decreto-Ley 17/2012 en la legislación de residuos, la Ley 11/2012 modifica la disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de residuos para suprimir el estricto

calendario de sustitución de bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable que ésta contenía en su número 3. Ahora este número dispone que será el reglamento el que establezca dicho calendario de sustitución así como las fórmulas previstas para el cumplimiento del mismo (14). Además, en el apartado 4 asigna un nuevo cometido al grupo de trabajo que se habrá de crear en el seno de la Comisión de coordinación para que analice la información disponible tanto a nivel internacional, como estatal y autonómico, en materia de normalización y análisis de ciclo de vida, entre otros aspectos relacionados con las bolsas de un solo uso. Finalmente se suprime el apartado 6 de la citada disposición adicional segunda que obligaba al Gobierno a que antes del 30 de junio de 2016 elaborara un informe en el que habría de evaluar el grado de consecución de los objetivos del calendario de sustitución y la conveniencia de implantar medidas fiscales sobre el consumo de las bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable. Las obligaciones gubernamentales en esta materia se han claramente relajado ante la eliminación del texto de la ley del calendario de sustitución de las bolsas de un solo uso y del informe que sobre el grado de cumplimiento del mismo había de hacer el Gobierno en unos años.

F) Priorización del tratamiento de los residuos reciclables dentro de la Unión Europea.

Se introduce una nueva Disposición adicional decimosexta relativa a los residuos reciclables que permite a los productores y a los poseedores iniciales de éstos priorizar que el tratamiento completo de este tipo de residuos se realice dentro de la Unión Europea y evitar así el impacto ambiental de su transporte fuera de ella así como, por qué no decirlo, favorecer e impulsar dicho mercado nacional.

(14) El apartado 3 de la Disposición adicional segunda contenía un estricto calendario tomando como referencia la estimación de las puestas en el mercado en 2007: a) Antes de 2013 sustitución del 60% de las bolsas; b) antes de 2015 sustitución del 70% de las bolsas; c) antes de 2016 sustitución del 80% de las bolsas; d) en 2018 sustitución de la totalidad de estas bolsas, con excepción de las que se usen para contener pescados, carnes u otros alimentos perecederos, para las que se establece una moratoria que será revisada a la vista de las alternativas disponibles. La puesta en el mercado de estas bolsas con posterioridad a la fecha mencionada será sancionada en los términos previstos en el artículo 47.1.b). A partir del 1 de enero de 2015 las bolsas que se distribuyan incluirán un mensaje alusivo a los efectos que provocan en el medio ambiente. El contenido y el formato de dichos mensajes se determinarán mediante Orden del Ministro de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (hoy Agricultura, Agua y Medio Ambiente). En caso de incumplimiento de esta previsión serán de aplicación las sanciones previstas en el artículo 47.1.c).

3. Modificación de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores

Se introduce una disposición adicional vigésimo primera en la Ley 24/1988 del Mercado de Valores ante la exigencia de adaptar la legislación financiera española y el inminente comienzo de las subastas de derechos para, fundamentalmente, permitir a las entidades financieras concurrir a las subastas por cuenta propia o en nombre de clientes, además de invertir a la Comisión Nacional del Mercado de Valores de las facultades de supervisión, inspección y sanción en relación a las conductas de abuso de mercado. Así pues, se pretende que los Estados Miembros aseguren que las medidas nacionales mediante las que se transponen los artículos 14 y 15 de la Directiva 2003/6/CE sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado se aplican en relación con las personas responsables del incumplimiento de los artículos 37 a 42 del Reglamento de subastas, en los que se establece el régimen relativo al abuso de mercado aplicable a productos subastados distintos de los instrumentos financieros, en relación con subastas celebradas en su territorio o fuera de él.

De tal forma, de acuerdo con la citada disposición adicional vigésimo primera, las empresas que prestan servicios de inversión y las entidades de crédito autorizadas a prestar servicios de inversión podrán presentar ofertas en nombre de sus clientes en las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que no sean instrumentos financieros, a que se refiere el Reglamento (UE) N° 1031/2010 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2010, sobre el calendario, la gestión y otros aspectos de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad. A tal fin, deberán incluir esta actividad en el programa de actividades en que deben describir los servicios de inversión y auxiliares que pretenden realizar.

La Comisión Nacional del Mercado de Valores será la autoridad competente para sancionar a los responsables del incumplimiento en nuestro territorio de los artículos 37 a 42 del Reglamento (UE) N° 1031/2010, en relación con las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que no sean instrumentos financieros celebradas en nuestro territorio o fuera de él. A tales efectos, la Comisión Nacional del Mercado de Valores contará con las facultades de supervisión e inspección previstas en esta norma.

En caso de incumplimiento del Reglamento de subastas en lo relativo al abuso de mercado aplicable a los productos subastados distintos de los instrumentos financieros se aplicará el régimen sancionador previsto en el capítulo II del Título VIII de la Ley del Mercado de Valores en relación con las operaciones con información privilegiada o que puedan constituir manipulación de mercado

con las que se especifican en el número 4 (15). Además, constituirá infracción muy grave incumplir las normas de conducta del artículo 59 del Reglamento de subastas así como el incumplimiento de la obligación de adoptar las disposiciones estructurales encaminadas a prevenir y detectar las prácticas de manipulación del mercado del artículo 42.4 del Reglamento —y grave su adopción de manera insuficiente—, cuando haya tenido lugar con ocasión de una concreta operación constitutiva de información privilegiada. A estos efectos, resultarán de aplicación las definiciones de información privilegiada y manipulación del mercado recogidas en el artículo 37 del Reglamento (UE) N.º 1031/2010 (16).

Por su parte, la CNMV cooperará con otras autoridades competentes de la Unión Europea, con las plataformas de subastas y con la entidad supervisora de las subastas siempre que sea necesario para llevar a cabo las funciones establecidas en el Reglamento (UE) N.º 1031/2010 y en relación con las materias y en los términos que en dicho Reglamento se regulan.

Finalmente, se exceptúa del deber de secreto regulado en el artículo 90 a las informaciones que la CNMV deba facilitar a las autoridades competentes, con las plataformas de subastas y con la entidad supervisora de las subastas, en materia de subastas de derechos de emisión de conformidad con el Reglamento de subastas (N.º 1031/2010).

III. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA REFORMA OPERADA EN MATERIA DE AGUAS

Pese a la denominación del Real Decreto-Ley 17/2012 y después de la Ley 11/2012, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, lo cierto es que la reforma más amplia es la que afecta al TRLA aunque más desde una perspectiva cuantitativa que cualitativa. La reforma afecta al régimen de los acuíferos sobreexplotados, ahora denominados «masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico» —así se ocupa de imponerlo la recién introducida disposición adicional decimoquinta del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) para adaptar su terminología a la Directiva Marco de Aguas—, al régimen económico-financiero de la utilización del Dominio Público Hidráulico, al régimen de infracciones y sanciones que ven incrementadas

(15) El régimen sancionador de la LMV se somete a las siguientes particularidades: a) Se exceptúa lo dispuesto en el artículo 99, apartado ñ) y en el artículo 100 apartado m). b) La remisión contenida en el artículo 99 o bis) se entenderá hecha únicamente al artículo 81.4, al artículo 83.1 d) y al 83.2.c) La remisión contenida en el artículo 100 x ter) se entenderá hecha únicamente al artículo 81.4, al artículo 83.1 d) y al 83.2, siendo las plataformas de subastas y las entidades supervisoras de las subastas los sujetos obligados. d) La remisión contenida en el artículo 100, apartado x) se entenderá hecha únicamente al artículo 81, exceptuando su apartado 3.

(16) Disposición adicional vigésimo primera, apartado 8 de la Ley del Mercado de Valores.

considerablemente sus importes, a la denominada «cesión» de derechos al uso del agua en el ámbito del Alto Guadiana, y al régimen de derechos sobre las aguas privadas de las transitorias segunda y tercera.

Las modificaciones del TRLA se justifican sobre la pretensión de conseguir un uso más adecuado del agua, a través de una gestión eficaz y coordinada en la que se preserve como principio fundamental el de unidad de gestión de cuenca.

1. El régimen de las masas de aguas subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o cualitativo

La propia norma señala que la modificación del régimen de las masas de agua subterránea obedece a la finalidad de racionalizar la gestión y uso del agua, entendiendo que el régimen introducido permite reaccionar con rapidez ante los problemas que se detecten en las masas de aguas subterráneas así como una mayor flexibilidad para gestionar las disponibilidades de agua en las masas que cuenten con un plan de actuación.

Así, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 56 la Junta de Gobierno del Organismo de cuenca podrá declarar que una masa de agua subterránea está en riesgo de no alcanzar un buen estado cuantitativo o químico, sin necesidad ahora de consultar al Consejo del Agua. En este caso y en el plazo de seis meses, el Organismo de cuenca constituirá una comunidad de usuarios si no la hubiere, o encomendará sus funciones con carácter temporal a una entidad representativa de los intereses concurrentes. Además, previa consulta con la comunidad de usuarios, la Junta de Gobierno aprobará en el plazo máximo de un año, desde que haya tenido lugar la declaración, un programa de actuación para la recuperación del buen estado de la masa de agua, que se incluirá en el programa de medidas de la Demarcación al que se refiere el artículo 92 quáter. Hasta que se apruebe el programa de actuación, se podrá adoptar las limitaciones de extracción así como las medidas de protección de la calidad del agua subterránea que sean necesarias como medida cautelar.

Del nuevo régimen expuesto hasta ahora cabe resaltar, en primera instancia, que se modifica la propia denominación de los acuíferos sobreexplotados, ahora denominados «masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico» por imposición de la recién introducida disposición adicional decimoquinta del TRLA para adaptar su terminología a la Directiva Marco de Aguas e incorporando la variable cualitativa de las masas de aguas. También se trae a la sede del artículo 56 que la primera obligación de los usuarios del acuífero es constituirse en comunidad de usuarios, debiendo hacerlo el Organismo de cuenca si en el plazo de seis meses aquéllos no cumplen su obligación o encomendará sus funciones con carácter temporal a una entidad representativa de los intereses concurrentes. La novedad en este punto es relativa toda vez que esta obligación estaba ya consagrada en el artículo

87.2 del TRLA aunque ahora se recoge también en sede de acuíferos sobreexplotados como la primera de las medidas a adoptar por la Junta de Gobierno, lo que en suma mejora la técnica legislativa e integra el régimen de los acuíferos sobreexplotados.

En segundo término se suprime el dictamen preceptivo del Consejo del Agua para que la Junta de Gobierno (ahora se concreta el órgano, antes el TRLA se refería de forma genérica al organismo de cuenca) declare una masa de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado. Como apunta ÁLVAREZ CARREÑO, dada la naturaleza del órgano del que se prescinde tal modificación conlleva la consiguiente disminución del carácter participación de una decisión tan importante y afecta de forma particular a los representantes de las EELL y organizaciones de defensa del medio ambiente (17). Además hay que destacar que se acorta a un año el plazo máximo para que la Junta de Gobierno apruebe el programa de actuación para la recuperación del buen estado de la masa de agua (antes el organismo contaba con dos años para aprobar el plan de ordenación para la recuperación del acuífero o unidad hidrogeológica), lo que sin duda favorece la pronta actuación frente a la situación del acuífero.

Pero sin duda, la novedad más destacable en lo que a la protección cuantitativa de los acuíferos es que ahora, entre tanto se apruebe del programa de actuación, se podrán adoptar como medida cautelar medidas de protección de la calidad del agua subterránea que sean necesarias además de acordar limitaciones de extracción, como sucediera antes.

El programa de actuación, otrora el plan de ordenación para la recuperación del acuífero o unidad hidrogeológica, es fundamental para el seguimiento de la evolución del estado del acuífero y mantener o ir modificando las limitaciones en él contenidas. De esta forma, el artículo 56.2 ahora recoge de forma más sistemática las medidas que el Programa de actuación contemplará y se corresponden básicamente con las determinaciones del anterior artículo 56, números 1 párrafo 2, números 2 y 3 y con el desarrollo reglamentario de los artículos 171 a 173 del RDPH. De tal forma, el programa de actuación ordenará el régimen de extracciones para lograr una explotación racional de los recursos con el fin de alcanzar un buen estado de las masas de agua subterránea, y proteger y mejorar los ecosistemas asociados, para lo cual podrá, entre otras medidas (art. 56.2):

- a. Establecer la sustitución de las captaciones individuales preexistentes por captaciones comunitarias, transformándose, en su caso, los títulos individuales con sus derechos inherentes, en uno colectivo que deberá ajustarse a lo dispuesto en el programa de actuación.

(17) ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., «Las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico: novedades del régimen legal», ponencia en la Jornada «Las novedades del régimen legal de las aguas subterráneas», en prensa.

- b. Prever la aportación de recursos externos a la masa de agua subterránea, en ese caso incluirá los criterios para la explotación conjunta de los recursos existentes en la masa y de los externos.
- c. Incluir un perímetro en el cual no será posible el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas a menos que los titulares de las preexistentes estén constituidos en comunidades de usuarios y teniendo en cuenta lo previsto en la disposición adicional séptima.
- d. Determinar perímetros de protección de las masas de agua subterránea en los que será necesaria su autorización para realizar obras de infraestructura, extracción de áridos u otras actividades e instalaciones que puedan afectarla, sin perjuicio de aquellas otras autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con la legislación sectorial de que se trate. Tal delimitación y condiciones vincularán en la elaboración de los instrumentos de planificación así como en el otorgamiento de las licencias, por las Administraciones públicas competentes en la ordenación del territorio y urbanismo».

Destaca del nuevo régimen la previsión expresa de que se aporten recursos externos a la masa de agua subterránea, en cuyo caso el programa incluirá los criterios para la explotación conjunta de ambos recursos (los existentes en la masa y los externos), sin embargo no se determina la procedencia de los mismos. Sin duda éste es un extremo que requiere mayor concreción: duración y procedencia de los aportes externos, la forma en que se llevará a cabo y quién lo hará.

La letra d) añade que las autorizaciones que deba otorgar el Organismo de cuenca para acometer obras de infraestructura, extracción de áridos y otras actividades e instalaciones que puedan afectar al perímetro de protección que determine el programa de actuación se hará «sin perjuicio de aquellas otras autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con la legislación sectorial de que se trate», en pleno respeto de las competencias que puedan ostentar otras Administraciones públicas (v. gr. los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que requieren acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística como los movimientos de tierras, explotaciones, etc).

Por otro lado, el artículo 56.3 recoge la posibilidad de que el programa de actuación contemple las condiciones en las que temporalmente se puedan superar las limitaciones establecidas, para permitir las extracciones superiores a los recursos disponibles de una masa de agua subterránea cuando esté garantizado el cumplimiento de los objetivos medioambientales. Esta circunstancia podía tener cabida en el régimen anterior a través del informe anual de seguimiento de la Junta de explotación del acuífero que podía proponer modificaciones al plan de ordenación que habían de ser aprobadas por la Junta de Gobierno (artículo 171.7 del RDPH)

A mayor abundamiento, cuando como consecuencia de la aplicación del programa de actuación se mejore el estado de la masa de agua subterránea, el organismo de cuenca, de oficio o a instancia de parte, podrá reducir progresivamente las limitaciones del programa y aumentar, de forma proporcional y equitativa, el volumen que se puede utilizar, teniendo en cuenta, en todo caso, que no se ponga en riesgo la permanencia de los objetivos generales ambientales previstos en el artículo 92 y siguientes. Relativa novedad del 56.4 ya que en virtud del artículo 171.6 e) del RDPH el plan de ordenación debía fijar el plazo de ejecución y de vigencia de sus determinaciones, pudiéndose adoptar diferentes fases de implantación según los resultados que se vayan obteniendo, entre las que sin duda caben la reducción progresiva de las limitaciones del programa.

El desarrollo reglamentario de las aguas subterráneas contenido en los artículos 171 a 179 del RDPH ha sufrido también una reciente modificación en virtud del Real Decreto 1290/2012 de 7 de septiembre que, en lo que al objeto del presente trabajo atañe, afecta al artículo 173. Por un lado, su número 7 que mejora la redacción pero mantiene la obligación de que el Organismo de cuenca suministre a las Administraciones competentes los perímetros de protección y los condicionamientos en ellos establecidos, que deberán ser tenidos en cuenta en los diferentes planes urbanísticos o de ordenación del territorio con los que se relacionan.

Se añade un apartado 8 al citado artículo 173 del RDPH en cuya virtud las solicitudes de delimitación de perímetros de protección, cuando se trate de aprovechamientos de aguas subterráneas destinadas al consumo humano que suministran un promedio diario superior a 10 metros cúbicos o sirven a más de 50 personas, se podrá exigir un informe técnico que contemple, entre otros, la propuesta de delimitación del perímetro (en base a las características hidrogeológicas del acuífero, a las características, régimen de explotación y área de influencia de la captación y a la preservación de la cantidad y calidad del recurso captado) y suministre información sobre las figuras de ordenación y zonificación territorial vigente que la afecten.

En buena lógica con lo que supone el restrictivo régimen de los acuíferos sobreexplotados, se acaba con la posibilidad permitida antes en la Disposición Adicional 7, al derogar su apartado 1, de otorgar concesiones de aguas subterráneas en los acuíferos declarados sobreexplotados o en riesgo de estarlo en circunstancias de sequía previamente constatadas por la Junta de Gobierno y de acuerdo con el Plan de ordenación para la recuperación del acuífero.

Finalmente, se introduce un régimen transitorio de los acuíferos sobreexplotados en la disposición transitoria única de la Ley 11/2012 con el mismo tenor que tuviera la que contenía el Real Decreto-Ley 17/2012. De acuerdo con dicha disposición, las aguas subterráneas que a la *entrada en vigor de la Ley* se encuentren afectadas por una declaración de sobreexplotación, se regirán por la legislación anterior hasta que, conforme a lo dispuesto en el artículo 56

del TRLA, tenga lugar la declaración como masa subterránea y la consiguiente aprobación del programa de actuación. En el caso de las aguas subterráneas que hayan sido declaradas sobreexplotadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley pero que aún no cuenten con Plan de Ordenación de Extracciones, deberá llevarse a cabo la redacción y aprobación del plan de actuación previsto en el artículo 56.1 letra b) del TRLA, en el plazo previsto en dicho precepto que se contará a partir de la entrada en vigor de la Ley, lo que tuvo lugar el 21 de diciembre de 2012 (18).

Aunque en sede de concesiones administrativas y referente a una cuestión que afecta también directamente a la calidad de las masas de aguas subterráneas en riesgo, es también destacable la reforma que el Real Decreto 1290/2012 realiza en el artículo 106.2 *in fine* del RDPH por su contribución a luchar contra la contaminación difusa, la fuente de contaminación de las aguas más difícil de combatir. La citada disposición reglamentaria incorpora una nueva obligación al solicitante de una concesión para riegos. Ahora, la solicitud habrá de acompañar un análisis y propuesta de buenas prácticas para limitar la contaminación difusa y exportación de sales, especialmente en las zonas declaradas vulnerables, además de todos los requisitos exigidos hasta ahora (19).

2. Transformación de derechos privados en concesionales

La reforma incorpora medidas que incentivan, como mecanismo potestativo, la transformación de los derechos de aprovechamiento privados de aguas a derechos concesionales, con el objetivo de facilitar y mejorar la gestión de episodios meteorológicos e hidrológicos desfavorables. Ello lo hace introduciendo dos Disposiciones transitorias, la tercera *bis* y la décima. De un lado, la Disposición transitoria tercera *bis* introduce disposiciones comunes para los titulares de aprovechamientos temporales de aguas privadas procedentes de manantiales, pozos o galerías derivados de la Ley de 1879 a que se refieren las Disposiciones transitorias segunda y tercera del TRLA. Para éstos, con independencia de que hubieran accedido al Registro de Aguas como aprovechamiento

(18) La disposición transitoria única del Real decreto-ley 17/2012 que como se ha dicho no ha sido expresamente derogado hacía contar dicho plazo desde el día de su entrada en vigor, que se produjo el 6 de mayo de 2012, lo que plantea la duda de cuál de los dos plazos se habrá de tener en cuenta: el 6 de mayo o el 21 de diciembre de 2012.

(19) Los documentos públicos o fehacientes que acrediten la propiedad de la tierra a regar, o en el caso de concesiones solicitadas por comunidades de usuarios o en régimen de servicio público, los documentos que justifiquen haber sido aprobada la solicitud de concesión en Junta general o tener la conformidad de los titulares que reúnan la mitad de la superficie a regar, respectivamente. El documento técnico justificativo de este tipo de aprovechamientos incluirá un estudio agronómico que abarcará como mínimo un cálculo de la dotación de agua referido a cada uno de los meses en que el riego es necesario y un estudio económico de la transformación de secano a regadío que permita dictaminar sobre la procedencia o improcedencia de la misma.

temporal de aguas privadas o hubieran optado por acreditar sus derechos ante el mismo, se especifica que a los efectos de aplicación del apartado tercero de las disposiciones transitoria segunda y tercera, se considerará modificación de las condiciones o del régimen de aprovechamiento, entre otras, las actuaciones que supongan la variación de la profundidad, diámetro o localización del pozo, así como cualquier cambio en el uso, ubicación o variación de superficie sobre la que se aplica el recurso en el caso de aprovechamientos de regadío, no ya solo el incremento de los caudales totales utilizados o la modificación de las condiciones o régimen del aprovechamiento, como sucedía antes de la modificación. Según añade la Ley 11/2012, la Dirección General del Agua dictará unas instrucciones en las que se establezcan los criterios técnicos para la aplicación uniforme de lo establecido en este apartado.

Si bien la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados siempre es de agradecer en este caso, la interpretación de lo que deba entenderse por características esenciales del aprovechamiento o concesión podía resolverse acudiendo al artículo 144.1 del RDPH, como ya he manifestado en alguna otra ocasión (20). Este artículo, a propósito de las modificaciones de las concesiones, señala que por características esenciales se entenderán la identidad del titular, el caudal máximo y continuo medio equivalente a derivar —en la redacción dada por el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, esta referencia al caudal máximo y continuo medio se sustituye por el «volumen máximo anual, volumen máximo mensual cuando así se haya establecido en el título concesional y caudal máximo instantáneo a derivar»—, la corriente y punto de toma, finalidad de la derivación, superficie regable en las concesiones para riego y tramo afectado en las destinadas a producción de energía eléctrica. Sin duda esta interpretación restrictiva suponía la congelación del aprovechamiento ya que cualquier mínima variación de su régimen desembocaría en la caducidad del aprovechamiento temporal y su *conversio tituli* en concesiones de aguas públicas y era vista por lo tanto con recelo. La modificación que ahora comentamos viene a respaldar tal interpretación.

Como contrapartida a esta congelación del derecho e incentivo a su transformación la concesión se otorgará sin competencia de proyectos (21), por un plazo no inferior al establecido en su inscripción en la sección C del Registro de Aguas, teniendo preferencia a su término el concesionario para obtener una nueva concesión y respetando las características con que el aprovechamiento esté inscrito, salvo, claro está, las características de la modificación que originó el procedimiento de transformación. Si la concesión se refiere a masas de agua

(20) NAVARRO CABALLERO, T. M., *Los instrumentos de gestión del Dominio Público Hidráulico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

(21) La concesión requerirá el informe de compatibilidad con el Plan Hidrológico, el de la Administración competente en función del uso a que se destine y el de la Comunidad de Usuarios en caso de existir y se someterá a información pública (apartado 2 de la Disposición transitoria tercera bis).

subterránea declaradas en riesgo de no alcanzar los objetivos de buen estado a que se refiere el artículo 56, la concesión estará sometida a las limitaciones establecidas en el programa de actuación, o en su defecto, a las medidas cautelares relativas a la extracción o de protección de la calidad del agua subterránea que en su caso se establezcan. En el supuesto de que el titular no comunicara la modificación de las condiciones o régimen de aprovechamiento al organismo de cuenca para su autorización el organismo de cuenca requerirá al interesado para que solicite y obtenga la correspondiente concesión, sin perjuicio de la aplicación del procedimiento sancionador previsto. Como es natural, el otorgamiento de la concesión comportará la extinción simultánea del derecho sobre aguas privadas reconocido hasta ese momento. Conviene recordar en este punto la reducción de la duración máxima de las concesiones efectuada en la última reforma del RDPH. En efecto, el artículo 97 del RDPH, en la redacción dada por el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, dispone ahora que plazo máximo de duración de las concesiones, incluidas las prórrogas, no será superior a setenta y cinco años de conformidad con el artículo 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. En coherencia con lo anterior el artículo 153 dispone ahora que las autorizaciones de modificación de características, no se admitirán durante los últimos tres años de vigencia de la concesión, solo podrán conllevar un aumento del plazo concesional, si así lo solicitara el concesionario, cuando la modificación exigiera la realización de inversiones que no pudieran ser amortizadas dentro del plazo de concesión restante. Ahora bien, la duración de la prórroga se fijará en atención al necesario período de amortización sin que el plazo total de la concesión pueda superar, en ningún caso, el máximo fijado en el artículo 97. Es decir, se integran las prórrogas en los setenta y cinco años que como máximo podrán durar las concesiones

De otro lado, en virtud de la Disposición transitoria décima los titulares de aprovechamientos de aguas privadas de acuerdo con la Ley de 1879, a los que se refiere la Disposición transitoria 4ª, podrán solicitar en cualquier momento la inscripción en el Registro de Aguas de la Cuenca, para lo que solicitarán el otorgamiento de la correspondiente concesión aunque, también en esta ocasión como incentivo a la transformación, el procedimiento se tramitará sin competencia de proyectos. La concesión que se otorgue será fiel reflejo de las características con que el aprovechamiento esté incluido en el Catálogo de Aguas, especialmente en lo referido al uso del agua y habrá de ser compatible con el Plan hidrológico de la cuenca (22). También como incentivo a su solicitud, el concesionario tendrá preferencia para obtener una nueva concesión cuando la otorgada expire el 31 de diciembre de 2035. Ahora bien, en plena coherencia con el régimen

(22) También en esta ocasión la concesión requerirá el informe de compatibilidad con el Plan Hidrológico, el de la Administración competente en función del uso a que se destine y el de la Comunidad de Usuarios en caso de existir y se someterá a información pública (apartado 2 de la disposición transitoria décima).

de las masas de aguas subterráneas declaradas en riesgo de no alcanzar un buen estado sólo se podrá solicitar la concesión cuando se haya aprobado el programa de actuación para su recuperación —de no estar aprobado no cabrá la transformación—, quedando la concesión que se otorgue sometida a las limitaciones establecidas en el mismo. En fin, en virtud de la Disposición transitoria 2^o de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, que cerró definitivamente la tramitación administrativa de declaraciones de aprovechamientos de aguas en el Catálogo de Aprovechamientos, al otorgar un plazo improrrogable de tres meses contados a partir de su entrada en vigor para solicitar su inclusión en el mismo, quienes dejaran transcurrir dicho plazo sin haber cumplimentado esta obligación habrán de obtener una resolución judicial firme que reconozca su derecho.

3. La «cesión» de los aprovechamientos en el Alto Guadiana

Se incorpora una disposición específica para la «cesión» de derechos en el ámbito territorial del Plan Especial del Alto Guadiana, cuya aplicación urgente impida, según se afirma en la Ley, un nuevo deterioro del acuífero y permita mantener la sostenibilidad de las instalaciones agrícolas derivadas y una reordenación de los derechos de uso de las aguas tendente a la recuperación ambiental de los acuíferos (23). La Disposición adicional decimocuarta, con una técnica legislativa imprecisa y bastante defectuosa dispone que los titulares de los aprovechamientos de aguas inscritos en las secciones A y C del Registro o en el Catálogo de Aguas, sometidos al Plan Especial del Alto Guadiana podrán transmitirlos «de forma irreversible y en su totalidad a otros titulares de aprovechamientos, que serán adquiridos mediante la correspondiente concesión otorgada por el Organismo de cuenca de conformidad con el procedimiento establecido en el Real Decreto 13/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Plan Especial del Alto Guadiana», sujetándolo a las condiciones que a continuación se detallarán. Pese a que se habla de «cesión» ésta parece ser más una transmisión de aprovechamientos y concesiones (artículo 63) que un contrato de cesión de derechos al uso del agua (artículos 67 y siguientes del TRLA). Sin embargo, tanto la propia regulación del contrato de cesión como la utilización que del mismo hace el Plan Especial del Alto Guadiana (24) parece constatar que no

(23) Sobre esta cuestión se ha pronunciado MENÉNEZ REXACH, A., en su intervención «Cesión de derechos y transformación de aprovechamientos en concesiones. Régimen especial del Alto Guadiana», ponencia en la Jornada «Las novedades del régimen legal de las aguas subterráneas», Facultad de Derecho de la Universidad de Castilla La Mancha, Albacete, 26 de marzo de 2013, pp. 8 y 9. Texto accesible en <http://blog.uclm.es/ada/2013/02/18/albacete-26-de-marzo-de-2013-las-novedades-del-regimen-legal-de-las-aguas-subterranas/> (fecha último acceso 17 de junio de 2013).

(24) El artículo 11 de las «Normas» del Plan Especial del Alto Guadiana (Anexo I del Real Decreto 13/2008, de 11 de enero) rubricado «Contratos de cesión de derechos de uso de agua» dispone lo siguiente: «1. Los titulares de derechos de aprovechamiento de aguas públicas podrán

nos encontramos ante ningún contrato privado de cesión temporal de derechos sobre el que Organismo de cuenca debe otorgar una autorización sino ante una nueva concesión que materializa la novación que ha tenido lugar en virtud de la transmisión. Por lo tanto, esta disposición más que flexibilizar el particular régimen del contrato de cesión, sometido a numerosos límites y condicionantes, parece más bien añadir una nueva técnica de actuación para la reordenación de los derechos de uso del agua en el ámbito del PEAG: la transmisión *inter privados* de los derechos al uso del agua, que no estaba prevista en el artículo 1 de las «Normas» del PEAG (25).

En la concesión que se otorgue *ex novo* —como se ve, a diferencia del contrato de cesión que obtiene la autorización del organismo de cuenca, en este supuesto se otorgará una nueva concesión administrativa— el volumen de agua concedido será un porcentaje del volumen objeto de transmisión que se determinará atendiendo a las condiciones técnicas y ambientales concurrentes y, en su caso, vinculado al programa de actuación para la recuperación del buen estado de la masa de agua. Cuando el uso al que se destine el agua sea el regadío no se podrá incrementar la superficie que ya tuviera reconocida el cesionario, como consecuencia de la declaración de sobreexplotación del acuífero 23, que prohíbe el incremento de superficie de regadío. Las concesiones se otorgarán hasta el 31 de diciembre de 2035, teniendo preferencia en ese

cederlos conforme a lo establecido en los artículos 67 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y sus normas de desarrollo, y teniendo en cuenta las siguientes prescripciones: a) El agua cuyos derechos de uso se pretenda ceder deberá utilizarse dentro del ámbito territorial al que se extiende la eficacia del Plan Especial del Alto Guadiana. b) No se autorizarán operaciones de cesión que impliquen un incremento de las extracciones en las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado, entendiéndose por tales los acuíferos con declaración de sobreexplotación. c) En el caso de que el ordenamiento jurídico aplicable someta estas operaciones a algún tipo de evaluación ambiental, el Organismo de cuenca deberá atender a los resultados de la misma. d) Los titulares de derechos podrán ceder la totalidad o parte de los mismos. En el supuesto de cesiones totales, en ningún caso el cesionario podrá entender adquirido un volumen de agua superior al que se tuviera derecho de uso por aplicación del correspondiente Plan de Ordenación de Extracciones. Los contratos deberán referirse expresamente a lo que disponga el Plan de Ordenación de Extracciones sobre este particular. 2. La Confederación Hidrográfica del Guadiana no otorgará la preceptiva autorización a los contratos de cesión de derechos de uso de agua que infrinjan lo regulado por este artículo».

(25) De acuerdo con el artículo 1 de las «Normas» del Plan Especial del Alto Guadiana (Anexo I del Real Decreto 13/2008, de 11 de enero) «La reordenación de los derechos de uso de aguas mencionada en la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, tendrá la finalidad de propiciar la recuperación hídrica de las masas de agua subterránea, así como la de mejorar el estado de las aguas superficiales asociadas a aquéllas. Para ello se actuará fundamentalmente de acuerdo con las siguientes técnicas: a) Por medio de la ejecución de los Planes de Ordenación de extracciones y de su revisión. b) Por medio de la transformación de los derechos sobre aguas privadas en concesiones de aguas públicas. c) Por medio de la adquisición administrativa de derechos de uso de agua y de terrenos. d) Por medio de la celebración de los contratos de cesión de derechos de uso de agua».

momento el concesionario para obtener una nueva concesión. Además en el procedimiento para otorgar la concesión se prescindirá del trámite de competencia de proyectos y no podrá exceder de 9 meses (26). El nuevo plazo introducido, frente a los dieciocho meses del establecido con carácter general en el artículo 116 del RDPH, acorta significativamente el procedimiento por lo que hubiera sido deseable que se hubiera introducido con carácter general, respondiendo así los términos efectivos de la reforma a los anuncios hechos.

Parece que la escasa virtualidad que las técnicas de reordenación de los derechos de uso de aguas del PEAG ha llevado a esta nueva opción en la que los particulares adquieren mayor protagonismo y tienen toda la iniciativa, no precisándose fondos públicos en un momento tan restrictivo presupuestaria y económicamente como el actual. Y es que hasta ahora se han adquirido 14,5 hectómetros cúbicos por un importe cercano a los 65 millones de euros, sin embargo, alcanzar el objetivo fijado por el PEAG requeriría cerca de 90 millones de euros que en la actual coyuntura económica es bastante difícil de lograr así que se establece un mecanismo que posibilite su concesión con una financiación alternativa a los fondos públicos.

También se permite efectuar la transmisión de sus derechos, aunque de forma excepcional y solo de una parte de los mismos, a los titulares de concesiones de aguas subterráneas que tengan inscritos sus derechos en la sección A del Registro de Aguas, siempre que se declare de manera expresa el volumen de agua al que se renuncia y se identifique de forma inequívoca la extensión de tierra que se dejará de regar. Esta transmisión se realizará mediante la modificación de características de la concesión cedente y el otorgamiento de concesión para el cesionario, expedientes que se tramitarán obligatoriamente de forma conjunta (27).

La transmisión de derechos podrá efectuarse sin infraestructuras de conducción cuando el cedente y el cesionario pertenezcan a la misma masa de agua subterránea. De forma excepcional podrán otorgarse nuevas concesiones a titulares de explotaciones agropecuarias, que cumplan las condiciones establecidas en el programa de actuación, si quien las solicita adquiere de manera definitiva, según lo dispuesto en el apartado 1 de esta disposición adicional, el volumen total precisado más el porcentaje que fije la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

(26) Estas dos últimas determinaciones que no se contenían en el Real Decreto-Ley y que se introducen en la Ley 11/2012 evidencian que nos encontramos ante la incoación de un procedimiento para otorgar una nueva concesión. El plazo para la tramitación del expediente de solicitud de concesión será de 9 meses, lo que resulta plausible dado el largo período de tiempo que suele conllevar la tramitación de forma ordinaria. Lo que hubiera sido deseable es que dicho plazo se hubiera introducido con carácter general.

(27) Esta posibilidad se permite en el número 2 de la Disposición adicional decimocuarta que se introduce con la Ley 11/2012.

Finalmente, en virtud del número 5 introducido por la Ley 11/2012 en la Disposición adicional decimocuarta, no podrán transmitir su concesión al amparo de esta disposición quienes hubieran sido adquirentes de los centros de intercambio de derechos al uso del agua de los derechos que la Confederación del Guadiana adquirió administrativamente al amparo del artículo 5 del anexo I del Real Decreto 13/2008. Ello se justifica en la medida en que el fin al que se iban a destinar los derechos así adquiridos eran los usos ambientales mientras perviviera la situación de riesgo de la respectiva masa de agua subterránea, y sólo por razones excepcionales y motivadas, se podrían ceder a otros usuarios.

4. La transformación de aprovechamientos por disposición legal en concesiones en el ámbito del Alto Guadiana

Otra novedad de la Ley 11/2012 respecto del Real Decreto-Ley 17/2012 es que se introduce el número 6 a la Disposición adicional decimocuarta incorporada en el TRLA por este último. Ahora los titulares de aprovechamientos por disposición legal situados en el ámbito definido por el Plan Especial del Alto Guadiana, aprobado por Real Decreto 13/2008, de 11 de enero, que a la fecha de entrada en vigor de la disposición adicional (21 de diciembre de 2012) estén inscritos en la sección B del Registro de Aguas, o que hayan solicitado, de acuerdo con el artículo 54.2 la preceptiva autorización siempre que les sea finalmente concedida, podrán solicitar su transformación en una concesión de aguas públicas que se otorgará con el volumen máximo anual reconocido y para el mismo o superior uso.

La solicitud se someterá a información pública en el ámbito que determine la Confederación Hidrográfica del Guadiana, cuando se estime que pueda afectar derechos de terceros y, siempre en el Ayuntamiento en cuyo término municipal radique el predio. Se prescindirá del trámite de competencia de proyectos y se exigirá el informe de compatibilidad con el Plan Hidrológico y el de la Administración competente en función del uso a que se destine.

Lógicamente, en los predios en los que el aprovechamiento por disposición legal se haya transformado en concesión, no podrá realizarse ningún aprovechamiento al amparo del artículo 54.2 del TRLA por lo que no se podrá utilizar en el predio aguas procedentes de manantiales situados en su interior y aprovechar en él aguas subterráneas, cuando el volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos.

5. Modificación de los regímenes sancionador y económico-financiero (28)

En materia sancionadora, el Real Decreto-Ley afirma que se garantiza el ejercicio de la potestad sancionadora con pleno respeto al principio de legalidad en su doble vertiente de reserva legal y tipicidad —¿antes no se respetaba?, cabe preguntar—, además, habría que añadir, de incrementar considerablemente el importe de las sanciones (29). Para garantizar la correcta aplicación de la legislación sustantiva que se consideraba «del todo punto necesaria y urgente» (30), se incorporan los criterios generales que se tomarán en cuenta en la valoración del daño causado en el dominio público hidráulico, determinantes para calificar la infracción, aunque habrán de ser desarrollados reglamentariamente. En efecto, el nuevo apartado 2 del artículo 117 señala que con carácter general para valorar el daño en el dominio público hidráulico y las obras hidráulicas se ponderará su valor económico. Siendo éste en la calidad del agua habrá de tenerse en cuenta el coste del tratamiento que hubiera sido necesario para evitar la contaminación causada por el vertido y la peligrosidad del mismo. Aunque todo ello, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca, por lo que entre tanto se apruebe subsiste la dificultad para determinar las sanciones.

En materia económico-financiera las modificaciones introducidas, de poco calado, afectan al número 1 del artículo 111 del TRLA que con una redacción mejorada regula el principio de recuperación de costes impuesta por la Directiva 60/2000, Marco del Agua. De tal forma, señala que en virtud del principio de recuperación de costes las Administraciones públicas, teniendo en cuenta proyecciones económicas a largo plazo, habrán de establecer los mecanismos que permitan repercutir a los usuarios finales los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, debiendo incluir los costes ambientales y del recurso. Más entidad tiene la modificación introducida en el apartado 3 del citado artículo 111 bis. Ahora, para la aplicación del principio de recuperación

(28) Un exhaustivo estudio de las principales novedades que en estos extremos contiene la reforma puede verse en «Novedades aportadas por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medioambiente en relación con el principio de recuperación de costes y el régimen sancionador hídrico», SETUAIN MENDÍA, B., (2013), en prensa.

(29) De acuerdo con la nueva redacción del artículo 117.1 del TRLA, la multa de las infracciones leves pasa de 6.010,12 euros a 10.000 euros; las menos graves, que oscilaban entre 6.010,12 euros y 30.050,61 euros pasan a una horquilla de entre 10.000,01 y 50.000,00 euros; las graves, de 30.050,61 euros a 300.506,06 euros pasan a una horquilla de entre 50.000,01 y 500.000,00 euros; y, finalmente, las muy graves que se sancionaban con multas de entre 300.506,06 euros y 600.012,10 euros pasan ahora a una horquilla de entre 500.000,01 y 1.000.000,00 euros. Incremento, como puede verse, nada desdeñable.

(30) La sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de noviembre de 2011 declaró, por falta de cobertura legal, la nulidad parcial de la Orden MAM/85/2008, de 16 de enero, por la que se establecen los criterios técnicos para la valoración de los daños al dominio público hidráulico y las normas sobre toma de muestras y análisis de vertidos de aguas residuales.

de costes además de las consecuencias sociales, ambientales, económicas y las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio, también habrán de tenerse en cuenta las condiciones geográficas y climáticas de las poblaciones afectadas, siempre que, como antes, ello no comprometa los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos. El siguiente párrafo supone una importante modificación al desarrollar cómo se podrán establecer las excepciones al principio de recuperación de costes para determinados usos teniendo en cuenta las condiciones arriba mencionadas. Con anterioridad a la reforma, el segundo párrafo del artículo 111.3 del TRLA de forma escueta disponía que «los planes hidrológicos de cuenca deberán motivar las excepciones indicadas». Ahora, se dispone que la Administración competente, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en el ámbito de la Administración General del Estado, mediante resolución motivada —no ya el plan hidrológico de la cuenca— podrá establecer excepciones al principio de recuperación de costes para determinados usos teniendo en cuenta las mismas consecuencias y condiciones mencionadas y sin que, en ningún caso, se comprometan los fines ni el logro de los objetivos ambientales correspondientes. Para ello, los organismos de cuenca emitirán en el plazo de tres meses, con carácter preceptivo y previo a la resolución que se adopte, informe motivado que, en todo caso, justifique que no se comprometen ni los fines ni los logros ambientales establecidos en las respectivas planificaciones hidrológicas, para lo cual éstas, lógicamente, habrán de estar aprobadas por lo que entretanto esta resolución no podrá emitirse.

6. Reversión al organismo de cuenca de las facultades de policía en el dominio público hidráulico

Finalmente, se deroga la controvertida disposición adicional decimocuarta introducida por el Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, que habilitaba a determinadas Comunidades Autónomas para el ejercicio de facultades de policía de dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias, así como para la tramitación de los procedimientos a que dieran lugar sus actuaciones hasta la propuesta de resolución. Según afirma expresamente, la derogación se realiza para evitar que pueda verse afectado el principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias evitando, además, los desarrollos normativos que sobre esta materia hayan realizado o eventualmente pudieran realizar las Comunidades Autónomas habilitadas por esa disposición adicional. Se reintegran así todas las competencias sobre el Dominio Público Hidráulico en las cuencas intercomunitarias a su prístino titular evitando la fragmentación de los principios rectores de la gestión de las aguas especialmente el de unidad de gestión previsto en el artículo 14 y la función de policía que el artículo 94 del TRLA atribuye a las comisarías de aguas en las cuencas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

7. Funciones del Presidente del Organismo de cuenca

Una de las modificaciones introducidas en el TRLA que no se encontraban en el Real Decreto-Ley 17/2012 es la que afecta al artículo 30 que regula las funciones del Presidente del organismo de cuenca. Pero la reforma no es tan importante desde la perspectiva de su novedad toda vez que solo viene a dar rango legal a una serie de funciones de este órgano que ya estaban recogidas en el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica. En efecto, el apartado 2 introducido al artículo 30 que desarrolla las funciones del Presidente en el marco de la superior función directiva y ejecutiva del organismo que le corresponde y de cualquier otra que no esté expresamente atribuida a otro órgano tiene el mismo tenor del artículo 33 del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (31).

8. Fijación del término para la determinación de las cuantías del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua

En virtud de la modificación que la Ley introduce en el artículo 114 ahora el Organismo de cuenca está obligado a determinar las cuantías del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua del año en curso y emitir las liquidaciones correspondientes antes del último día del mismo año. Antes el artículo disponía que tales liquidaciones debían ser aprobadas y emitidas «en el

(31) En la redacción dada por la Ley 11/2012, dispone el apartado 2 del artículo 30 que «En el marco de los párrafos *d* y *e* del apartado anterior, le corresponderá de manera especial: A) Ordenar la ejecución de los acuerdos de la Junta de Gobierno y de los demás órganos colegiados que preside. B) Ejercer las facultades de contratación propias del organismo. C) Autorizar los gastos que se realicen con cargo a créditos del presupuesto del organismo y ordenar los pagos correspondientes. D) Desempeñar la jefatura de personal y servicios. E) Otorgar las concesiones y autorizaciones de aprovechamiento del dominio público hidráulico y las autorizaciones relativas al régimen de policía de aguas y cauces, excepto aquellas cuya resolución corresponda al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. F) Aplicar las normas del reglamento del dominio público hidráulico en materia de policía de aguas y sus cauces, incluido el régimen sancionador, dentro de los límites de su competencia. G) Resolver los recursos administrativos que se deduzcan contra las resoluciones de las comunidades de usuarios y del propio organismo de cuenca con excepción de los que correspondan por su contenido a la Junta de Gobierno del organismo o al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. H) Coordinar y dirigir la aplicación de lo previsto en el Título VI de esta Ley sobre los cánones y la tarifa. I) Autorizar la redacción y aprobar definitivamente los proyectos de obras, instalaciones y suministros que hayan de ser realizados con cargo a los fondos propios del organismo. J) Ejercer las funciones expropiatorias en materia de aguas, en los términos previstos en la legislación vigente. K) Informar a la Dirección General del Agua sobre los efectos sociales de los proyectos correspondientes a obras que se encomienden al organismo por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. L) Informar las propuestas de nombramiento y cese de los titulares de las unidades administrativas directamente dependientes de la Presidencia de los organismos de cuenca».

ejercicio al que correspondan», con lo que el Organismo de cuenca no puede ahora rebasar dicho término para el cumplimiento de tal obligación.

IV. FINAL

Para finalizar se efectúa una referencia a los aspectos más destacados de la reforma que nos permita ver en conjunto el calado de la misma. En primer término, en materia de espacios naturales protegidos, sin duda, la modificación más significativa es la que pretende la coordinación mediante la integración en un único documento de los diversos regímenes jurídicos de protección que confluyan en un mismo espacio natural protegido. Un acertado desarrollo de este extremo permitiría agilizar y simplificar el procedimiento de planificación de éstos.

En el ámbito de los residuos, la reforma más trascendente es la que transforma en voluntario el SDDR. También cabe resaltar la agilización del procedimiento de autorización de los sistemas integrados de gestión que supondrá el requerir ahora solo autorización de la Comunidad Autónoma en la que tendrá su sede social la asociación y que tendrá efectos en todo el territorio nacional.

Sin duda la normativa más afectada es la de aguas aunque la reforma sigue sin revestir demasiada entidad para lo que cabría esperar. En materia de aguas subterráneas la agilización se produce por la reducción de dos a uno los años en los que la Junta de Gobierno del Organismo de cuenca apruebe el plan de actuación para la recuperación del acuífero además de suprimir el informe del Consejo del Agua. De mayor entidad aunque no en términos de simplificación administrativa es la supresión del apartado 1 de la Disposición adicional 7, que impide ahora otorgar concesiones de aguas subterráneas en los acuíferos declarados sobreexplotados.

En cuanto a la transformación de derechos privados en concesiones se ha abierto la posibilidad de que aquellos que se hubieran inscrito en el Catálogo al amparo de la Disposición adicional cuarta opten en cualquier momento por la transformación de sus derechos en concesiones y para incentivar dicha opción se permite que se otorgue la concesión sin competencia de proyectos y teniendo preferencia para obtener una nueva al término de la otorgada (diciembre de 2035). Por su parte, para el supuesto de las transitorias segunda y tercera se pormenoriza lo que se entiende por «modificación de las condiciones o del régimen del aprovechamiento» a los efectos de otorgar la concesión que ampare la totalidad de la explotación. En ambos supuestos se trata de incentivar la mencionada transformación de derechos privados ante la constatada escasa operatividad de las transitorias segunda, tercera y cuarta aunque no ofreciendo mucho más incentivo que en su día otorgaran éstas a los titulares de aguas privadas, por lo que cabe esperar un efecto tímido o limitado también en esta ocasión.

En el ámbito sancionador es destacable el notable incremento del importe de las sanciones y en materia económico-financiera el desarrollo del procedi-

miento por el que se determinarán las excepciones al principio de recuperación de costes que ahora no se hará en los planes hidrológicos de cuenca sino a través de una resolución motivada de la Administración competente. Finalmente vuelven a las comisarías de aguas las competencias de policía sobre el Dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias.

En fin, ante todo lo anterior parece que las palabras del preámbulo del Real Decreto-Ley son cuanto menos pretenciosas puesto que la entidad y calado de la reforma operada, puntual e incluso escasa en todos los ámbitos afectados, difícilmente alcanzarán por sí solos los fines declarados. Cabe esperar pues que las palabras del Ministro en la Comisión de Medio Ambiente anunciando la racionalización de los procedimientos y la simplificación administrativa en las materias de su competencia se materialicen en una reforma de mayor entidad que la expuesta, al menos en materia de aguas, sobre todo teniendo en cuenta que la última reforma del RDPH operada por el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, no viene a desarrollar ningún extremo de ésta, como expresamente se preocupa de aclarar en el preámbulo. En efecto, esta disposición dice expresamente que «El real decreto [1290/2012] ha sido informado favorablemente por el pleno del Consejo Nacional del Agua en el que participan las comunidades autónomas y sectores afectados. Asimismo, es importante añadir que no desarrolla ningún aspecto del texto refundido de la Ley de Aguas recientemente modificado por el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente».