

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN EL PAÍS VASCO

IÑIGO LAZCANO BROTONS

Profesor colaborador

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea

Sumario: 1. La resolución de cuestiones competenciales sobre el proyecto de Ley de Cambio Climático y otras medidas de política legislativa. 2. La reforma de las Directrices de Ordenación del Territorio y otras novedades en materia de planificación territorial. 3. El nuevo marco regulador de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. 4. Medidas en materia de aguas y espacios protegidos. 5. Medidas de fomento.

1. La resolución de cuestiones competenciales sobre el proyecto de Ley de Cambio Climático y otras medidas de política legislativa

Como señalábamos en la anterior crónica, las tres diputaciones vascas plantearon una cuestión de competencia ante la Comisión Arbitral del País Vasco (órgano que resuelve las discrepancias entre las instituciones comunes autonómicas y las forales) contra el proyecto autonómico de Ley de Cambio Climático. Entendían que algunas de sus previsiones, en especial aquellas que se referían a los llamados en el proyecto sumideros de carbono, vulneraban las competencias exclusivas que la Ley de Territorios Históricos de 1983 les atribuía en materia de montes y aprovechamientos forestales. Hay que tener en cuenta que el proyecto de Ley otorga atribuciones al Gobierno Vasco para desarrollar, por vía reglamentaria, el sistema por el que el titular de una actividad pueda adoptar medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero “mediante la realización de un proyecto de gestión de sumideros de carbono”, que sería, a juicio de las entidades recurrentes, un proyecto de gestión forestal. La Decisión 2/2011, de 8 de noviembre, de la Comisión Arbitral, desestima la cuestión planteada, reconociendo que se trata de competencias atribuibles a las instituciones comunes del País Vasco. La resolución se fundamenta, por una parte, en “el carácter transversal del título competencial medioambiental, dada su proyección al conjunto de recursos naturales” (incluidos los montes), y, por otra (en relación con los sumideros de carbono), en que la “gestión de los sumideros de carbono supone la promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, forestación y reforestación que inciden directamente en las competencias exclusivas que corresponden a los órganos forales de los Territorios Históricos”, pero que no suponen un vaciamiento de sus competencias, “sino el establecimiento de normas técnicas por parte de las instituciones comunes, para que los órganos forales de los Territorios Históricos u otras administraciones las cumplimenten en materia de cambio climático (en este caso GEI) cuando ejerzan sus competencias exclusivas en el campo de la gestión forestal, la forestación y reforestación”.

Por otro lado, en el marco del calendario legislativo (cada vez más retrasado en su cumplimiento) que elaboró el Gobierno Vasco al comienzo de su andadura, se ha

sometido a información pública el anteproyecto de Ley para la prevención y corrección de la contaminación del suelo (Resolución de 6 de marzo de 2012, del Director de Planificación Ambiental, BOPV núm. 64, de 28 de marzo).

2. La reforma de las Directrices de Ordenación del Territorio y otras novedades en materia de planificación territorial

El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco ha concluido la elaboración del documento de modificación de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco (como consecuencia de su reestudio durante varios años) tras realizarse el correspondiente estudio de evaluación conjunta de impacto ambiental (el equivalente al informe de sostenibilidad ambiental de la legislación estatal de evaluación de planes y programas). Por Orden de 24 de febrero de 2012 de la responsable del citado Departamento, se aprueba inicialmente la modificación de dichas Directrices, sometiendo el documento a una fase de información pública general hasta el 30 de junio de este año (BOPV núm. 59, de 22 de marzo). Este documento, que puede, por lo tanto, experimentar aún importantes variaciones, trata de aportar a la política de ordenación territorial aspectos que las Directrices de 1997 no abordaron, muchos de ellos claramente relacionados con la protección ambiental del territorio —tratamiento de los paisajes, corredores ecológicos, movilidad sostenible, cambio climático, etc.— y que examinaremos con detalle cuando sean aprobados en su versión definitiva.

En este mismo ámbito material, con la aprobación del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Encartaciones (Decreto 226/2011, de 26 de octubre, BOPV núm. 224, 25 de noviembre), son ya once las áreas funcionales (de las quince en que se divide la Comunidad Autónoma) que disponen de este instrumento específico de planeamiento territorial, que se dicta en desarrollo de las citadas Directrices de Ordenación del Territorio.

3. El nuevo marco regulador de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera

Como referencia normativa ambiental importante se ha aprobado el Decreto 278/2011, de 27 de diciembre, por el que se regulan las instalaciones en las que se desarrollen

actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (APCA) (BOPV núm. 15, de 23 de enero de 2012).

La Ley estatal 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, determina el sometimiento de ciertas instalaciones en las que se desarrollan APCA a un régimen de intervención administrativa específico. Para ello, identifica, asigna y cataloga en tres grupos (A, B y C que recoge la Ley) aquellas actividades que considera deben ser objeto de un control específico e individualizado. Dicho catálogo ha sido recientemente modificado por el Real Decreto, que prevé que las CCAA fijarán los plazos de adaptación a lo establecido en esta para las instalaciones legalmente en funcionamiento con anterioridad a su entrada en vigor, o que hayan solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable, sin que dichos plazos de adaptación puedan superar los cuatro años.

El Decreto 278/2011, de 27 de diciembre, se dicta en este marco normativo con el objeto de regular el control y la prevención de las emisiones atmosféricas procedentes de instalaciones donde se desarrollan estas APCA, y regula el régimen jurídico aplicable a las instalaciones donde se desarrollen dichas actividades, estableciendo dos regímenes diferenciados, autorización o notificación, en función del tipo de actividad que se desarrolle. Quedan exceptuadas de lo así dispuesto aquellas instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la legislación vigente sobre prevención y control integrados de la contaminación.

El régimen de autorización será de aplicación a la construcción, montaje, explotación, traslado o modificación sustancial de aquellas instalaciones en las que se desarrolle alguna de las actividades incluidas en el catálogo APCA y pertenecientes al grupo A o B, o actividades de un mismo tipo cuya suma de potencias o capacidades de producción, manipulación o consumo de disolventes supere el umbral considerado para la pertenencia a los grupos A o B de dicho tipo de actividad. La autorización de APCA tendrá el contenido mínimo siguiente: a) los valores límite de emisión (VLE) de los contaminantes que puedan ser emitidos por la instalación y, en su caso, los parámetros o las medidas técnicas que los complementen o sustituyan; b) los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control, con especificación de la metodología de medición, su frecuencia y los procedimientos para evaluar las mediciones; c) las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas de las normales que puedan afectar al medio ambiente, como la puesta en marcha, fugas, fallos

de funcionamiento, paradas temporales o cierre definitivo; d) en su caso, las condiciones específicas de funcionamiento; e) plazo por el que se otorga la autorización (máximo de ocho años, transcurrido el cual se renovará automáticamente por períodos sucesivos); y f) las prescripciones para reducir la contaminación a larga distancia o transfronteriza, en su caso.

Se podrá proceder a la actualización de las condiciones establecidas en la autorización de APCA cuando concurra alguno de los siguientes supuestos: a) cuando los avances en las mejores técnicas disponibles permitan una reducción significativa de las emisiones; b) por innovaciones aportadas por el progreso técnico y científico que, de haber existido anteriormente, hubieran justificado su denegación u otorgamiento en términos distintos; c) cuando la contaminación producida por la instalación sea de tal importancia que haga necesario revisar los valores límite de emisión vigentes o incluir nuevos valores límite de emisión; d) cuando sea necesario cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental; e) cuando la seguridad de funcionamiento haga necesario emplear otras técnicas; y f) cuando se produzca una mejora en las características del foco y así lo solicite la persona titular.

El régimen de notificación se aplicará a las instalaciones en las que se desarrollen actividades del grupo C o varias actividades de un mismo tipo cuya suma de potencias, capacidades de producción, de manipulación o de consumo de disolventes supere el umbral considerado para la pertenencia al grupo C de dicho tipo de actividad. Dicho régimen consiste en la notificación de inicio de la actividad por parte de la persona titular de la instalación donde se desarrolle la actividad y la entrega de la documentación que se recoge en el presente Decreto, con objeto de que la Administración tenga constancia de esta.

En ambos regímenes se determina, entre otros, el contenido de la autorización o de la notificación, modificaciones, plazos de vigencia y renovación. Además, se especifican aquellos parámetros que el departamento que tiene atribuidas las competencias en materia de medio ambiente debe tener en cuenta para determinar los valores límite de emisión, y se prevé la posibilidad de adoptar medidas de prevención y protección en relación con las emisiones atmosféricas.

En concreto, las personas titulares de instalaciones APCA deberán: a) disponer de la preceptiva autorización o realizar la notificación al departamento que tiene atribuidas

las competencias en materia de medio ambiente; b) tener operativos, en el momento de la puesta en marcha total o parcial de la instalación y mientras esta se encuentre en funcionamiento, salvo que expresamente se consideren otras medidas en la autorización de APCA para los casos de funcionamiento anómalo, los elementos necesarios para el cumplimiento de las disposiciones relativas al control y dispersión de las emisiones; c) cumplir las exigencias y respetar los valores límites de emisión (VLE) marcados en las autorizaciones y en la normativa aplicable en materia de contaminación atmosférica; d) realizar controles de sus emisiones y, cuando corresponda, de la calidad del aire, en la forma y periodicidad previstas; e) poner en conocimiento del departamento que tiene atribuidas las competencias en materia de medio ambiente y adoptar, sin demora y sin necesidad de requerimiento alguno, las medidas preventivas necesarias cuando exista una amenaza inminente de daño significativo por contaminación atmosférica procedente de la instalación; f) adoptar sin demora y sin necesidad de requerimiento alguno las medidas de evitación de nuevos daños cuando se haya causado una contaminación atmosférica en la instalación que haya producido un daño para la seguridad o la salud de las personas y para el medio ambiente, y poner tales medidas en conocimiento inmediato del departamento que tiene atribuidas las competencias en materia de medio ambiente; g) cumplir los requisitos técnicos que le sean de aplicación conforme establezca la normativa y los requisitos establecidos por el departamento que tiene atribuidas las competencias en materia de medio ambiente en sus correspondientes instrucciones técnicas; en cualquier caso, salvaguardando la salud humana y el medio ambiente; h) mantener un registro actualizado de las mediciones de emisiones a la atmósfera; i) facilitar en todo momento la información que sea solicitada por el departamento que tiene atribuidas las competencias en materia de medio ambiente y por las corporaciones locales, sus actos de inspección y de comprobación, y adecuar las instalaciones que lo requieran para efectuar dichas inspecciones; j) comunicar, en el caso de instalaciones sometidas a autorización, al departamento que tiene atribuidas las competencias en materia de medio ambiente el inicio parcial o total de la actividad, así como el cese, clausura o transmisión de la titularidad de las actividades e instalaciones; k) minimizar las emisiones de contaminantes a la atmósfera, tanto las canalizadas como las difusas, aplicando, en la medida de lo posible, las mejores técnicas disponibles; y l) adoptar, en el caso de disponer de focos canalizados, los procedimientos de dispersión más adecuados, sobre la base de las instrucciones técnicas, que minimicen el impacto en la calidad del aire en su zona de influencia.

Además, según la legislación básica del Estado en esta materia, corresponde a las comunidades autónomas concretar en qué términos es calificada la modificación de una instalación como sustancial. Se trata de adecuar el grado de intervención administrativa sobre la instalación al potencial contaminador total de esta, salvo que al desarrollo de su actividad le sea de aplicación la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación. Se considera modificación sustancial cualquier modificación de una instalación donde se desarrollan APCA que, debido al tamaño y la producción de la instalación, su consumo de energía, la cuantía y tipología de contaminación producida y el nivel de contaminación existente en la zona respecto de los objetivos de calidad del aire establecidos, pueda tener repercusiones negativas significativas sobre la contaminación atmosférica. En todo caso, se considerarán sustanciales las siguientes modificaciones y/o cambios de las instalaciones donde se desarrollan APCA: a) las que supongan un aumento de las emisiones totales de la instalación APCA, incluyendo emisiones vehiculadas y emisiones difusas, en los siguientes términos: 1) incrementos de emisión másica total de partículas totales, NO_x, SO₂ y carbono orgánico total (COT) superiores al 25%, excepto si este aumento supone menos de 1 t/año de partículas totales, 15 t/año de NO_x, 20 t/año de SO₂ o 1 kg/hora de carbono orgánico total (COT) y el medio tenga capacidad para aceptarlo; 2) incremento de emisión másica total por contaminante inferior al 25% si este aumento supera 10 t/año de partículas totales, 150 t/año de NO_x, 200 t/año de SO₂ o 10 kg/hora de carbono orgánico total (COT); b) en equipos de combustión, las modificaciones que supongan un incremento de la potencia de más de 12,5 MWt.

En cualquier caso, si el aumento de potencia no supera el 25% de la potencia de todas las actividades autorizadas, se considerará una modificación no sustancial.

Por otro lado, existen unas prescripciones de obligado cumplimiento cuyo incumplimiento podrá conllevar la pérdida de la autorización pertinente, así como las responsabilidades administrativas que puedan derivarse de cada caso, regulándose también la inspección, la vigilancia y el régimen sancionador para garantizar el cumplimiento de esta normativa.

Se establece, por último, un régimen jurídico específico aplicable a las instalaciones existentes (que se detallan normativamente) y a las instalaciones que disponen de sistemas de gestión ambiental certificados externamente mediante EMAS.

4. Medidas en materia de aguas y espacios protegidos

Son escasas las normas aprobadas o en tramitación en esta materia. Solamente merece la pena reseñar en este período el sometimiento a información pública del proyecto de Decreto sobre los vertidos efectuados desde tierra al mar (Resolución de 20 de enero de 2012, del Director de la Agencia Vasca del Agua-URA, BOPV núm. 36, de 20 de febrero) y la aprobación inicial (y sometimiento a trámite de audiencia y de información pública) del proyecto de Decreto por el que se designan las zonas especiales de conservación de Ulia y Jaizkibel y se aprueban sus medidas de conservación (Orden de 31 de enero de 2012, de la Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, BOPV núm. 41, de 27 de febrero). La importancia práctica de esta última resolución se explica porque estamos hablando de una de las zonas (Jaizkibel) que podría resultar alterada en caso de aprobarse la construcción del nuevo puerto exterior (de interés general) de Pasaia, algo que suscita numerosos debates desde el punto de vista ambiental. Dicho proyecto, de ser aprobado, deberá cumplir las exigencias relativas a la protección de la red Natura 2000, algo que a priori parece difícilmente conciliable.

5. Medidas de fomento

Dentro del capítulo de ayudas y subvenciones son diversas las actuaciones y convocatorias llevadas a cabo en este período temporal.

El Gobierno Vasco ha aprobado el Decreto 3/2012, de 31 de enero, de ayudas para la participación en la producción agraria ecológica (BOPV núm. 32, de 14 de febrero), y el Decreto 22/2012, de 21 de febrero, de ayudas a la promoción y desarrollo de las zonas litorales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Programa Itsaspen) (BOPV núm. 47, de 6 de marzo).

El Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial, Agricultura y Pesca ha convocado las ayudas para el ejercicio 2012 a las actividades de promoción y participación en programas de calidad de los alimentos (Programa Bikain, el cual, aunque de manera parcial, afecta a la producción ecológica de productos vegetales y de origen animal) (Orden de 9 de febrero de 2012, BOPV núm. 49, de 8 de marzo). Por otro lado, la Agencia Vasca del Agua (URA) ha procedido a regular la concesión de subvenciones a programas y proyectos de innovación, investigación y desarrollo

relacionados con el agua y los sistemas acuáticos (Resolución de 19 de diciembre de 2011, BOPV núm. 9, de 13 de enero de 2012).