

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN EL PAÍS VASCO

IÑIGO LAZKANO BROTONS

Profesor colaborador

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea

Sumario: 1. Cambio de Gobierno e incumplimiento del calendario legislativo. 2. Nueva regulación de la evaluación ambiental de planes y programas. 3. Desarrollo reglamentario de la contaminación acústica. 4. Desarrollo reglamentario de la contaminación acústica. 5. Regulación de las entidades de colaboración ambiental. 6. Plan de Inspección y Control Ambiental 2011-2018. 7. Aprobación del Listado Vasco de Tecnologías Limpias. 8. Implementación de la planificación territorial. 9. Declaración de zonas sensibles en cuencas intracomunitarias y en aguas marítimas. 10. Listado de Especies Cinegéticas. 11. Primeras decisiones del nuevo ejecutivo.

1. Cambio de Gobierno e incumplimiento del calendario legislativo

El incumplimiento de los plazos del calendario legislativo presentado por el ejecutivo autonómico anterior para el período 2009-2013 y la disolución del Parlamento vasco por la convocatoria de elecciones autonómicas para octubre de 2012 han producido el efecto de dejar decaídos en su tramitación parlamentaria importantes proyectos de ley en materia medioambiental tales como los relativos al paisaje, a la movilidad sostenible o al cambio climático. Las normas administrativas que se exponen a continuación y que hacen referencia al período que abarca de octubre de 2012 a abril de 2013, salvo las incluidas en el apartado décimo, todas han sido aprobadas por el ejecutivo saliente.

2. Nueva regulación de la evaluación ambiental de planes y programas

Se ha aprobado en este período el Decreto 211/2012, de 16 de octubre, por el que se regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas (BOPV 223, 19 de noviembre). Esta norma reglamentaria sustituye a la anterior sobre evaluación conjunta de impacto ambiental (Decreto 183/2003), la cual se había quedado claramente obsoleta por el advenimiento (el 21 de julio de 2004) de la fecha de transposición de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, por la aprobación de leyes estatales básicas en la materia (la Ley 9/2006 de transposición de la directiva citada y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) y por la aprobación, en este caso en el ámbito de la CAPV, de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Como simple curiosidad hay que señalar que esta regulación reglamentaria de la así llamada evaluación “estratégica” se efectúa sin cambio alguno en el articulado (sí en los anexos) de la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco de 1998 (en adelante, LGPMA) relativo a la evaluación de planes y programas, que sigue legalmente denominándola evaluación “conjunta” (art. 46).

Las novedades del Decreto 211/2012 son numerosas, ya que incorpora, de manera prácticamente mimética, todas las exigencias de la normativa comunitaria y básica estatal que el reglamento precedente no pudo atender por razones temporales. Estas novedades las podemos agrupar en cuatro grandes apartados:

a) En aplicación de la deslegalización de los anexos de la LGPMA efectuada por la Ley 7/2012, el Decreto 211/2012 reelabora el listado de planes y programas sometidos a evaluación estratégica. Se mantiene la sujeción a esta de las directrices de ordenación del territorio, los planes territoriales y los planes territoriales sectoriales (pero, en el caso de sus modificaciones, solamente cuando puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, algo que en el anterior anexo no se mencionaba —sí en el artículo 50 LGPMA—). Los planes generales de ordenación urbana tienen el mismo régimen que los anteriores (desaparecen las referencias a que las modificaciones tienen que afectar a suelo no urbanizable y también, en aplicación de la normativa urbanística, a las llamadas a desaparecer normas subsidiarias). Los planes de compatibilización del planeamiento general, los planes parciales y los planes especiales de ordenación urbana se someten a evaluación —en su aprobación y en sus modificaciones— cuando tengan efectos significativos sobre el medio ambiente (desapareciendo aquí también la referencia al suelo no urbanizable en relación con estos últimos).

b) Somete además a evaluación de impacto otros planes o programas que se elaboren o aprueben por una administración pública, en aprobación de una norma legal, reglamentaria o por acuerdo del Gobierno estatal o autonómico, con efectos significativos sobre el medio ambiente (exigencias que se obviaban en la normativa reglamentaria anterior) en relación con un listado amplio de materias (que ya venían citadas en el Decreto 183/2003, pero a las que se añaden la acuicultura, minería, ocupación del dominio público litoral o hídrico y ordenación del territorio urbano y rural, reiterando lo establecido en la normativa básica estatal). En otros casos se prevé la decisión motivada y pública del órgano ambiental para someter determinados planes y programas (de ámbito territorial reducido, o modificaciones menores de todos los anteriormente citados, o en materias diferentes de las expresamente señaladas), aunque en tales casos se dispone que tendrán efecto significativo en el medio ambiente (y la evaluación será entonces obligatoria) si establecen el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a EIA, cuando puedan afectar directa o indirectamente de forma apreciable a un espacio de la red Natura 2000 o cuando afecten

a espacios con algún régimen de protección ambiental derivado de convenios internacionales o disposiciones normativas de carácter general derivadas de la legislación básica sobre patrimonio natural y biodiversidad o de la legislación sobre conservación de la naturaleza del País Vasco. Desaparece, por lo tanto, la referencia de la normativa precedente que exigía evaluación de planes y programas con incidencia sectorial que afectaran al resto de zonas ambientalmente sensibles de la CAPV (por ejemplo, a las áreas de interés naturalístico de las directrices de ordenación del territorio que no fueran aún espacio natural protegido, ni red Natura ni estuvieran protegidas por tratados internacionales).

c) La regulación del procedimiento concreto de evaluación estratégica sigue casi a pies juntillas la regulación establecida en la normativa básica estatal, alterando también las denominaciones de los diversos trámites. Tras fijar su objeto y finalidades (art.1), el reglamento explicita los principios de desarrollo sostenible que deben regir la evaluación ambiental (art. 2). Tras reproducir la mayor parte de las definiciones de la Ley 9/2006 (art. 3), se establece el ámbito de aplicación (con referencia al anexo IA de la LGPMA, reformado mediante esta norma por deslegalización) y cómo ha de determinarse el sometimiento a evaluación mediante el estudio caso por caso (arts. 4 y 5). Se fijan las competencias de los órganos ambientales del ejecutivo autonómico y de los órganos forales (art. 6), incorporando la novedad consistente en que cuando la competencia sustantiva sea municipal, “el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma podrá encomendar la gestión material de su competencia al órgano foral que corresponda”. También se regulan la concurrencia y jerarquía de planes y programas en la evaluación (art. 7).

En cuanto al *iter* concreto del procedimiento evaluatorio, junto a una regulación más detallada, se redennominan (arts. 8 a 14) los trámites a realizar; van a existir en relación con el plan o programa, y por este orden cronológico, un documento de inicio (del órgano promotor), un documento de referencia (del órgano ambiental), un informe de sostenibilidad ambiental (del órgano promotor), un trámite de consultas y de información pública de este último informe, y una memoria ambiental (del órgano ambiental). Los contenidos de todos estos trámites se regulan con sumo detalle. La memoria ambiental y el documento que refleje su integración en el plan o proyecto se incluirán en el expediente de remisión de este a la Comisión de Ordenación del Territorio (cuando sea pertinente). La memoria ambiental es preceptiva, y si el acuerdo

de aprobación del plan o programa difiere de esta, ha de motivarse dicha decisión. En la publicidad del plan o programa aprobados se harán constar, entre otros aspectos, las discrepancias entre su contenido y la memoria ambiental (art. 15), debiéndose realizar un seguimiento de los efectos significativos de la aplicación de aquel en el medio ambiente (art. 16).

d) Por último, el Decreto 211/2012 se refiere a la posibilidad de que el órgano ambiental pueda valerse de las entidades de control ambiental en los procedimientos de evaluación estratégica (cuando se apruebe su normativa, si bien esta ya ha sido dictada durante 2012: Decreto 212/2012) y también a su no aplicación a los procedimientos de evaluación de planes y programas cuya aprobación inicial (o una primera aprobación administrativa) hubiera sido adoptada antes de su entrada en vigor. Más sorpresa causa observar que, al hilo de la ya citada deslegalización de los anexos de la LGPMA por la Ley 7/2012, se hayan modificado importantes apartados del anexo I B (el que se refiere a los proyectos sometidos a evaluación individualizada de impacto), estableciéndose ahora, en muchos casos, umbrales para su aplicabilidad (aun tratándose de proyectos en zonas ambientalmente sensibles), con incongruencias con respecto a lo que define la propia normativa sectorial (como en el caso de los parques eólicos). Esto va a producir que algunos proyectos serán a partir de ahora, simplemente, excluidos de evaluación. Varios ejemplos entre lo que establece la normativa anterior y la nueva pueden ser señalados: perforaciones geotérmicas / perforaciones geotérmicas “profundas”; instalaciones de incineración / instalaciones industriales “fijas” para la incineración de residuos peligrosos; vertederos de residuos inertes de origen industrial / vertederos de residuos inertes “que reciban 10 toneladas al día o más”; campos de tiro / campos de tiro con arma de fuego con una superficie igual o superior a una hectárea y situados en todo o en parte en zonas ambientalmente sensibles; campos de golf / campos de golf con una superficie igual o superior a una hectárea y situados en todo o en parte en zonas ambientalmente sensibles; pistas y circuitos permanentes de carreras de automóviles y motocicletas / pistas y circuitos permanentes de carreras y de pruebas para vehículos motorizados que se desarrollen en el exterior; etc.

3. Desarrollo reglamentario de la contaminación acústica

Se ha aprobado el importante Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de Contaminación Acústica de la CAPV (BOPV 222, 16 de noviembre). Este decreto pretende desarrollar lo estipulado en la normativa estatal (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental; y Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, sobre zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas) y, entre otros aspectos, regular la calidad acústica en relación con las infraestructuras que son de su competencia. Se trata de dotar de marco jurídico a las competencias propias de la Comunidad Autónoma en lo que a la contaminación acústica se refiere, definiendo procedimientos y desarrollando aspectos que permiten complementar la legislación estatal y la normativa autonómica recogida también en la LGPMA, en concreto, su artículo 32, que prevé la necesidad de desarrollo de: a) la definición y el establecimiento de los objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos que sobre la salud humana, el sosiego público y el medio ambiente en su conjunto se derivan de la generación de ruidos y vibraciones; b) la determinación de los niveles máximos de ruido y vibración permitidos para los medios de transporte, industrias, actividades, instalaciones, máquinas, aparatos, elementos y, en general, cualquier situación susceptible de generar niveles de ruido o vibración que puedan ser causa de molestia o suponer riesgos de cualquier naturaleza para las personas, los bienes o el medio ambiente; c) la fijación de las limitaciones o especificaciones al planeamiento urbanístico en áreas expuestas al ruido o la vibración; d) la definición de las condiciones de aislamiento y otros requisitos acústicos a cumplir por los edificios que alberguen usos sensibles al ruido o la vibración; y e) la evaluación de los niveles de ruidos y vibración.

Igualmente, se complementa la obligación recogida en los artículos 35 y 37 LGPMA, que establecen la obligación para los titulares de cualesquiera focos de contaminación atmosférica, incluida la causada por ruido y vibración, de adoptar las medidas necesarias para observar los niveles aplicables, sin necesidad de actos de requerimiento o sujeción individuales, así como la necesidad de que todo proyecto de obra o actividad susceptible de producir o recibir ruido o vibración deberá incluir un estudio de estos impactos y de que todas las obras deberán incorporar las medidas correctoras necesarias para que su futura utilización respete los niveles de contaminación acústica aplicables. En este sentido, se recoge que serán las ordenanzas municipales las que deberán

extremar las medidas tendentes a paliar los efectos de la contaminación acústica de los locales en los que se instale cualquier actividad. Esto no exime de la obligatoriedad de elaborar mapas estratégicos del ruido para aquellas infraestructuras y municipios de conformidad con la legislación estatal.

El esquema planteado recoge el marco de referencia propuesto por la legislación estatal, desarrollando y poniendo de relieve aspectos que facilitan la gestión de esta forma de contaminación, considerando prioritaria la prevención y articulando las exigencias para futuros desarrollos y focos emisores acústicos, así como para la preservación de áreas no contaminadas acústicamente. En este sentido, el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica podrá ser progresivo y asociado en todo caso a la implantación de los planes de acción definidos y priorizados por la persona o entidad redactora de estos.

En el título preliminar se establecen el objeto y ámbito de aplicación de este decreto en los focos emisores acústicos (públicos o privados) de competencia autonómica o foral, excluyendo, entre otras, las infraestructuras de competencia estatal, la actividad laboral y las actividades y obras domésticas y los comportamientos de vecindad (art. 1.3.d), sin referencia en este último caso al cumplimiento o no de las ordenanzas municipales en la materia. Igualmente, se establece una regulación diferenciada para las infraestructuras existentes y las nuevas (art. 2). Al margen de las definiciones que incluye (art. 3), algunas de ellas novedosas por tratarse de técnicas no establecidas en la legislación del ruido (Plan de Actuación Prioritaria, Plan de Preservación Acústica, zona de actuación prioritaria, zona de transición acústica, etc.), se completa este título con disposiciones relativas a la distribución competencial en la materia entre los órganos autonómicos, los forales y los municipales (arts. 4 a 6), con la novedad de la creación de la Comisión Técnica de Evaluación Acústica de Euskadi como órgano interadministrativo de coordinación (art. 7). De forma específica se regulan los derechos de la ciudadanía de acceso a la información y de colaboración (que es también un deber) en materia acústica (arts. 8 y 9).

El título I, relativo a la evaluación acústica, identifica los sujetos obligados a la elaboración de los mapas de ruido en lo que se refiere al ámbito de aplicación de este decreto. En concreto, se han establecido obligaciones diferenciadas para los municipios en función de su mayor o menor población (en principio, más exigentes si tienen una población superior a 10.000 habitantes) y de los servicios a ella asociados. Se establece el procedimiento para la elaboración de los mapas de ruido y de los planes de acción, así

como su contenido mínimo. Para las zonas declaradas como zonas de protección acústica especial por haberse detectado un incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, se prevé la necesidad de desarrollar un plan zonal que especifique el diseño de las actuaciones y las medidas suficientes que permitan en un plazo razonable el cumplimiento de estos (art. 16.2.b).

En el título II, capítulo I, se desarrollan preceptos relativos a la zonificación acústica y en concreto se definen de manera novedosa las áreas acústicas de tipología g) (espacios naturales) y se explicitan los objetivos de calidad acústica asociados a cada tipología acústica. Asimismo, se determinan los criterios para la delimitación de determinados instrumentos de gestión de la zonificación como las reservas de sonido de origen natural, las zonas de transición o las zonas tranquilas. La zonificación acústica se realizará en función de los usos predominantes del suelo actuales o previstos en la planificación urbanística municipal (art. 21.1). Las zonas de servidumbre acústica, las zonas tranquilas, las zonas de transición y las reservas de sonido de origen natural no son áreas acústicas en sí mismas, sino herramientas que permiten la gestión de la zonificación y deben incorporarse a los instrumentos de zonificación acústica (art. 22). La modificación del planeamiento general que implique modificación de usos exigirá modificar las áreas acústicas. Los usos pormenorizados deberán respetar (aunque “de forma genérica”) las áreas acústicas definidas en el planeamiento general (art. 23). Como novedad se establece también la zonificación acústica de los núcleos rurales (art. 25). En el capítulo II de este mismo título se establecen los criterios para la delimitación de las zonas de servidumbre acústica para infraestructuras de competencia autonómica o foral y las consecuencias jurídicas de tal delimitación, que supone la obligación de informar a la persona o entidad titular de la servidumbre de los futuros desarrollos urbanísticos con el fin de velar por el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en estos (art. 30). Asimismo, el anexo III establece los criterios para determinar la inclusión de un sector del territorio en un tipo de área acústica.

En el título III se establecen los objetivos de calidad acústica y los valores límite de inmisión (según la zonificación), así como los procedimientos de verificación de estos (también en relación con los focos emisores acústicos nuevos, capítulo IV), cuya regulación se completa en los anexos I y II del Decreto. Así, por ejemplo, las áreas acústicas para las que se prevea un futuro desarrollo urbanístico (incluida la recalificación de usos) tendrán objetivos de calidad en el espacio exterior cinco dBA

más restrictivos que las áreas urbanizadas existentes (art. 31.2). En su capítulo III se incluye una regulación detallada de las zonas de protección acústica especial (ZPAE) con sus correspondientes planes zonales y de las zonas de actuación prioritaria con sus correspondientes planes de actuación prioritaria.

Se da a los ayuntamientos que dispongan de ordenanzas municipales en materia de ruido (específicas o como parte de una más genérica sobre medio ambiente) un plazo de dos años para adaptarlas al Decreto, mientras que para la elaboración de mapas de ruido y las áreas de tipología g) se otorga un plazo más amplio (cuatro años).

4. Regulación de las entidades de colaboración ambiental

El Decreto 212/2012, de 16 de octubre (BOPV 225, 21 de noviembre), regula las entidades de colaboración ambiental y crea el Registro de estas. Esta norma pretende adecuar el régimen jurídico de tales entidades a la nueva regulación de las actividades de servicios. Dichas entidades podrán optar a la realización de actuaciones de verificación, validación y control de actividades ambientales, y, para ello, se establecen las condiciones necesarias para que la empresa privada pueda actuar en el ámbito de la protección ambiental con la suficiente garantía y fiabilidad en sus actuaciones, redundando en una mayor agilización y eficiencia en la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos ambientales existentes. En concreto, el Decreto 212/2012 establece en qué procedimientos ambientales (y, en su caso, en qué fase de estos) la intervención de estas entidades de colaboración ambiental es obligatoria (por ejemplo, en la autorización ambiental integrada, en la EIA o en la autorización de emisión de gases de efecto invernadero) y en cuáles meramente voluntaria (por ejemplo, en la evaluación ambiental estratégica). Por ello, se establecen los requisitos de competencia técnica de estas entidades, sus derechos y obligaciones, el acceso al registro público —mediante comunicación previa—, etc.

5. Plan de Inspección y Control Ambiental 2011-2018

La Viceconsejería de Medio Ambiente aprobó el Plan de Inspección y Control Ambiental 2011-2018 (Resolución de 10 de diciembre de 2012, BOPV 250, 27 de diciembre). Este plan incorpora algunas novedades en cuanto a sus objetivos en relación con planes similares anteriores (el cumplimiento de la nueva Directiva de Emisiones

Industriales de 2010 o del Reglamento REACH, por ejemplo), pero principalmente pretende cerrar el ciclo para las empresas IPPC y dar el paso final hacia el “autocontrol” del cumplimiento de la normativa ambiental. Para ello, desde la inspección se trabajará mediante visitas de seguimiento, para que las propias empresas interioricen y pongan en práctica las condiciones de autocontrol contempladas en las autorizaciones ambientales integradas.

6. Aprobación del Listado Vasco de Tecnologías Limpias

Por Orden de 10 de septiembre de 2012 (BOPV 211, 31 de octubre), de la Consejera del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca (en adelante, DMAPTAP), se han establecido las tecnologías que se incorporan al Listado Vasco de Tecnologías Limpias, regulado por el Decreto 64/2006, de 14 de marzo, lo cual constituye un criterio básico de orientación fiscal en esta materia.

7. Implementación de la planificación territorial

En relación con la implementación de los instrumentos de ordenación territorial, destaca la aprobación definitiva de la modificación del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas (Decreto 231/2012, de 30 de octubre, BOPV 220, 14 de noviembre). Tal modificación tiene un doble objeto: permitir diversos usos sin variar en lo sustancial los objetivos iniciales del Plan y adaptar este a las exigencias de la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con los terrenos comprendidos en la margen derecha de la ría del Urola.

8. Declaración de zonas sensibles en cuencas intracomunitarias y en aguas marítimas

Mediante el Decreto 214/2012, de 16 de octubre (BOPV 206, 23 de octubre), se han declarado las zonas sensibles en las cuencas intracomunitarias y en las aguas marítimas de la CAPV, en aplicación de la normativa comunitaria y de la básica sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas. Sobre la base de tales normas, en la consideración del nutriente que debe ser reducido mediante tratamiento adicional en las aglomeraciones afectadas, podrá tenerse en cuenta lo siguiente: a) en los cursos de agua que

desemboquen en embalses conviene prever, con carácter general, la eliminación de fósforo; b) en los estuarios, las bahías y otras aguas marítimas que tengan un intercambio de aguas escaso, deberá preverse, con carácter general, la eliminación de nitrógeno. Las autorizaciones de vertidos podrán imponer requisitos más rigurosos cuando ello sea necesario para garantizar que las aguas receptoras cumplan las normas de calidad ambiental fijadas en la normativa vigente y los objetivos medioambientales que establezca el plan hidrológico de la demarcación.

9. Listado de Especies Cinegéticas

El Decreto 216/2012, de 16 de octubre (BOPV 208, 26 de octubre), establece el Listado de Especies Cinegéticas de la CAPV. Tales especies (entre otras: jabalí, ciervo, corzo, zorro, liebre, conejo, urraca, perdiz roja, faisán, paloma brava, codorniz, becada, paloma torcaz, ánsar común, etc.) podrán ser declaradas piezas de caza y objeto de aprovechamiento cinegético por las órdenes forales de veda. Las especies no incluidas en el anexo no pueden ser así consideradas, excepto en aquellos casos en los que (en aplicación de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007) se autorice por orden foral la caza de una cantidad de ejemplares suficiente para evitar los daños o situaciones de riesgo (o un plan de gestión, si se producen de forma habitual), sin perjuicio del mantenimiento en un estado de conservación favorable de las poblaciones de que se trate.

10. Primeras decisiones del nuevo ejecutivo

La primera medida adoptada ha sido la relativa a la creación, supresión y modificación de los departamentos de la Administración autonómica (Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, BOPV 243, 17 de diciembre). Las funciones del anterior DMAPTAP han quedado reasignadas a dos nuevos departamentos: el de Medio Ambiente y Política Territorial, por una parte, y el de Desarrollo Económico y Competitividad, por otra (que asume las competencias en materia de agricultura y pesca, entre otras funciones).

Más allá de meros cambios orgánicos, han sido escasas las novedades normativas en materia ambiental. Al margen de la regulación de la concesión de subvenciones a centros escolares no universitarios para el desarrollo de la Agenda 21 Escolar (Orden de 27 de febrero de 2012, BOPV 52, 14 de marzo), hay que señalar la aprobación del

Decreto 1/2013, de 8 de enero, sobre instalaciones emisoras de compuestos orgánicos volátiles (BOPV 13, 21 de enero), en desarrollo del Real Decreto 117/2003, que regula la limitación de emisiones de esos compuestos debido al uso de disolventes.