

Pérez-Llorca

Newsletter
Medio Ambiente



04/2022

Copyright © 2022 Pérez-Llorca.
Todos los derechos reservados.
Esta comunicación es una selección de doctrina y normativa que se ha considerado relevante sobre los temas de referencia durante el período especificado. La información de esta página no constituye asesoramiento jurídico en ningún campo de nuestra actuación profesional.

Índice

Prólogo

5. Derecho medioambiental

Alberto Ibor Franch y José del Saz-Orozco

Novedades normativas

Estatales

6. Aprobación de la nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular

Alberto Ibor Franch y José del Saz-Orozco

Autonómicas

13. Decreto Ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía

Marta Velasco y Coloma Vives

15. Aprobación de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental del País Vasco

Álvaro Fernández-Novel

18. Cataluña aprueba el Decreto 2/2022 para Regular el Registro de Entidades de Medio Ambiente

Beatriz Álvarez

Novedades jurisprudenciales

20. Propiedad privada y compensación por daños a actividades económicas causados por obligaciones correspondientes a la Red Natura 2000

Clara Carazo

22. La Isla de Valdecañas: un desarrollo incompatible con la protección medioambiental

Alberto Ibor Franch y Jaime García-Moya

Otras novedades medioambientales

24. La Organización de las Naciones Unidas promueve el primer tratado internacional para acabar con la contaminación producida por plásticos

Paz Pardo y Santiago Casado

PRÓLOGO: DERECHO MEDIOAMBIENTAL

Alberto Ibort y José del Saz-Orozco · Socio y Abogado

La constante y exponencial trascendencia de la lucha contra el cambio climático, la transición energética y el desarrollo sostenible hacen necesario realizar un seguimiento constante de las iniciativas legislativas adoptadas en esta materia, dado que supondrán una transformación radical del marco regulatorio-medioambiental en el corto y medio plazo.

Se trata de un fenómeno que no ha sido ignorado por el legislador europeo, estatal y autonómico –especialmente desde la suscripción del Acuerdo de París en 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU del mismo año–, lo que ha dado lugar a una nueva oleada de novedades normativas que está revolucionando el marco normativo medioambiental y a la introducción, con cada vez más intensidad, de criterios de sostenibilidad y responsabilidad social corporativa en las empresas.

En clave europea, esta transformación normativa ha dado lugar a importantes instrumentos como “*Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*” de 2015, el Pacto Verde Europeo de 2019 o “*Un nuevo Plan de Acción de Economía Circular para una Europa más limpia y competitiva*” de 2020.

En el ámbito estatal esta tendencia ha sido incorporada, con cierto decalaje temporal, por la Estrategia Española de Economía Circular de 2020, instrumento que sentó las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible y reduciendo al mínimo la generación de residuos.

Este mandato está siendo objeto de continuo desarrollo a través de diferentes iniciativas legislativas y reglamentarias (e.g. la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, el Real Decreto 47/2022 para la aplicación de las medidas necesarias para los nitratos presentes en todo tipo de aguas, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, etc.).

Por ello, el propósito de esta nueva Newsletter, de carácter periódico, no es otro que ofrecer una visión actual de los cambios que están transformando el marco regulatorio-medioambiental, con el ánimo de servir como instrumento ágil y ejecutivo que ofrezca una visión general de estos cambios.

APROBACIÓN DE LA NUEVA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA UNA ECONOMÍA CIRCULAR

Alberto Ibor y José del Saz-Orozco · Socio y Abogado

Introducción

En junio de 2020 se iniciaba la tramitación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular (la “**Nueva Ley de Residuos**”), que viene a sustituir a la hasta ahora vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (la “**Ley 22/2011**”).

Tras más de año y medio de tramitación, el último hito en su tramitación tuvo lugar el 31 de marzo, cuando el Pleno del Congreso ha aprobado el texto de la Nueva Ley de Residuos remitido por el Senado, quien introdujo cuatro enmiendas de modificación, una de adición y 10 enmiendas transaccionales sobre el texto original –esencialmente enfocadas a mejorar la técnica legislativa o a introducir correcciones menores sobre el texto inicial–.

La relevancia regulatoria y ambiental de esta nueva ley va más allá de una mera actualización de la normativa actual de residuos, dado que introduce novedades de gran calado en temas clave como la comercialización de plásticos de un solo uso, la prohibición de destruir excedentes no vendidos de ciertos productos no perecederos o la introducción de objetivos de reducción y gestión de residuos en línea con el ambicioso Plan de Acción en materia de Economía Circular de la Unión Europea.

Así, se prevé que las novedades introducidas por esta normativa tendrán un impacto transversal en toda la economía, de tal manera que no solo se verá afectado el sector de la gestión de residuos, sino que afectará a la práctica totalidad del tejido empresarial.

Objetivos

De un análisis en detalle del articulado de la Nueva Ley de Residuos –así como de las motivaciones expuestas en su Preámbulo– puede concluirse que esta nueva norma nace para responder a un doble objetivo:

- (i) **Economía circular:** alinear la normativa de residuos estatal con la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 –que modifica la Directiva Marco de Residuos para introducir nuevos criterios de circularidad y trazabilidad en la gestión de residuos–.
- (ii) **Nueva economía del plástico:** señalar el plástico como una de las áreas prioritarias de intervención, dada su persistencia en el medio y la presencia de elementos tóxicos que pueden alterar los ecosistemas, en línea con lo dispuesto en la Directiva (UE) 2019/904 del

Pérez-Llorca

Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

En palabras del Preámbulo de la Nueva Ley de Residuos, se trata de *“romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación de residuos”*.

Adicionalmente, y aprovechando la aprobación del nuevo texto, se introducen algunas mejoras respecto a la técnica legislativa de la anterior Ley 22/2011, clarificando algunos aspectos de dicha norma y corrigiendo ciertas cuestiones que en la práctica habían resultado ineficaces o habían dado lugar a algunas dudas interpretativas (e.g. el concepto de «negociante», el régimen de responsabilidad del productor del residuo, la aplicación de los conceptos de «subproducto», «fin de la condición de residuo» o el de «productor del producto»).

Aspectos clave

Sin ánimo de examinar una por una todas las novedades que la Nueva Ley de Residuos introduce respecto a su predecesora, a continuación se analizarán aquellos aspectos más reseñables –ya sea por su impacto en el tejido económico o por suponer una auténtica novedad en el ámbito regulatorio medioambiental–.

Nuevas definiciones

La Nueva Ley de Residuos completa el catálogo de definiciones de la anterior Ley 22/2011, incorporando nuevas definiciones derivadas de la normativa europea, tales como los conceptos de «residuos alimentarios», «valorización de materiales» o «plástico» e incorporando asimismo otros conceptos ausentes en la Ley 22/2011 y necesarios para ofrecer un mayor grado de seguridad jurídica, tales como los de «productor del producto», «negociante» o «suelo contaminado».

Plan de minimización

Se introduce una nueva obligación formal para los productores de residuos peligrosos, de tal manera que deberán disponer de un plan de minimización que incluya las medidas a adoptar para reducir la cantidad de residuos peligrosos generados y su peligrosidad, así como a informar periódicamente a la comunidad autónoma correspondiente de los resultados alcanzados con dicho plan.

Obligaciones de productores y gestores de residuos

La Nueva Ley de Residuos sistematiza y aclara el régimen de las obligaciones medioambientales que corresponden a los productores y gestores de residuos.

En particular, cabe destacar la nueva redacción del artículo dedicado a la responsabilidad del productor inicial y del poseedor del residuo (artículo 20 de la Nueva Ley de Residuos), de tal manera que se aclara que la responsabilidad de los mismos no finalizará hasta que se complete el tratamiento del residuo.

Así, el legislador introduce la siguiente redacción que viene a clarificar el régimen de responsabilidad del productor inicial o del poseedor durante toda la cadena de gestión del residuo, de manera que solo finalizará una vez el mismo haya sido gestionado correctamente: *“la responsabilidad del productor inicial o poseedor del residuo concluirá cuando quede debidamente documentado el tratamiento completo, a través de los correspondientes documentos de traslado de residuos, y cuando sea necesario, mediante un certificado o declaración responsable de la instalación de tratamiento final, los cuales podrán ser solicitados por el productor inicial o poseedor”*.

Medidas y objetivos en la gestión de residuos

En línea con los objetivos de alcanzar una economía circular y reducir el impacto de los residuos en el medio ambiente, la Nueva Ley de Residuos amplía el catálogo de residuos que deben ser objeto de recogida separada, incorporando también –junto con los ya previstos en la Ley 22/2011, i.e. papel, metales, plástico y vidrio– los biorresiduos, residuos textiles, aceites de cocina, los residuos domésticos peligrosos y los residuos domésticos voluminosos.

Así, en diciembre de 2024, tanto las entidades locales como los establecimientos profesionales (e.g. comercios, industrias) deberán haber implementado los mecanismos necesarios para garantizar la recogida separada de dichos residuos.

Esta recogida separada podrá realizarse mediante recogida en contenedores, puerta a puerta, sistemas de entrega y recepción y otras modalidades de recogida.

Adicionalmente, para el horizonte temporal de 2035, las entidades locales y comunidades autónomas deberán haber adoptado los planes y programas de gestión de residuos necesarios para garantizar que el 65% de los residuos municipales que se produzcan se destinen a operaciones de preparación para la reutilización y reciclado –de tal manera que solo el 35% de los residuos generados pueda ser destinado a la valorización o eliminación–.

Régimen de autorización y comunicación previa

La Nueva Ley de Residuos da continuidad al régimen de autorizaciones y comunicaciones previsto en la Ley 22/2011, sistematizando y aclarando algunos conceptos.

En particular, merece especial mención la inclusión del apartado f) del artículo 35.1 que, por vez primera, regula los sistemas de logística inversa (habitualmente empleados en la gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos «RAEE»), estableciendo que quedan sometidas al

régimen de comunicación previa el “*almacenamiento de residuos en plataformas logísticas de la distribución como consecuencia de la logística inversa*”.

Responsabilidad ampliada del productor – Aportaciones financieras de los productores

La Nueva Ley de Residuos dedica su título IV a la «Responsabilidad ampliada del productor del producto», incorporando la regulación establecida al respecto en la Directiva (UE) 2018/851.

Así, se amplía y clarifica el marco regulatorio de este régimen y de los sistemas de gestión –que en la Ley 22/2011 apenas contaba con dos artículos, con una redacción y estructura que dificultaba su interpretación–, pasando a contar en la nueva norma con 17 artículos.

Como principal novedad, la Nueva Ley de Residuos trata de dar respuesta a una de las cuestiones más controvertidas de la anterior Ley 22/2011, esto es, la financiación de los Sistemas Integrados de Gestión de residuos («SIGs»). En particular:

- Se contempla expresamente que los recursos financieros aportados por los productores al SIG se destinarán “*exclusivamente*” al cumplimiento de sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada.
- Solo de forma voluntaria, y mediante consentimiento expreso de los productores, el SIG podrá destinar recursos financieros adicionales a actividades que complementen estas obligaciones.
- Este consentimiento nunca figurará como cláusula obligatoria en el contrato de incorporación de los productores al SIG, ni será exigible para su permanencia en el mismo, aclarando además que a estas actuaciones voluntarias “*les será de aplicación la normativa sobre competencia*”.
- La contribución financiera abonada por el productor para cumplir sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada no podrá superar los costes necesarios para que la prestación de servicios de gestión de residuos tenga una buena relación coste-eficiencia (económica, social y medioambiental).
- Dichos costes se establecerán de manera transparente entre los agentes afectados y se basarán en estudios independientes, periódicos y diferenciados por comunidades autónomas y sistemas de recogida.
- Si bien la responsabilidad ampliada de cada uno de los flujos de residuos se concretará mediante Real Decreto, la Nueva Ley de Residuos establece que, con carácter general, los productores de productos deberán sufragar, al menos, el 80% de los costes necesarios para atender a las obligaciones de responsabilidad ampliada –pudiendo el restante 20% asignarse a los distribuidores o productores iniciales de los residuos–.

Como mecanismo de control del cumplimiento de estas reglas, la Nueva Ley de Residuos prevé la incorporación de ciertas medidas de transparencia, diálogo, seguimiento y autocontrol en el seno de los SIGs (sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Comisión de Coordinación).

Productos de plástico y sus residuos

La Nueva Ley de Residuos contempla, por primera vez en el histórico de la normativa estatal en materia de residuos, un título específico dedicado al plástico y sus residuos (el Título V).

De esta manera, el legislador pone el foco en este tipo de residuos, dada su persistencia en el medio y la presencia de elementos tóxicos que pueden alterar los ecosistemas, todo ello en línea con lo dispuesto en la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

Entre las todas las medidas previstas, cabe destacar la prohibición de introducir en el mercado ciertos productos de plástico de un solo uso, tales como cubiertos de plástico.

Asimismo, se contemplan otras medidas relativas al eco-diseño de recipientes de plástico para bebidas o el establecimiento de determinados objetivos de recogida separada de botellas de plástico y de reducción de la comercialización de los productos de plástico de un solo uso cuya comercialización no ha quedado prohibida.

Prohibición de la destrucción de excedentes

En línea con los objetivos de circularidad de la economía, la Nueva Ley de Residuos prohíbe la destrucción de excedentes no vendidos de productos no perecederos tales como textiles, juguetes o aparatos eléctricos, entre otros, salvo que dichos productos deban destruirse conforme a la normativa específica que les sea de aplicación.

Por tanto, dichos excedentes deberán destinarse, en primer lugar, a canales de reutilización, incluyendo su donación y, cuando esto no sea posible, a la preparación para la reutilización.

Trazabilidad e información

Con objeto de mejorar la trazabilidad y aumentar la transparencia en la gestión de los residuos, la Nueva Ley de Residuos establece una nueva obligación formal para los productores de residuos registrados, de tal manera que, además de la llevanza del archivo cronológico a la que venían obligados hasta ahora, deberán remitir anualmente a la comunidad autónoma (y, en ocasiones, también a la entidad local) una memoria resumen del contenido del archivo cronológico.

Esta obligación se amplía también a los productores iniciales no inscritos pero que generen más de 10 toneladas de residuos no peligrosos al año.

Por último, se prevé la creación del «Sistema electrónico de Información de Residuos - eSIR », una plataforma electrónica que aunarà el Registro de Productores de Productos, el Registro de producción y gestión de residuos, las memorias anuales, el Repositorio de traslados nacionales, el Repositorio de Traslados transfronterizos, el Registro Nacional de Lodos, el Inventario estatal de declaraciones de suelos contaminados, el Inventario estatal de descontaminaciones voluntarias de suelos o la Plataforma electrónica de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos y Registro de Subproductos.

Impuestos verdes

El Título VII de la Nueva Ley de Residuos prevé la implementación de dos medidas fiscales para incentivar la economía circular:

- (i) El impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, que gravará la fabricación e importación de este tipo de envases, en aras a desincentivar su producción.
- (ii) El impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, que gravará la entrega de residuos para su eliminación en vertederos o incineración (que, de hecho, ya se aplica en algunas comunidades autónomas de forma no armonizada).

Ambos impuestos se conciben como barreras que desincentiven la producción y eliminación de residuos, fomentando así la circularidad del tejido económico y reduciendo su impacto ambiental.

Suelos contaminados

La Nueva Ley de Residuos mantiene en esencia el mismo régimen contemplado en la Ley 22/2011, introduciéndose como novedad el Inventario estatal de descontaminaciones voluntarias de suelos contaminados (integrado en el sistema eSIR), que será alimentado por los registros de las comunidades autónomas sobre recuperaciones y descontaminaciones voluntarias.

Régimen sancionador

La Nueva Ley de Residuos clarifica y amplía el catálogo de actuaciones y omisiones infractoras (que pasa de las actuales 12 infracciones muy graves, 15 graves y 3 leves a, con la nueva normativa, 23 infracciones muy graves, 31 graves y 5 leves).

Asimismo, se endurecen las sanciones asociadas, que se duplican para los tres tipos de infracciones (e.g. las infracciones muy graves pasan de estar sancionadas actualmente con un máximo de 1.750.000 euros a, con la nueva normativa, 3.500.000 euros).

Instalaciones y emplazamientos con amianto

La disposición adicional decimocuarta prevé que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Nueva Ley de Residuos, los ayuntamientos deberán elaborar un censo de instalaciones y emplazamientos con amianto, incluyendo un calendario que planifique su retirada.

En todo caso las instalaciones o emplazamientos de carácter público con mayor riesgo deberán estar gestionadas antes de 2028.

Sistema complementario de depósito, devolución y retorno

Por último, cabe destacar que el legislador contempla la implementación de sistemas de depósito, devolución y retorno, previendo expresamente su implantación para el flujo de residuos de envases de un solo uso y botellas de plástico, si bien remite la regulación pormenorizada a las disposiciones de rango reglamentario que se aprueben al respecto.

Valoración

La Nueva Ley de Residuos no solo supone un claro avance en la consecución de los objetivos ambientales de circularidad y sostenibilidad provenientes del ámbito comunitario, sino también una indiscutible mejora en la técnica legislativa, corrigiendo aspectos de la Ley 22/2011 que en la práctica había dado lugar a problemas interpretativos por parte de los operadores y las administraciones públicas.

En cualquier caso, no puede pasarse por alto el hecho de que la Nueva Ley de Residuos constituye un marco jurídico que deberá ser completado reglamentariamente. Por tanto, habrá que esperar algún tiempo para poder valorar en qué grado los objetivos y medidas previstas son correctamente aplicados.

Así, será necesario hacer seguimiento de cómo se implantan efectivamente mecanismos tan relevantes como el eSIR, los distintos regímenes de responsabilidad ampliada de los nuevos flujos de residuos o en qué medida se cumplen las obligaciones que corresponden a los operadores (e.g. presentación de las memorias resumen con carácter anual) y a las administraciones públicas (e.g. el cumplimiento de los objetivos cuantitativos de reducción y gestión de residuos).

Para más información

Para mayor detalle, se incorpora en este [link](#) una tabla comparativa entre el contenido de la Ley 22/2011 y la que será la Nueva Ley de Residuos.

DECRETO LEY 26/2021, DE 14 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEJORA DE LA CALIDAD REGULATIVA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA EN ANDALUCÍA

Marta Velasco y Coloma Vives · Abogadas

El Decreto Ley 26/2021, de 14 de diciembre (el “Decreto”), pretende impulsar en Andalucía nuevas inversiones que favorezcan y consoliden el crecimiento de las empresas. Para ello, se plantean, entre otras, medidas enfocadas en la simplificación y reducción de los plazos de tramitación de (i) las actuaciones de producción de energía renovable, (ii) materia de minería y (iii) materia medioambiental.

En la presente reseña nos centramos en las medidas tendentes a simplificar la tramitación de los permisos medioambientales. En concreto:

Autorización Ambiental Unificada (“AAU”)

Se elimina la necesidad de obtener AAU en relación con las actuaciones cuya evaluación ambiental es competencia estatal: “[l]as actuaciones y sus modificaciones indicadas en el apartado anterior, cuya evaluación ambiental sea de competencia estatal, no estarán sometidas a autorización ambiental unificada. Esto no exime a su titular de la obligación de obtener las autorizaciones, permisos y licencias que sean exigibles de acuerdo con la legislación ambiental vigente, que solo se podrán otorgar una vez obtenido el pronunciamiento ambiental favorable correspondiente del órgano ambiental estatal”.

Por lo que respecta a aquellos procedimientos que ya estuvieran iniciados, estos continuarán rigiéndose por la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (“LGICA”) salvo que el promotor desista del expediente iniciado en un plazo inferior a 3 meses desde la entrada en vigor del Decreto.

Por otra parte, en cuanto a la solicitud de prórroga de la vigencia de la AAU, el silencio deberá entenderse negativo.

Finalmente, se modifica la LGICA de manera que las actuaciones que no estaban sometidas a evaluación ambiental deberán ahora someterse bien a calificación ambiental o bien a AAU abreviada.

Autorización ambiental integrada (“AAI”)

Se simplifican los procedimientos relativos a la AAI en el sentido de (i) eliminar su renovación; (ii) establecer un procedimiento simplificado para su modificación; y (iii) facultar el inicio de la actividad a través de la presentación de una declaración responsable.

Pérez-Llorca

Adicionalmente, se reducen los siguientes plazos: (i) el de información pública, a 30 días; (ii) el de emisión del informe de organismo de cuenca, a cuatro meses; (iii) el de resolución de la AAI, a seis meses; y (iv) el de modificación sustancial, a cuatro meses. En contraste, se amplía el plazo de vigencia de la AAI a cinco años.

En los mismos términos que para la AAU, las solicitudes de prórroga de vigencia de las AAI se entenderán desestimadas por aplicación del silencio negativo.

Otras novedades en materia de aguas, contaminación atmosférica, calidad del aire y cambio climático

En primer lugar, en materia de aguas, se modifican, entre otras, la regulación aplicable a (i) limitaciones de uso en zonas inundables; (ii) constitución de comunidades de usuarios de masas de agua subterránea; (iii) régimen de la zona de policía; así como (iv) revisión de las concesiones de uso de aguas.

Adicionalmente, se crea y se regula la puesta en funcionamiento del Registro de derechos de aguas y se elimina la solicitud de informes de viabilidad de vertidos. Igualmente, se aprueba el Plan de Prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos.

En cuanto a la contaminación atmosférica y calidad del aire, principalmente, se ha suprimido la necesidad de presentación y aprobación previa del plan de muestreo para el control de emisiones no canalizadas de partículas por actividades contaminadoras y se sustituye la aprobación previa del Sistema Automático de Medida (SAM) y la presentación de la propuesta de una entidad colaboradora por una declaración responsable.

Por otra parte, para fomentar los proyectos de absorción de carbono, se modifica la normativa para que puedan ser ejecutados tanto por personas físicas como jurídicas en terrenos sobre los que tengan autorización para ello. Dichos proyectos deberán inscribirse en el Registro del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones.

En cuanto a los terrenos forestales, se modifican sus funciones y se reconoce su importancia en cuanto a puntos de absorción de los gases de efecto invernadero, permitiéndose que la Consejería competente pueda acordar la cesión de su gestión a entidades de custodia del territorio para conservar el patrimonio natural y la biodiversidad. Adicionalmente, en materia de incendios forestales se establece que los propietarios de estos terrenos, en caso de incendio, deberán realizar un Plan de Restauración.

Finalmente, se establece que las autorizaciones de emisión de gases efecto invernadero deberán obtenerse independientemente de las AAU y AAI obtenidas para garantizar la viabilidad de la ejecución y la explotación de la actuación, respectivamente.

APROBACIÓN DE LA LEY 10/2021, DE 9 DE DICIEMBRE, DE ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL DEL PAÍS VASCO

Álvaro Fernández-Novel · Abogado

El 31 de diciembre de 2021 se publicó en el Boletín Oficial del País Vasco la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi (“**Ley 10/2021**”), entrando en vigor el 1 de enero de 2022.

Esta nueva ley tiene por objeto regular el marco normativo de la política ambiental en el País Vasco y establece el nuevo régimen para la protección, conservación y mejora del medio ambiente, sustituyendo a la anterior Ley 3/1998 de Protección General del Medio Ambiente.

Para ello, la Ley 10/2021 parte de los principios ya introducidos por la normativa ambiental básica de carácter estatal y las directivas europeas, principalmente: cautela y acción preventiva; prevención de la contaminación en su origen y principio de «quien contamina paga»; transparencia y participación ciudadana; utilización racional de los recursos naturales y uso eficiente de la energía; adaptación al progreso técnico de las instalaciones; responsabilidad compartida entre agentes públicos y privados; y autosuficiencia y proximidad en la gestión de residuos.

Con estos principios, la Ley 10/2021 adapta los procedimientos de intervención ambiental para planes, proyectos y actividades y simplifica el funcionamiento de la Administración ambiental, reduciendo la intervención administrativa.

Se configura así un sistema que regula las diferentes técnicas de intervención sobre las actividades con incidencia ambiental garantizando la transparencia, la eficiencia y la eficacia en la actuación de los poderes públicos, dando lugar a procedimientos más ágiles.

Entre las novedades introducidas por la Ley 10/2021 destacan las siguientes:

- (i) **Evaluación de impacto ambiental:** se actualiza el régimen de la evaluación de impacto ambiental de los planes, programas y proyectos, adaptándolo al marco normativo estatal¹. Se introducen así los procedimientos de evaluación ambiental estratégica ordinaria y simplificada –para planes y programas– y los de evaluación de impacto ambiental ordinaria y simplificada –para proyectos– identificando en el Anexo II los planes, programas y proyectos encuadrados en cada uno de estos procedimientos.

Como novedad en este aspecto, también destaca la creación del Registro de Personas Interesadas en los Procedimientos de Evaluación Ambiental. La Ley 10/2021 crea este registro como una herramienta a través de la cual las personas jurídicas que estén inscritas en el mismo pueden acceder y participar en los expedientes de evaluación ambiental.

¹ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

- (ii) **Actividades con incidencia medioambiental:** se incorporan en esta ley los procedimientos de autorización ambiental integrada, cuya regulación se mantiene fiel a la normativa europea y estatal sobre prevención y control integrados de la contaminación², y la nueva autorización ambiental única emitida por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A través de estas autorizaciones se integra en un solo procedimiento las autorizaciones, permisos e informes que actualmente se encuentran dispersos en la normativa sectorial protectora del medio ambiente (e.g. producción y gestión de residuos, vertidos al colector y al dominio público y emisiones a la atmósfera). Estas dos autorizaciones se añaden a los procedimientos de licencia de actividad clasificada y comunicación previa de actividad ya incluidos por la normativa anterior y competencia de los entes locales.

- (iii) **Responsabilidad medioambiental:** la Ley 10/2021 introduce un nuevo procedimiento de restauración de la legalidad ambiental, para los supuestos en los que se desarrollen actividades sin la correspondiente autorización, licencia o comunicación previa. Este procedimiento es autónomo y compatible con los expedientes sancionadores.

Por lo que respecta al régimen sancionador, destaca también como novedad la inclusión de la prestación ambiental –consistente en llevar a cabo actuaciones de restauración, conservación o mejora que redunde en el beneficio del medio ambiente– como medida que puede sustituir al abono de las multas una vez adquieren firmeza en vía administrativa.

Asimismo, en esta nueva ley, también se regula la responsabilidad por daños ambientales, que se contempla con la finalidad de prevenir, evitar y reparar dichos daños cuando tengan carácter significativo, junto con las amenazas inminentes de que los mismos sean ocasionados, en la forma y condiciones reguladas en la normativa sobre responsabilidad ambiental³.

- (iv) **Política ambiental:** la nueva ley también incorpora nuevos instrumentos ambientales a tener en cuenta por el Gobierno Vasco en sus políticas públicas para fomentar el desarrollo sostenible.

Dentro de estas políticas se incluyen la compra y contratación pública verde (i.e. incluyendo en los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas particulares condiciones especiales de ejecución que contribuyan a alcanzar los objetivos medioambientales, como por ejemplo la utilización de materiales reciclados o el uso de energías renovables), la eco-innovación (i.e. aprobando tecnologías y materiales sostenibles que puedan ser utilizados en los contratos públicos por los adjudicatarios) y la

² Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

³ Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Pérez-Llorca

fiscalidad ambiental (i.e. estableciendo tasas para aquellas actividades que provoquen afección al medio ambiente e incentivos para aquellas que fomenten su preservación).

Todas estas reformas, por tanto, van dirigidas a la instauración de una nueva perspectiva ambiental en el País Vasco, adaptada al marco normativo ambiental actual y a los principios de desarrollo sostenible que deben regir el funcionamiento de esta Administración autonómica, tanto en sus políticas públicas como en sus relaciones con los particulares.

CATALUÑA APRUEBA EL DECRETO 2/2022 PARA REGULAR EL REGISTRO DE ENTIDADES DE MEDIO AMBIENTE

Beatriz Álvarez · Abogada

El Decreto 2/2022, de 4 de enero, por el que se aprueba el Registro de Entidades de Medio Ambiente (el “Decreto 2/2022”), fue aprobado el pasado 4 de enero por el Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural de Cataluña, publicándose el 7 de febrero en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña y entrando en vigor a los veinte días de su publicación.

El Decreto 2/2022 tiene por objeto constituir y regular un registro administrativo electrónico de carácter público y de inscripción voluntaria (el “REMA”), lo que supone, asimismo, la derogación de otros textos normativos como el Decreto 401/2004, del 5 de octubre, que regula el Registro de Entidades de Medio Ambiente y Sostenibilidad.

Según el Decreto 2/2022, el REMA se adscribe a la página web del departamento competente en materia de medio ambiente y su finalidad principal es simplificar el ejercicio de los intereses legítimos colectivos de carácter ambiental de las entidades inscritas (las “Entidades”). Además, entre sus principales características, encontramos las siguientes:

- (i) Las Entidades adquieren la condición de persona interesada en diferentes procedimientos administrativo-ambientales que tramita el departamento competente en materia de medio ambiente (e.g. procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos, procedimientos de elaboración, modificación y revisión de planes y programas).
- (ii) Las Entidades pueden ejercer determinadas acciones o presentar determinadas solicitudes sin tener que acreditar la información que ya consta en el Registro.
- (iii) Las Entidades pueden beneficiarse de donaciones en favor del medio ambiente, la conservación del patrimonio natural y la custodia del territorio.
- (iv) El REMA permite consultar aquellas entidades cuyas donaciones pueden disfrutar de beneficios fiscales en el ámbito del medioambiente, teniendo en cuenta la normativa tributaria de la Generalitat de Cataluña (i.e. Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y financieras).

El REMA está destinado a personas jurídicas sin ánimo de lucro con sede o delegación en Cataluña, o que ejerzan su actividad en el territorio (incluyendo aquellas que desarrollen actividades de carácter comercial, siempre que los beneficios resultantes de estas actividades se inviertan en su totalidad en las finalidades institucionales no comerciales de la entidad).

Asimismo, entre las finalidades de estas compañías, debe figurar necesariamente la protección del medioambiente, en general, o de alguno de sus elementos en particular, siendo necesario que

Pérez-Llorca

desarrollen activamente las actividades necesarias para lograr las finalidades ambientales previstas en sus estatutos durante los dos años previos a la solicitud de inscripción.

Adicionalmente, para solicitar la inscripción en el REMA será necesario presentar:

- (i) Una declaración responsable manifestando que la entidad cumple los requisitos para la inscripción; y
- (ii) Una memoria acreditativa de la actividad realizada por la entidad (esta memoria no es necesaria si la entidad dispone de página web u otro canal electrónico propio).

Estas Entidades deben cumplir unas obligaciones, siendo causa de baja en el REMA el incumplimiento de las mismas y/o de alguno de los requisitos de inscripción.

Las Entidades inscritas previamente en el Registro de Entidades de Medio Ambiente y Sostenibilidad, serán inscritas de oficio en el REMA en un plazo de 3 meses desde la entrada en vigor de este Decreto.

COMPENSACIÓN POR LOS DAÑOS DERIVADOS DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LA RED NATURA 2000

Clara Carazo · Abogada

El pasado 27 de enero de 2022, la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (el “Tribunal” o el “TJUE”) dictó una Sentencia –[Asunto C-238/20, SĀTINI-S SIA](#)– en relación con los perjuicios derivados de la aplicación de la normativa de protección de la biodiversidad y la posibilidad de compensación dichos perjuicios a los particulares (la “Sentencia”).

El origen del pleito tiene base en la negativa de la Autoridad de Protección Medioambiental de Letonia a conceder una compensación por los daños causados por aves silvestres a una explotación de acuicultura ubicada en la Red Natura 2000, teniendo en cuenta que la explotación ya había obtenido el importe máximo de las ayudas que se le podían conceder según la regla *de minimis* en materia de ayudas de Estado.

La controversia planteaba las siguientes cuestiones: (i) si el derecho a una justa indemnización que garantiza el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la “Carta”) permite que las pérdidas sean superiores a la indemnización recibida; (ii) si la compensación obtenida se debe entender como una ayuda de Estado; y, en caso afirmativo, (iii) si resulta de aplicación la regla *de minimis*.

En relación con el derecho a indemnización, el TJUE concluye que el artículo 17 de la Carta únicamente reconoce el derecho a una justa indemnización en caso de privación del derecho de propiedad (e.g. expropiación), y no en la situación planteada, en la que la declaración como Red Natura 2000 únicamente limita parcialmente la libertad de los propietarios en el ejercicio de las actividades de acuicultura que desarrollan.

En este sentido, se indica que el derecho de propiedad garantizado por el artículo 17 de la Carta no constituye una prerrogativa absoluta, pudiendo imponerse restricciones justificadas en el interés general de la Unión Europea, entre los que se encuentra la protección del medio ambiente.

En línea con lo anterior, se indica que los Estados miembros pueden considerar que procede indemnizar a los propietarios de las parcelas afectadas por las medidas de conservación medioambientales, aunque no puede entenderse que exista en el Derecho de la Unión una obligación como tal a conceder tal compensación. Por lo tanto, queda en manos de los Estados miembros establecer, en su caso, normas al respecto.

En relación con la segunda cuestión planteada, el TJUE destaca que deben concurrir los siguientes requisitos para poder hablar de “ayuda de Estado”: (i) que se trate de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; (ii) que dicha intervención pueda afectar a los intercambios entre los Estados miembros; (iii) que confiera una ventaja selectiva a su beneficiario; y (iv) que falsee o amenace con falsear la competencia.

El TJUE concluye en este caso que las compensaciones que se otorguen para paliar las medidas de protección aplicables en zonas Red Natura 2000 confieren a los interesados una “ventaja” que podría constituir una “ayuda de Estado”.

En este sentido, el Tribunal concluye que las obligaciones de protección del medio ambiente derivadas de la normativa en materia Red Natura 2000 forman parte “*de los costes normales de funcionamiento de tal empresa*”.

Consecuentemente, las compensaciones obtenidas en relación con los daños constituían una ventaja económica a la que no se hubiera podido aspirar en condiciones normales de mercado, por lo que las ayudas concedidas tenían la consideración de ayuda de estado.

Por último, en cuanto a la tercera cuestión, el TJUE valora si el límite máximo de 30.000 euros de las ayudas *de minimis* resultaba de aplicación. En este sentido, el Tribunal concluye que este límite máximo sí resultaba aplicable al caso por tratarse de ayudas de estado, si bien en el caso concreto no era necesario haber notificado a la Comisión la concesión de dicha ayuda por no alcanzarse los umbrales *de minimis*.

LA ISLA DE VALDECAÑAS: UN DESARROLLO INCOMPATIBLE CON LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

Alberto Ibort y Jaime García-Moya · Socio y Abogado

El pasado 9 de febrero de 2022, el Tribunal Supremo dictó una sentencia con una amplia repercusión social y medioambiental en relación con la Isla de Valdecañas, un complejo residencial formado, entre otros, por 180 viviendas unifamiliares, un establecimiento hotelero, un club náutico, un campo de golf y una playa artificial, todo ello ubicado sobre terrenos incluidos en la Red Natura 2000.

En particular, la Sentencia nº [162/2022](#) (la “Sentencia”) estimó el recurso de casación interpuesto por Ecologistas en Acción-Coda contra el auto de 30 de junio de 2020 y el auto de 21 de septiembre de 2020 (que confirmaba en reposición el anterior), ambos del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (el “TSJE”) y ordenó la demolición de la totalidad del complejo.

Como cuestiones a destacar de la Sentencia, cabe destacar las siguientes:

- **Red Natura 2000:** la base jurídica que subyace a la decisión del Tribunal Supremo no es otra que la debida protección de los terrenos incluidos en la Red Natura 2000, la red ecológica europea que persigue asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat singulares que se encuentran en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad.
- **Imposibilidad material:** adicionalmente, la Sentencia no aprecia la concurrencia de causas que justifiquen la imposibilidad material de ejecución de las sentencias respecto a la demolición de lo construido y en funcionamiento. En particular, el Tribunal Supremo concluye que la imposibilidad material no puede equipararse a que la ejecución presente dificultades o a que existan otros intereses que deban ser atendidos por encima de aquellos tutelados por los pronunciamientos judiciales que se trata de llevar a efecto

Así, el Tribunal Supremo concluye que la imposibilidad material de ejecución de sentencias debe examinarse de una forma casuística, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, y ponderando debidamente los derechos e intereses comprometidos en la ejecución.
- **Ponderación valores medioambientales vs. económico-sociales:** una vez determinado que los terrenos de la Red Natura 2000 deben quedar preservados de la transformación urbanística y que no existe imposibilidad material de ejecución, la Sentencia valora la singular casuística que se plantea a la vista del estado actual de ejecución de las distintas construcciones existentes en la Isla de Valdecañas.

Pérez-Llorca

El principal interés de esta Sentencia del Tribunal Supremo consiste, esencialmente, en otorgar una marcada preponderancia a la protección de los valores medioambientales en juego sobre otros intereses económicos o sociales.

Esta nueva Sentencia sigue la línea marcada el Tribunal Constitucional (Sentencia 134/2019, de 13 de noviembre de 2019, que declaró inconstitucional la modificación legislativa aprobada en 2011 –que pretendía convalidar el Proyecto de Interés Regional del ámbito–) y por el TSJE (que en 2020 declararon la nulidad de la homologación del Proyecto de Interés Regional), si bien supone un claro avance en la protección del medio ambiente al determinar no solo la demolición de las edificaciones no concluidas (como determinó el TSJE en sus autos), sino extendiéndolo a la totalidad del complejo.

Así, con base en lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el Tribunal Supremo concluye que no debería de haber sido posible la transformación de un espacio protegido (Zona de Especial Protección de las Aves y Lugar de Importancia Comunitaria), dado que ésta es incompatible con los valores ambientales y paisajísticos que son objeto de protección en este tipo de áreas. Precisamente por ello el Tribunal Supremo reconoce una eventual responsabilidad de la Junta de Extremadura al promover un desarrollo urbanístico declarado ilegal.

Por todo ello, el Tribunal Supremo ha declarado la obligación de demoler las construcciones del complejo –no solo las que no habían sido finalizadas, sino también aquellas que ya habían sido ejecutadas– y de restaurar el estado medioambiental previo.

Ahora bien, en cualquier caso, debe tenerse en cuenta que se prevé que la judicialización de este asunto continúe, dado que los propietarios del complejo han solicitado la nulidad de actuaciones del procedimiento. En este sentido, habrá que realizar un seguimiento del incidente de nulidad de actuaciones, así como del modo en que se ejecuta materialmente este fallo y en qué medida puede dar lugar a reclamaciones por parte de los particulares propietarios de inmuebles del complejo ante la Junta de Extremadura.

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PROMUEVE EL PRIMER TRATADO INTERNACIONAL PARA ACABAR CON LA CONTAMINACIÓN PRODUCIDA POR PLÁSTICOS

Paz Pardo y Santiago Casado · Abogados

En los últimos años, la producción de materiales plásticos desechables (i.e. envases, tapas, botellas o cubiertos de un solo uso) ha venido experimentando un crecimiento exponencial.

Muestra de ello es que entre los años 2000 y 2019 la producción a nivel mundial se incrementó desde 234 millones de toneladas hasta 460 millones de toneladas⁴. Este aumento en la producción de plásticos es correlativo a una mayor demanda y consumo de este material que, tras su uso, genera un alto volumen de residuos.

La generación de residuos derivada del consumo de materiales plásticos no biodegradables, que pueden permanecer en el entorno varios años, décadas e incluso siglos⁵, está conllevando una creciente contaminación de los ecosistemas, que puede causar perjuicios en la salud de las personas y en sectores económicos tales como el turismo y la pesca.

Como consecuencia de lo anterior, los Estados han ido adoptando diversas medidas a nivel jurídico en el ámbito local, regional y estatal para: (i) fomentar el reciclaje de los materiales plásticos y el uso de plásticos reciclados o biodegradables y (ii) limitar la producción de materiales plásticos no biodegradables.

A continuación sintetizamos brevemente el marco jurídico aplicable en esta materia:

- (i) La Unión Europea cuenta con la Directiva 2019/904 sobre la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente y que regula: (a) la prevención y reducción del impacto medioambiental de los productos plásticos, específicamente de los oxodegradables y los de “usar y tirar” mediante la reducción de su consumo y la introducción de los mismos en el mercado; (b) el fomento de la producción de elementos con un porcentaje mínimo de plástico reciclado (i.e. botellas de plástico) y (c) la responsabilidad ampliada del productor.
- (ii) A nivel nacional, España cuenta con la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, que no se limita solamente a la regulación de envases de plástico, sino también a los fabricados con otros materiales, y que persigue que los fabricantes utilicen materiales que provengan de residuos de otros envases y la reutilización, reciclado y

⁴ OECD (2022), *Global Plastics Outlook: Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/de747aef-en>.

⁵ *The lifecycle of plastics* (2 de julio de 2021). [wwf.org.au. https://www.wwf.org.au/news/blogs/the-lifecycle-of-plastics](https://www.wwf.org.au/news/blogs/the-lifecycle-of-plastics)

valorización de los mismos, lo que se traduce en un ciclo de vida más amplio para dichos envases y asegura un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos.

Adicionalmente, el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre la reducción del consumo de bolsas de plástico, que pretende reducir el impacto que producen las bolsas de plástico: (a) restringe la comercialización de las bolsas de plástico de determinadas características (i.e. grosor mínimo, no compostables, oxodegradables) que contribuyen a acrecentar la contaminación por residuos plásticos; y (b) prohíbe la entrega de bolsas de plástico gratuitas a los consumidores (con contadas excepciones) tanto de manera presencial como a domicilio, así como exige que las bolsas contengan un porcentaje mínimo de plástico reciclado.

Asimismo, en los próximos meses, se prevé la aprobación de una nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados que incorporará novedades sobre las limitaciones al uso de los plásticos. Para mayor información véase el artículo incorporado en esta Newsletter “*Recta final en la aprobación del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular*”.

En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas ha dado un paso más allá en la lucha contra la contaminación de los residuos generados por los materiales plásticos. Para ello, la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que se reunió el pasado mes de febrero en Kenia y a la que asistieron 175 Estados, acordó iniciar los trabajos de redacción del primer tratado internacional para acabar con los residuos plásticos y la consiguiente contaminación producida por los mismos.

Desde el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (el “**PNUMA**”) se ha fijado para este año 2022 la primera sesión del Comité Intergubernamental, que será el órgano encargado de elaborar un documento incorporando las mejores prácticas y alternativas para tratar la cuestión de los desechos plásticos.

Se prevé que en 2024 ya se cuente con un proyecto de este acuerdo que versará sobre el ciclo de vida de este material, desde su producción hasta su completa eliminación, y que incorporará la promoción de una producción y consumo sostenible, la reducción de la cantidad de residuos generados, la cooperación y coordinación internacional para reducir la contaminación especialmente en el medio marino, y otras medidas a nivel científico y socioeconómico.

Seguiremos con atención el desarrollo de este tratado internacional, que supone en palabras de la Directora Ejecutiva del PNUMA, “*el acuerdo multilateral más importante en materia de medio ambiente desde el Acuerdo de París*”⁶.

⁶ *El mundo se une contra el plástico* (2 de marzo de 2022). news.un.org. <https://news.un.org/es/story/2022/03/1504922>

Coordinadores de la Newsletter

Alberto Ibor Franch

Socio Responsable de Medio Ambiente

aibort@perezllorca.com

Tel: +34 91 426 30 47

José del Saz-Orozco

Asociado Sénior de Medio Ambiente

jdelsazorozco@perezllorca.com

Tel: +34 91 423 66 70

Pérez-Llorca

Sede

Castellana 50
28046 † Madrid

Paseo de la Castellana, 259 A
28046 † Madrid

—
Diagonal 640, 8º A
08017 † Barcelona

—
4th floor, 17 Hill Street
London W1J 5 LJ

—
375 Park Avenue, 38th floor
10152 † New York

