

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN NAVARRA (pp. 2-6)

—

DRET I POLÍTIQUES AMBIENTALS A NAVARRA (pp. 7-12)

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universidad Pública de Navarra

Sumario: 1. Panorama general. 2. Los residuos de construcción y demolición. 3. El Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra. 4. La Estrategia frente al Cambio Climático de Navarra.

1. Panorama general

Tres disposiciones importantes se han aprobado en la Comunidad Foral de Navarra en el primer cuatrimestre de 2011. Por una parte, coincidiendo con el final de la legislatura, se han aprobado dos importantes textos de carácter programático: el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra y la Estrategia frente al Cambio Climático de Navarra. Por otra, se ha aprobado una norma reguladora de los residuos de construcción y demolición.

Otras disposiciones medioambientales, de menor interés y que me limitaré a citar, son la aprobación del Plan de Gestión del LIC Roncesvalles-Selva de Irati y su designación como zona de especial conservación (Decreto Foral 9/2011, de 7 de febrero); las disposiciones relativas a ayudas agroambientales en zonas esteparias (Orden Foral 538/2010, de 16 diciembre) y del viñedo (Orden Foral 539/2010, de 16 diciembre), y la delimitación inicial de las áreas acústicas integradas en el ámbito territorial de los mapas estratégicos de ruido de Navarra, correspondientes a la primera fase de aplicación de la Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y las limitaciones acústicas que son de aplicación a los nuevos desarrollos urbanísticos (Resolución 1328/2010, de 3 de septiembre).

2. Los residuos de construcción y demolición

El Decreto Foral 23/2001, de 28 de marzo, tiene por objeto la regulación de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra. Su propósito es desarrollar la normativa estatal incorporando algunos aspectos que se dejan pendientes a la normativa autonómica. Existe, por ello, una gran semejanza con la regulación contenida en el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero. Son tres las que, a mi juicio, constituyen las novedades más importantes introducidas por el Decreto Foral.

1ª. Creación de dos categorías específicas de residuos de construcción y demolición (en adelante, RCD). La creación de estas categorías se establece con el objetivo de

simplificar su régimen jurídico. Se trata de dos categorías caracterizadas por su origen y por la escasa producción anual:

a) Residuos de obras menores de construcción o reparación domiciliaria cuando no superen los 50 kg de peso. Estos no se consideran RCD y, en consecuencia, quedan excluidos del ámbito de aplicación del Decreto Foral [art. 2.2, c)].

b) Residuos —no domiciliarios— de construcción o demolición de escasa entidad (que son los que no superan los 50 kg). Los productores de estos residuos pueden eludir la obligación de constituir la fianza si contratan a un constructor-poseedor que esté inscrito en el Registro creado por el Decreto Foral.

2ª. Regulación de la fianza o aval bancario que deben prestar los productores de RCD. Esta es la novedad más trascendente del Decreto Foral. En este sentido, se desarrollan y concretan las previsiones de la normativa estatal al precisar, por una parte, la cuantía de la fianza¹ y, por otra, la tramitación para su devolución una vez que se terminan las obras y se acredita la correcta gestión de los residuos.

Pero, además, el Decreto Foral crea la posibilidad —alternativa a la prestación de una fianza por cada obra— de constituir una fianza global para responder de los RCD procedentes de todas las obras que ejecute². Para poder prestar esta garantía financiera global —que evita tener que prestar fianzas individuales por cada obra de construcción—, los productores deberán inscribirse en el Registro de Constructor-Poseedor de RCD que el Decreto Foral crea en el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

3ª. Otras precisiones sobre requisitos técnicos y sobre documentación. Los anejos del Decreto Foral contienen una serie de determinaciones muy concretas sobre distintos aspectos que precisan los requisitos técnicos de las plantas de transferencia y tratamiento de RCD (anejo 1); las clases de RCD y las operaciones de gestión que se deberán realizar con ellos, así como el modelo y contenido mínimo del Registro de

¹ La cuantía establecida es de 11 euros/t o 17 euros/m³ de RCD que no sean tierras de excavación de residuos previstos, con un mínimo de 1.000 euros y un máximo del 3% del presupuesto del proyecto para obras de construcción.

² El importe de esta garantía global es:

- 1.000 euros para obras de construcción y demolición de escasa entidad, es decir, si los RCD generados no superan los 50 m³.

- 50.000 euros para obras de construcción y demolición cuyos residuos de construcción y demolición superen los 50 m³.

entradas y salidas de RCD (anejo 2), y, finalmente, las ratios de generación de RCD (anejo 3).

3. El Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra

El Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 se ha aprobado (junto con su Declaración de Incidencia Ambiental) por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de diciembre de 2010.

Constituye el cuarto plan de residuos aprobado en Navarra. El primero fue el Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos de 1988 (revisado en 1992). El segundo fue el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra (aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25 de octubre de 1999). Y hubo después un plan específico para residuos especiales: el Plan Gestor de Residuos Especiales (1996-2000).

Aunque el PIGRN de 1999 tenía una vigencia indefinida, era evidente que hacía ya tiempo que había agotado su eficacia y que era necesario un nuevo plan que actualizara objetivos y se acomodara a las nuevas políticas y normas aprobadas tanto por la Unión Europea como por España.

El nuevo PIGRN de 2010 se ha aprobado tras un largo y complejo proceso de tramitación, habiéndose enriquecido notablemente como consecuencia de los procesos de información y participación pública y encontrando su culminación con la formulación —simultánea a su aprobación— de la Declaración de Incidencia Ambiental.

El PIGRN tiene un horizonte temporal de diez años (2010-2020). Constituye un extensísimo documento que comienza con un análisis del grado de cumplimiento de los objetivos del Plan anterior y realiza un diagnóstico de la situación actual en cuanto a la generación y gestión de los residuos. A partir de estos datos y de los objetivos establecidos en el Plan Nacional Integrado de Residuos, contiene 11 subprogramas relativos a tipos específicos de residuos³, en los que se establecen los objetivos y las

³ Los subprogramas son de residuos urbanos (RU); de residuos peligrosos (RP); de vehículos fuera de uso (VFU); de neumáticos fuera de uso (NFU); de pilas y acumuladores; de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE); de PCB, PCT y aparatos que los contengan; de residuos de construcción y demolición (RCD); de lodos de depuradoras de aguas residuales urbanas y asimilables (EDAR); de residuos de plásticos de uso agrario (RPUA), y de residuos industriales no peligrosos (RINP).

medidas previstos en relación con la prevención y minimización de residuos, así como para la reutilización, el reciclaje, la valorización energética y la eliminación de residuos.

Entre las numerosas propuestas contenidas en el Plan destaca la incineración para el tratamiento de la fracción resto de los residuos urbanos biodegradables y los rechazos de selección de envases y voluminosos. Una propuesta que está siendo ya polémica (el propio Plan reconoce el desigual grado de aceptación de las propuestas en la fase de participación pública) y que lo será más cuando se determine el lugar de ubicación de la incineradora, puesto que el Plan se limita a recoger unos criterios generales sobre su ubicación y deja para más adelante la concreción del lugar de la instalación.

Desde el punto de vista jurídico, interesa también destacar que el Plan prevé la presentación, por parte del Departamento de Medio Ambiente y en el plazo de un año desde la aprobación del PIGRN, de un proyecto de ley que contemple medidas técnicas y organizativas e instrumentos económicos para penalizar el vertido de residuos y fomentar la prevención y el reciclaje. De cumplirse esta previsión, será la primera vez que Navarra se dote de una ley propia en materia de residuos, lo que permitirá desarrollar y adaptar a sus circunstancias la legislación europea y estatal en la materia.

4. La Estrategia frente al Cambio Climático de Navarra

El Gobierno de Navarra aprobó el 31 de enero de 2011 la Estrategia frente al Cambio Climático de Navarra 2010-2020. Su objetivo es contribuir a que España y Europa alcancen los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero acordados por la Unión Europea.

La Estrategia frente al Cambio Climático de Navarra se contiene en tres libros que comprenden, respectivamente: libro I) Plan de Acción 2010-2012; libro II) Inventario de usos de la tierra, y libro III) Emisiones y absorciones históricas y futuras. El Plan de Acción se desarrolla en cuatro ejes y prevé 124 acciones que implican a ocho departamentos del Gobierno de Navarra. Entre esas medidas se encuentran la mejora de infraestructuras de la red eléctrica, criterios de eficiencia energética en las subvenciones a la rehabilitación de vivienda, el levantamiento de mapas de vegetación, la información sobre la concentración de ozono en relación con la salud humana, la difusión del conocimiento generado por los institutos técnicos de gestión de agricultura y ganadería en relación con el cambio climático, la formación de técnicos municipales en movilidad

urbana, la elaboración de inventarios locales de emisiones de GEI, y la promoción de la eficiencia energética en las subvenciones a pymes y al sector turístico.

Una vez descrito el contenido de la Estrategia, debo advertir que gran parte de los datos e informaciones, así como de las medidas que se recogen en ella, no se han elaborado con ocasión de su aprobación, sino que se han tomado de otros planes sectoriales, algunos de los cuales (como el de residuos) llevaban ya muchos años agotados. Por otro lado, no me consta la publicación en el BON del citado Acuerdo de Gobierno. Como tampoco me consta (y no lo recoge la página web del Departamento de Medio Ambiente) que se haya sometido a evaluación de impacto ambiental de planes y programas.

Y lo que es más grave. La Estrategia fue remitida al Parlamento por el Gobierno de Navarra. Sin embargo, el Gobierno decidió retirarla en el último momento ante la previsible resolución de devolución. Durante la tramitación de la Estrategia una ponencia parlamentaria había aprobado por unanimidad un dictamen en el que se hacían varias recomendaciones al Gobierno para su incorporación a aquella. Sin embargo, ni una sola de dichas recomendaciones fue incorporada, lo que provocó el malestar parlamentario. Por esa razón, y después de haberse debatido en el Pleno del Parlamento, donde se pusieron de manifiesto las discrepancias, el Gobierno acordó retirar la Estrategia unos minutos antes de que se sometieran a votación las propuestas de resolución. Por tanto, más allá del mero valor programático y no vinculante de la Estrategia, nos encontramos con un texto aprobado por el Gobierno (aunque no publicado en el BON) pero con la oposición del Parlamento.

En cualquier caso, como se ha dicho, la ejecución de las medidas de la Estrategia corresponde a cada uno de los departamentos competentes, por lo que lo verdaderamente significativo será comprobar si dichas medidas se aplican y si son eficaces para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mitigar el cambio climático.

Sumari: 1. Panorama general. 2. Els residus de construcció i demolició. 3. El Pla Integrat de Gestió de Residus de Navarra. 4. L'Estratègia enfront del Canvi Climàtic de Navarra.

1. Panorama general

En el primer quadrimestre de 2011, a la Comunitat Foral de Navarra s'han aprovat tres disposicions importants. D'una banda, coincidint amb el final de la legislatura, s'han aprovat dos textos importants de caràcter programàtic: el Pla Integrat de Gestió de Residus de Navarra i l'Estratègia enfront del Canvi Climàtic de Navarra. D'altra banda, s'ha aprovat la norma reguladora de residus de construcció i demolició.

Altres disposicions mediambientals, de menys interès, i que em limitaré a esmentar són l'aprovació del Pla de Gestió del LIC "Roncesvalles-Selva de Iratí" i la seva designació com a zona d'especial conservació (Decret foral 9/2011, de 7 de febrer); les disposicions relatives a ajudes agroambientals a zones estepàries (Ordre foral 538/2010, de 16 desembre) i de la vinya (Ordre foral 539/2010, de 16 desembre), la delimitació inicial de les àrees acústiques integrades en l'àmbit territorial dels Mapes Estratègics de Soroll de Navarra, corresponents a la primera fase d'aplicació de la Directiva 2002/49/CE, sobre avaluació i gestió del soroll ambiental, i les limitacions acústiques que s'apliquen als nous desenvolupaments urbanístics (Resolució 1328/2010, de 3 de setembre).

2. Els residus de construcció i demolició

El Decret foral 23/2001, de 28 de març, té com a objecte regular la producció i gestió dels residus de construcció i demolició en l'àmbit territorial de la Comunitat Foral de Navarra. El seu propòsit és desplegar la normativa estatal i incorporar-hi alguns aspectes que la normativa autonòmica no resol. Per això, hi ha una gran semblança amb la regulació del Reial decret 105/2008, d'1 de febrer. Al meu parer, les novetats més importants del decret foral són tres.

1a. La creació de dues categories específiques de residus de construcció i demolició (d'ara endavant, RCD). La creació d'aquestes categories s'estableix amb l'objectiu de simplificar-ne el règim jurídic. Es tracta de dues categories caracteritzades pel seu origen i per l'escassa producció anual:

a) Residus d'obres menors de construcció o reparació domiciliària quan no superen els 50 kg. No es consideren RCD i, en conseqüència, queden exclosos de l'àmbit d'aplicació del decret foral —art. 2.2, c).

b) Residus —no domiciliaris— de construcció o demolició d'escassa entitat (que són els que no superen els 50 kg). Els productors d'aquests residus poden eludir l'obligació de constituir la fiança si contracten un constructor posseïdor que estigui inscrit en el registre creat pel decret foral.

2a. La regulació de la fiança o de l'aval bancari que han de prestar els productors d'RCD. Aquesta és la novetat més transcendent del decret foral. D'una banda, es desenvolupen i concreten les previsions de la normativa estatal, ja que precisa, d'una banda, la quantia de la fiança⁴; i, de l'altra, la tramitació de la devolució, una vegada acabades les obres i un cop s'ha acreditat que els residus s'han gestionat correctament.

Però, a més, el decret foral crea la possibilitat alternativa a prestar una fiança per a cada obra, de constituir una fiança global per respondre dels RCD procedents de totes les obres que executi⁵. Per poder prestar aquesta garantia financera global —que evita haver de prestar fiances individuals per a cada obra de construcció—, els productors han d'inscriure's en el Registre de Constructor Posseïdor d'RCD, que crea el decret foral, al Departament de Desenvolupament Rural i Medi Ambient.

3a. Altres precisions sobre requisits tècnics i documentació. Els annexos del decret foral contenen una sèrie de determinacions molt concretes sobre diferents aspectes que precisen, d'una banda, els requisits tècnics de les plantes de transferència i tractament d'RCD (annex 1); les classes d'RCD i les operacions de gestió que s'han de realitzar, així com el model i el contingut mínim del registre d'entrada i sortida d'RCD (annex 2), i, finalment, les ràtios de generació d'RCD (annex 3).

⁴ La quantia establerta és d'11 euros/t o 17 euros/m³ d'RCD que no siguin terres d'excavació de residus previstos, amb un mínim de 1.000 euros i un màxim del 3% del pressupost del projecte per a obres de construcció.

⁵ L'import d'aquesta garantia global és:

-1.000 euros per a obres de construcció i demolició d'escassa entitat, és a dir, si els RCD generats no superen els 50 m³.

-50.000 euros per a obres de construcció i demolició dels residus de construcció i demolició de les qual superin els 50 m³.

3. El Pla Integrat de Gestió de Residus de Navarra

Per l'Acord del Govern de Navarra de 27 de desembre de 2010, s'ha aprovat (junt amb la Declaració d'incidència ambiental) el Pla Integrat de Gestió de Residus de Navarra 2010-2020.

Constitueix el quart pla de residus aprovat a Navarra. El primer va ser el Pla Director de Residus Sòlids Urbans de 1988 (revisat el 1992). El segon va ser el Pla Integrat de Gestió de Residus de Navarra (aprovat per l'Acord del Govern de Navarra de 25 d'octubre de 1999). I després va haver-hi un pla específic per a residus especials: el Pla Gestor de Residus Especials (1996-2000).

Tot i que el PIGRN de 1999 tenia vigència indefinida, era evident que feia temps que n'havia esgotat l'eficàcia i que calia un nou pla que n'actualitzés els objectius i s'adaptés a les noves polítiques i normes aprovades tant per la Unió Europea com per Espanya.

El nou PIGRN de 2010 s'ha aprovat després d'un procés de tramitació llarg i complex, el qual s'ha enriquit notablement com a conseqüència dels processos d'informació i de participació pública, i que ha culminat amb la formulació —simultània a la seva aprovació— de la Declaració d'incidència ambiental.

El PIGRN té un horitzó temporal de deu anys (2010-2020). És un document extensíssim que comença analitzant el grau de compliment dels objectius del pla anterior i realitza un diagnòstic de la situació actual quant a la generació i gestió de residus. A partir d'aquestes dades i dels objectius que estableix el Pla Nacional Integrat de Residus, conté onze subprogrames relatius a tipus de residus específics ⁶, en què s'estableixen els objectius i les mesures previstes per prevenir i minimitzar residus, així com per reutilitzar-ne, reciclar-ne, valorar-ne energèticament i eliminar-ne.

Entre les nombroses propostes del Pla, destaca la incineració per tractar la fracció resta de residus urbans biodegradables i el rebuig de selecció d'envasos i voluminosos. Una proposta que és polèmica (el mateix Pla reconeix el grau d'acceptació desigual de les

⁶ Els subprogrames són de residus urbans (RU); de residus perillosos (RP); de vehicles fora d'ús (VFU); de pneumàtics fora d'ús (NFU); de piles i acumuladors; de residus d'aparells elèctrics i electrònics (RAEE); de PCB, PCT i aparells que en continguin; de residus de construcció i demolició (RCD); de fangs de depuradores d'aigües residuals urbanes i assimilables (EDAR); de residus de plàstics d'ús agrari (RPUA) i de residus industrials no perillosos (RINP).

propostes en la fase de participació pública) i que ho serà més quan es determini el lloc d'ubicació de la incineradora, ja que el pla es limita a recollir criteris generals sobre la ubicació, i deixa per a més endavant la concreció del lloc concret de la instal·lació.

Des del punt de vista jurídic, també interessa destacar que el Pla preveu que el Departament de Medi Ambient presenti un projecte de llei en el termini d'un any a partir que s'aprovi el PIGRN que prevegi mesures tècniques, organitzatives i instruments econòmics per penalitzar l'abocament de residus i fomentar-ne la prevenció i el reciclatge. Si es compleix aquesta previsió, Navarra tindrà per primera vegada una llei pròpia en matèria de residus, la qual cosa permetrà desplegar i adaptar la legislació europea i estatal respecte d'això a les seves circumstàncies.

4. L'Estratègia enfront del Canvi Climàtic de Navarra

El 31 de gener de 2011 el Govern de Navarra va aprovar l'Estratègia enfront del Canvi Climàtic de Navarra 2010-2020. L'objectiu és contribuir que Espanya i Europa assoleixin els objectius que va acordar la Unió Europea a l'hora de reduir l'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle.

L'Estratègia enfront del Canvi Climàtic de Navarra es recull en tres llibres: Llibre I) Pla d'Acció 2010-2012; Llibre II) Inventari d'usos de la terra, i Llibre III) Emissions i absorcions històriques i futures. El Pla d'Acció es desenvolupa en quatre eixos i preveu 124 accions que impliquen 8 departaments del Govern de Navarra. Entre aquestes mesures es troben la millora d'infraestructures de la xarxa elèctrica, els criteris d'eficiència energètica en les subvencions per rehabilitar habitatges, l'aixecament de mapes de vegetació, la informació sobre la concentració d'ozó en relació amb la salut humana, la difusió del coneixement generat pels instituts tècnics de gestió d'agricultura i ramaderia en relació amb el canvi climàtic, la formació de tècnics municipals en mobilitat urbana, l'elaboració d'inventaris locals d'emissions de GEI, la promoció de l'eficiència energètica en les subvencions a les PIMES i al sector turístic.

Una vegada descrit el contingut de l'Estratègia, he d'advertir que gran part de les dades i informacions, així com les mesures que s'hi recullen, no s'han elaborat perquè s'havia d'aprovar, sinó que s'han agafat d'altres plans sectorials, algun dels quals (com el de residus) ja feia molts anys que s'havia esgotat. D'altra banda, no em consta que l'acord de govern esmentat s'hagi publicat al BON. Ni tampoc em consta (i la pàgina web del

Departament de Medi Ambient no ho recull) que s'hagi sotmès a l'avaluació d'impacte ambiental de plans i programes.

I el que és més greu. El Govern de Navarra va remetre l'Estratègia al Parlament. No obstant això, el Govern va decidir retirar-la en l'últim moment davant de la previsible resolució de devolució. El malestar parlamentari es devia al fet que, durant la tramitació de l'Estratègia, una ponència parlamentària vas aprovar per unanimitat un dictamen en què feia diverses recomanacions al Govern perquè les hi incorporés. I no se'n va incorporar cap. Per aquesta raó, i després d'haver-se debatut en el Ple del Parlament en què es van posar de manifest les discrepàncies, el Govern va acordar retirar l'Estratègia uns quants minuts abans de votar les propostes de resolució. Per tant, més enllà del mer valor programàtic i no vinculant de l'Estratègia, ens trobem amb un text aprovat pel Govern (tot i que no publicada al BON) però amb l'oposició del Parlament.

En tot cas, com hem dit, executar les mesures de l'Estratègia correspon als departaments competents, per la qual cosa la qüestió realment significativa és comprovar si s'apliquen les mesures i si són eficaces per reduir les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle i mitigar el canvi climàtic.