

País Vasco: nuevas leyes de administración ambiental y de conservación del patrimonio natural

Iñigo Lazkano Brotóns

SUMARIO: 1. NOVEDADES LEGISLATIVAS. 1.1. Ley de Administración Ambiental. 1.2. Ley de Conservación del Patrimonio Natural. 2. EJECUCIÓN. 2.1. Reorganización administrativa. 2.2. Aprobación de planes de ordenación territorial y ambientales. 2.3. Protección de Gaztelugatxe. 2.4. Aprobación del reglamento del canon del agua y otras medidas en materia hidrológica y de pesca. 2.5. Medidas de fomento ambiental. 3. JURISPRUDENCIA. 3.1. Efectos de la inconstitucionalidad de la acción pública ambiental. 3.2. Evaluación ambiental y planeamiento. 3.3. Planeamiento e informes sectoriales exigibles. 3.4. Impugnación del decreto sobre instalaciones y actividades de compostaje comunitario. 4. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El año 2021 ha sido el más importante de los últimos años desde el punto de vista de la política legislativa ambiental. Se han aprobado la Ley de Administración Ambiental, que deroga la ley general de protección del medio ambiente de 1998, y la Ley de Conservación del Patrimonio Natural, que sustituye al texto refundido de conservación de la naturaleza de 2014. Además, se ha dictado el reglamento del canon del agua. Desde el punto de vista jurisprudencial, se comienzan a apreciar los negativos efectos prácticos de la declaración de inconstitucionalidad de la acción pública en materia ambiental.

ABSTRACT: 2021 has been the most important in recent years from the point of view of environmental legislative policy. They have been approved the Environmental Administration Law, which repeals the General Environmental Protection Law of 1998, and the Natural Heritage Conservation Law, which replaces the revised nature conservation text of 2014. In addition, administrative regulations have been issued of the water tax. From a case-law point of view, the negative practical effects of the declaration of unconstitutionality of public action in environmental matters are beginning to be appreciated.

PALABRAS CLAVE: Ley de Administración Ambiental. Ley de Conservación del Patrimonio Natural.

KEYWORDS: Environmental Administration Act. Natural Heritage Conservation Act.

1. NOVEDADES LEGISLATIVAS

1.1. LEY DE ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

El último día de 2021 se ha publicado en el boletín oficial vasco el texto de la ya muchas veces anunciada Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi (BOPV 262, 31 de diciembre, en adelante LAA). Esta norma deroga la ley general de protección del medioambiente de 1998, pero, a diferencia de aquélla, no tiene vocación de regular todos los ámbitos sectoriales.

La LAA consta de nueve títulos (I. Disposiciones generales. II. Competencias y coordinación de la política ambiental. III. Información y participación pública en materia ambiental. IV. Ordenación de las actividades con incidencia ambiental. V. Evaluación ambiental. VI. Instrumentos de impulso de la mejora ambiental. VII. Inspección y control ambiental. VIII. Restauración de la legalidad ambiental y responsabilidad por daños ambientales. IX. Régimen sancionador ambiental), cinco disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y nueve finales. La ley ha entrado en vigor al día siguiente de su publicación en el BOPV, esto es el 1 de enero de 2022 (aunque en la inicial versión publicada en castellano -no en euskera- aparecía sorprendentemente una *vacatio legis* de cuatro meses, ello fue debidamente modificado en la corrección de errores, pues no era ese el texto aprobado en sede parlamentaria).

No hay cambios demasiado radicales en las novedades que el texto legal incorpora. La elevada densidad que, en materia ambiental, alcanzan tanto la normativa comunitaria europea como la legislación básica estatal hace que las referencias cruzadas a esas normas sean frecuentes y que el cambio legislativo resida, más bien, en el esfuerzo sistematizador de todo ese ordenamiento. Se evita así la permanencia en el espacio autonómico de normas obsoletas, no formalmente derogadas y que planteaban problemas en su aplicabilidad práctica (por ejemplo, los anexos de proyectos y actividades sometidos a evaluación de impacto ambiental).

No vamos a relatar todas las reformas puntuales que la ley añade al entramado normativo ambiental vasco. Muchas de las pretendidas innovaciones (la compra pública verde, la ecoeficiencia o la ecoinnovación) no lo son tanto si se observa el ordenamiento ambiental en su conjunto. Responden al ineludible efecto de impulso que las leyes ambientales suelen incorporar en desarrollo de principios ya consagrados en el sistema (el desarrollo de la economía circular, el cambio de modelo productivo y de consumo, la descarbonización, la minimización de residuos, la colaboración público-privada, etc). Por ello parece lógico, a los efectos de esta crónica, centrarse exclusivamente en las novedades sustanciales que aporta la ley y que podemos resumir en los siguientes apartados:

- a) Desde el punto de vista organizativo, la LAA modifica la composición y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente, configurándolo como un órgano consultivo y de cooperación entre las administraciones públicas y los sectores que representan a los intereses sociales y económicos en la elaboración, consulta y seguimiento de las políticas ambientales. La ley suprime la antigua Comisión Ambiental del País Vasco (que era un órgano de coordinación interadministrativa), integrando sus funciones en dicho Consejo Asesor, pero, a su vez, crea un nuevo Órgano de Coordinación de Residuos (presidido por la persona titular del departamento del Gobierno Vasco en materia de medio ambiente, y del que forman parte los representantes de los órganos forales de los tres territorios históricos). También se establece que la administración general de la CAPV, las administraciones forales y las de los municipios de población superior a 10.000 habitantes han de contar, cada una, con un Comité para la Sostenibilidad y Medio Ambiente o bien con entidades de similares características y funciones que pudieran existir.

- b) Se crea Ingurunet-Sistema de Información Ambiental del País Vasco, dependiente del órgano ambiental de la CAPV, cuyo objeto es la integración de toda la información alfanumérica, gráfica o de cualquier otro tipo sobre medio ambiente en la CAPV, generada por toda clase de entidades públicas o privadas productoras de información ambiental, para ser utilizada en la gestión, la investigación, la difusión pública, la educación ambiental y la toma de decisiones.
- c) La nueva ley establece unas reglas comunes a todos los regímenes de intervención administrativa ambiental que prevé (sea bajo la forma de autorizaciones o de comunicaciones previas), en cuestiones tales como plazos de inicio de actividad, fines de la intervención, coordinación con la evaluación ambiental, obligaciones de los titulares y de las administraciones, imposibilidad de otorgar licencias municipales de obras sin título ambiental habilitante previo (cuando fuera exigible), capacidad técnica, confidencialidad, transmisión y cese de la actividad. Se generaliza para todos los regímenes de intervención administrativa la regla del no sometimiento a los mismos de las actividades e instalaciones dedicadas a investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos.
- d) Se crea, basándose en modelos que ya funcionan en otra CCAA, un nuevo tipo de autorización ambiental: la autorización ambiental única (AAU). La AAU es exigible para las instalaciones que, sin estar sometidas a autorización ambiental integrada, por no estar incluidas en el anejo del texto refundido de la ley de prevención y control integrados de la contaminación, requieran alguna o algunas de las autorizaciones que se integran en ella (las de tratamiento de residuos peligrosos y no peligrosos, de instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera, de vertidos industriales de aguas y de productos residuales en el dominio público hidráulico o marítimo-terrestre) o generen gases de efecto invernadero (y hayan de contar con autorización para ello), así como la estaciones depuradoras de aguas residuales con capacidad superior a 100.000 habitantes-equivalente y "otras actividades que, a criterio del órgano ambiental de la CAPV, puedan tener efectos análogos sobre el medio ambiente y la salud de las personas". La integración no modifica el régimen económico-financiero previsto en la normativa de aguas, ni altera las competencias de vigilancia, inspección y sanción que en ese ámbito tienen las administraciones

competentes en esa materia. El régimen jurídico y el procedimiento de obtención de esta nueva AAU reproduce en prácticamente todos sus elementos el establecido para la autorización ambiental integrada, con pequeñas excepciones. El plazo de adaptación de las actividades e instalaciones existentes a esta nueva autorización es de cinco años.

- e) En materia de actividades clasificadas hay tres novedades importantes. Ha de tenerse en cuenta que éste era uno de los pocos ámbitos de la antigua ley de 1998 que había sido objeto de una profunda reforma, en especial para introducir en ciertos casos la técnica de la comunicación previa en lugar de la licencia. Por un lado, el primer aspecto significativo a reseñar es que la LAA excluye del régimen de las actividades clasificadas a las actividades e instalaciones que deban tener una autorización ambiental integrada o una AAU. En tales casos no hará falta disponer de licencia o comunicación previa de actividades clasificadas. En segundo lugar, se cambia el criterio de atribución de la competencia para fijar las medidas protectoras y correctoras en las licencias de actividad por parte de los órganos forales de los Territorios Históricos (reformando explícitamente la Ley de Territorios Históricos). Si el criterio anterior era que la competencia era foral cuando las actividades o instalaciones se desarrollaran en suelo urbano residencial, la LAA determina ahora que esta competencia de los órganos forales solo se mantiene para los municipios de menos de 10000 habitantes y para los de población superior si así lo solicitan al órgano foral competente, siempre que no afecte a más de un territorio histórico o ente público extracomunitario. Finalmente se señala que en el procedimiento de obtención de la licencia de actividad no es necesaria la notificación de la solicitud a los vecinos inmediatos al lugar (cuestión que había planteado algunos problemas de determinación que han solido acabar en sede judicial), si bien se establece como trámite obligatorio una fase de información pública abierta a toda la ciudadanía (no solo a los interesados).
- f) En materia de evaluación la reforma homogeneiza las denominaciones de los diversos tipos de la misma con lo previsto en la normativa europea y en la legislación básica estatal y se actualizan los anexos en relación a los planes y proyectos sometidos a evaluación ordinaria y simplificada en la línea de los anexos de normas de rango superior (si bien no es una reproducción mimética, pues hay algunas pequeñas variaciones que no alteran significativamente lo ya establecido

a ese nivel). Dos cosas resultan reseñables en materia de evaluación. Por un lado, sorprende que en los procedimientos evaluatorios no se mencione expresamente la posibilidad de resolución de discrepancias entre el órgano ambiental y el sustantivo por parte del órgano de gobierno. Y es que, al no hacerlo, podrían plantearse dudas de si la resolución compete en todo caso al gobierno autonómico (que es el único de ámbito inferior al estatal que viene mencionado expresamente en la legislación básica), incluso cuando el plan o proyecto se incardinara en la competencia foral en aplicación de la Ley de Territorios Históricos. Quizás la referencia genérica del art.7.2.c, que atribuye a los órganos forales la competencia para “la emisión de las declaraciones e informes con los que concluyen los procedimientos de evaluación ambiental cuando la competencia sustantiva para la aprobación definitiva o para la autorización del plan, programa o proyecto resida en los órganos forales de los territorios históricos”, pueda resultar suficiente para entender incluido en esa emisión el eventual trámite de resolución de discrepancias, aunque hubiera sido más clarificadora una previsión expresa al efecto. La segunda de las cuestiones a indicar en materia de evaluación es la creación del registro de personas jurídicas interesadas en los procedimientos de evaluación, ante el que tales entidades deberán solicitar la inscripción a efectos de posibilitar la consulta efectiva en este tipo de procedimientos.

- g) La LAA detalla con bastante precisión las facultades administrativas de inspección, supervisión, control, restauración de la legalidad, responsabilidad por daños y ejercicio de la potestad sancionadora, estableciendo un dispositivo normativo bastante adecuado que tendría que impedir en el futuro eludir responsabilidades públicas de control por inadecuación de la normativa. En este ámbito los aspectos interesantes a reseñar serían demasiados, bastando algunos a título de ejemplo: se regulan la planificación de la inspección y los programas de inspección, en los que se incluirán las frecuencias de las visitas para los distintos tipos de actividades (regulándose también la publicidad de las actuaciones de inspección); se delimitan las funciones que pueden llevar a cabo las entidades (públicas o privadas) de colaboración ambiental (validación documental, verificación en dependencias, tomas de muestras, mediciones y análisis) habiéndose de garantizar su capacidad técnica, independencia e imparcialidad; se establece la ejecución forzosa de las

medidas de restauración de la legalidad; se regula la responsabilidad por daños medioambientales, tanto significativos (que determinan la aplicación de la Directiva 2004/35/CE y su normativa de transposición) como no significativos (al margen de esa normativa); y se detallan los casos y el alcance de la publicidad de las resoluciones sancionadoras y se establece, solo para las multas firmes, la posibilidad de sustitución por una prestación ambiental.

- h) En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la LAA, las instituciones competentes de la CAPV han de adoptar las medidas de naturaleza tributaria que procedan en relación con la imposición del depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos.
- i) A través de la LAA se modifican ciertas leyes ambientales autonómicas. Además de la ya citada reforma de la Ley de Territorios Históricos, se da nueva redacción a algunos artículos de la Ley de Sostenibilidad Energética. En concreto, por una parte, para evitar la duplicidad documental en el caso de evaluación de planes y proyectos que requieran estudio de sostenibilidad energética (cuyo contenido se integrará en el estudio ambiental estratégico o de impacto). Además, la previsión de que cada administración pública vasca debería lograr para 2030 que, en el conjunto de sus edificios, dispusiera de instalaciones de aprovechamiento de energías renovables suficiente para abastecer el 32 % del consumo de la citada Administración, se sustituye por la exigencia de que dispongan "directamente o por su participación en entidades dedicadas a la producción de energía, de instalaciones próximas de aprovechamiento de energías renovables suficiente para producir energía equivalente" a ese mismo porcentaje. También se atrasa a 21 de diciembre de 2022 la exigencia de que los edificios titularidad de las administraciones públicas vascas cuenten con la certificación energética debidamente inscrita en el registro al efecto (el plazo original era el 1 de marzo de 2020), excluyéndose de esta obligación, entre otros, los edificios o partes de edificios aislados con una superficie útil inferior a cincuenta metros cuadrados. Hay que hacer constar también la modificación de algunos aspectos de la acreditación de entidades para la investigación y recuperación de suelos, prevista en la Ley para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo. Pero lo que más debate ha

suscitado ha sido la reforma de la Ley de Ordenación del Territorio, introducida mediante una enmienda en la última fase de la tramitación parlamentaria de la LAA. Cuestión que, por su importancia, tratamos de manera separada.

- j) La nueva ley introduce un importante cambio en la Ley de Ordenación del Territorio de 1990. Se crea la figura de los proyectos de interés público superior (PIPS). Estos PIPS han de ser aprobados por el Gobierno Vasco, a propuesta del departamento competente en materia de medio ambiente, y en ellos deben concurrir el interés general en la consecución de los fines de la LAA (que, si se refieren a los objetivos citados en el art. 1 de la ley, son amplísimos). Los PIPS han de ser promovidos por la iniciativa pública, comprendiendo en ella las entidades, sean de naturaleza pública o privada, integradas en el sector público. La declaración de un PIPS habilita para la integración del proyecto en el planeamiento, lo que implica la modificación directa de los planes de ordenación del territorio cuando sus determinaciones supongan una alteración de dichos planes y vinculan directamente al planeamiento de los municipios afectados (que deben incorporar las infraestructuras así declaradas). El único tipo de suelo excluido del posible desarrollo de un PIPS es el suelo no urbanizable de especial protección. La aprobación de un PIPS comporta la declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos necesarios para su ejecución (incluyendo enlaces y conexiones con redes de infraestructura). Las licencias y autorizaciones exigibles se tramitarán por los procedimientos de urgencia y la ejecución de los PIPS está excluida de actos de control preventivo municipal, aunque las obras y actividades derivadas de la misma sí se someten a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Se regulan en la LAA, con cierto detalle, las determinaciones y documentación que han de contener y su procedimiento de elaboración y aprobación, que incluye una fase de información pública general, informe de los municipios afectados e informe de la Comisión de Ordenación del Territorio. En relación a este último se señala su carácter vinculante "en relación con su adecuación a los principios y fines de la actuación pública con relación al territorio, estudio paisajístico de los terrenos y de su entorno y adecuación a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor

que resulten afectados e identificación de las determinaciones de estos que hayan de modificarse". Los PIPS pueden ejecutarse a través de concesión. También se incluyen previsiones sobre la revisión, modificación y caducidad de los PIPS.

En suma, una modificación de calado de la Ley de Ordenación del Territorio, que no ha sido objeto de suficiente debate interadministrativo ni social (no en vano nada de esto aparecía en el texto del proyecto de LAA enviado al legislativo vasco), que altera significativamente la escala de jerarquía de los instrumentos de planeamiento territorial, justificándose en la implementación de ciertos proyectos (que han de estar conectados con la protección, conservación y mejora del medio ambiente) para cuyo abordaje puntual ya existía una posibilidad específica en el texto originario de la ley (la remisión al antiguo art. 180.2 de la entonces vigente legislación estatal del suelo y su posible utilización -en las condiciones allí fijadas- por parte del ejecutivo autonómico), que alguien ha tenido considerar insuficiente. Veremos que depara la aplicación de esta reforma, porque se intuye una cierta conflictividad si pretende hacerse un uso habitual y no consensuado de esta técnica, al poner en cuestión el delicado equilibrio estructural del sistema de planeamiento territorial en la CAPV.

1.2. LEY DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL

Para preservar los espacios naturales y la biodiversidad, desde un enfoque integral de patrimonio natural, mejorar la coordinación entre los diferentes niveles administrativos encargados de su gestión, integrarse con otras políticas transversales como las de cambio climático, y favorecer nuevas oportunidades en el sector primario, para conjugar protección del patrimonio natural con desarrollo económico y social, se ha dictado la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi (BOPV 246, 10 de diciembre). Esta ley (en adelante, LCPN) deroga la de conservación de la naturaleza del País Vasco (que se dictó originariamente en 1994 y fue sustituida por un texto refundido de 2014), y pretende adaptar este sector del ordenamiento ambiental tanto a las directrices europeas, como a las exigencias de la legislación básica estatal, enmarcando todo ello en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y de la Agenda Basque Country 2030.

La LCPN consta de siete títulos (I. Disposiciones generales. II. Régimen competencial y organizativo. III. Instrumentos generales de conocimiento, planificación y protección del patrimonio natural. IV. Espacios protegidos del patrimonio natural. V. Protección de especies silvestres. VI. Medidas de fomento y económico-financieras para la

conservación del patrimonio natural. VII. Vigilancia, inspección y régimen sancionador), cinco disposiciones adicionales, seis transitorias, una derogatoria y tres finales. La ley entrará en vigor el 11 de abril de 2022, a los cuatro meses de su publicación completa en el boletín oficial. Exponemos a continuación las novedades más relevantes del reciente texto legal:

- a) En su título I se regulan el objeto y los fines de la ley, se definen varios de los conceptos utilizados en la misma, se afirma la función social del patrimonio natural, se relacionan los deberes de los poderes públicos y los derechos y deberes de la ciudadanía en la materia, y se establece la integración de la conservación del patrimonio natural en otras políticas sectoriales y, de manera especial, en relación al cambio climático. Hay ciertas referencias novedosas, como la necesidad de proteger también el paisaje sonoro (art. 2.d) o una cierta reformulación del principio quien contamina paga (art. 3.1: "quien contamina, destruye o degrada, compensa y restaura"). Específicamente se indica que el Plan Territorial Sectorial de las Energías Renovables de Euskadi, establecerá criterios para garantizar la compatibilidad de las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía renovable con la conservación del patrimonio natural, y evitará que se produzcan impactos severos en el patrimonio natural" (art. 9.3).
- b) Desde el punto de vista competencial y organizativo (Título II) se especifica que la designación y declaración de espacios protegidos y la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales corresponde a las instituciones comunes del País Vasco (en lo fundamental, el Gobierno Vasco), mientras que a los órganos forales de los Territorios Históricos van a corresponder las competencias de gestión de los distintos tipos de espacios, así como la aprobación (en el caso necesario) de sus planes rectores de uso y gestión. Estas competencias de gestión solo van a tener una excepción: el caso de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, que se regula por su legislación específica y su normativa de desarrollo (art. 63.2) y cuya gestión va a corresponder al ejecutivo autonómico (y, de hecho, la LCPN -disposición final primera- va a modificar expresamente la Ley de Territorios Históricos, para que conste expresamente esta excepción). Pero las previsiones de la LCPN que afecten a zonas de esas Reserva que sean Red Natura 2000 o humedal de importancia internacional son plenamente aplicables, incluido lo relativo al régimen de infracciones y sanciones.

Se atribuyen ciertas funciones (de apoyo, informe y promoción) al Consejo Asesor de Medio ambiente (cuya regulación se va a establecerse en la LAA), aunque se crea también una Comisión de Coordinación en materia de Patrimonio Natural, como órgano consultivo y de cooperación técnica entre administraciones de la CAPV.

- c) Dentro de los instrumentos de conocimiento, planificación y protección del patrimonio natural (Título III) se crea el Inventario del Patrimonio Natural del País Vasco (art. 14) del que debe formar parte toda la información que aparezca en los diferentes listados, inventarios y catálogos que se mencionan en la ley (el de Espacios Protegidos del Patrimonio Natural, el de Zonas Húmedas, el de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, el de Especies Amenazadas, el de Especies Exóticas Invasoras, el de Hábitats en Peligro de Desaparición, el de Hábitats Naturales de Interés de Euskadi, el de Corredores Ecológicos, el de Lugares de Interés Geológico, el de los Sistemas Kársticos y el de Zonas de Protección de la Avifauna). Se complementa ello con el Sistema de Información de la Naturaleza (registro público y administrativo que integra el conocimiento científico, técnico y legislativo disponible en la materia) y con la Red de conocimiento de la naturaleza (formada por organizaciones - administraciones, universidades, centros de investigación, empresas y organizaciones sociales- y personas que colaboran en la recopilación y utilización de datos e información y en la generación de conocimiento utilizable). El departamento competente en materia de patrimonio natural de la Administración vasca ha de elaborar y publicar un informe sexenal en relación al estado de dicho patrimonio.

La LCPN crea también la Estrategia Vasca de Conservación del Patrimonio Natural, que será aprobada por el Gobierno Vasco y fijará, con una vigencia máxima de diez años, los objetivos, directrices y acciones necesarios para orientar y coordinar las políticas públicas en la materia. La regulación de los planes de ordenación de recursos naturales (incluyendo la protección cautelar) sigue los parámetros de la normativa básica estatal. Más interés tiene el abordaje de la planificación y las medidas de conectividad ecológica (incluyendo la necesidad de aprobación de un catálogo de corredores ecológicos) que se desarrollarán, en lo fundamental, a través de la Estrategia Vasca de Infraestructura Verde. En una dirección similar, la disposición adicional tercera LCPN ordena a la Agencia Vasca del Agua a iniciar, en el plazo de tres años, un plan de demolición de obstáculos en la red fluvial. Una atención especial dedica la ley a proteger las funciones naturales del suelo (art. 29) y los sistemas de naturaleza kárstica (art. 30)

- d) Uno de los aspectos esenciales de la nueva ley es la reconfiguración de categorías de espacios protegidos, en la línea de lo previsto en la normativa básica estatal. Hay tres tipos de espacios protegidos del patrimonio natural: los espacios naturales protegidos (parques naturales, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes naturales protegidos), espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000 (LIC, ZEC y ZEPA) y espacios protegidos en aplicación de instrumentos internacionales (humedales Ramsar, geoparques UNESCO, áreas protegidas OSPAR, sitios de la Lista del Patrimonio Mundial y reservas biogenéticas del Consejo de Europa). Desaparece, por lo tanto, la categoría preexistente de biotopo protegido (los existentes deben adaptarse a esta nueva clasificación, disposición adicional primera LCPN) y la de árbol singular (que pasa a tener la categoría de monumento natural, disposición adicional segunda LCPN). No hay novedades sustanciales en materia de delimitación, acceso y tránsito, servidumbre de señalización, inscripciones registrales, utilidad pública y tanteo y retracto, zonas periféricas de protección, protección de la denominación, más allá de su generalizable aplicabilidad a todo tipo de espacios. La prohibición de actividades extractivas en estos espacios y zonas periféricas de protección queda limitada a aquellas "que resulten incompatibles con los valores ambientales que se protegen" (art. 46.1).

Manteniendo una postura que se daba anteriormente con los biotopos protegidos, no está claro en la nueva LCPN que las reservas naturales hayan de contar con plan de ordenación de los recursos naturales (art. 52.3), en contradicción con lo dispuesto en la normativa básica estatal. En cambio, pueden dictarse Planes Rectores de Uso y Gestión no solo en el caso de parques naturales, sino en otro tipo de espacios.

En el caso de los espacios de la Red Natura 2000, la ley prevé que su declaración, que corresponde al Gobierno Vasco, vaya acompañada de unas directrices y normas aprobadas por el departamento competente de dicho ejecutivo, y además la existencia de un Plan Director de Red Natura 2000 en Euskadi, reglas a las que tendrán que acomodarse las facultades de gestión que en tales espacios lleven a cabo los órganos forales (que podrán aprobar directrices de gestión, con base en dicho plan director y en los objetivos de conservación que se fijen).

La LCPN solo permite la pérdida de la categoría o la reducción del ámbito territorial de un espacio protegido si, debido a la evolución natural científicamente demostrada y basada en el seguimiento, hubieran

desaparecido los fundamentos que motivaron la protección y no fueran susceptibles de recuperación o restauración, y en ningún caso cuando tal pérdida se hubiera producido intencionadamente (art. 52.6).

- e) Como medidas de protección de especies silvestres (Título V), se regulan: el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial del País Vasco, con sus prohibiciones y obligaciones; el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas, estableciendo para éstas unas medidas específicas de protección (art. 70); el régimen de las especies autóctonas extinguidas; el Catálogo Vasco de Especies Exóticas Invasoras; así como las prohibiciones generales relativas a las especies de fauna y flora silvestres y sus excepciones. Como medidas adicionales de protección se abordan cuestiones tales como la protección de especies en relación con la caza y las pesca (art. 77), los centros de recuperación de fauna silvestre y bancos de germoplasma (art. 78), la cría en cautividad de especies de la fauna silvestre (art. 79), la introducción, reintroducción o reforzamiento de especies (art. 80), el registro de bancos de material genético (art. 81), la taxidermia (art. 82) y los aprovechamientos con fines comerciales de hongos, frutos silvestres, invertebrados, leñas, musgos líquenes y plantas medicinales y aromáticas (art. 83).
- f) No hay demasiadas novedades en relación a las medidas de fomento y económico-financieras (título VI), ni en el régimen de inspección y sanción (título VII). En relación al primero, además de listarse los posibles modos de financiación que garantizan el cumplimiento de los objetivos de la ley (art. 84), se establece la regulación de las áreas de influencia socioeconómica, de los programas de desarrollo socioeconómico, de la custodia del territorio, de los acuerdos con los propietarios, de los bancos de conservación de la naturaleza y de las posibles medidas fiscales.
- g) Se reforma la Ley de Caza del País Vasco, para precisar que la prohibición de la tenencia y uso de munición que contenga plomo no solo afecta a la caza sino también al tiro deportivo, y que no solo se extiende a las zonas húmedas catalogadas incluidas en espacios naturales protegidos y en áreas protegidas por instrumentos internacionales, sino que alcanza también a las incluidas en el plan territorial sectorial de zonas húmedas (y el uso, incluso a toda zona inferior a cien metros de los cursos fluviales)(disposición adicional cuarta LCPN).

2. EJECUCIÓN

2.1. REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En desarrollo de la nueva organización administrativa departamental operada en el Gobierno Vasco, se han dictado en 2021 los decretos de estructura orgánica de los dos departamentos que retienen las funciones más relevantes con incidencia ambiental.

Por un lado, el Decreto 68/2021, de 23 de febrero, establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente (DDESMA) (BOPV 47, 5 de marzo). Dentro de los órganos centrales del departamento hay que referirse principalmente a la existencia de la Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental, dividida en dos direcciones: una de Calidad Ambiental y Economía Circular y otra de Patrimonio Natural y Cambio Climático. La primera se ocupa de la ordenación, evaluación, vigilancia, inspección y control de las actividades con incidencia en el medio ambiente, de la protección de la atmósfera, de la prevención y corrección de la contaminación del suelo, de la evaluación ambiental, de la responsabilidad y disciplina ambiental y de la economía circular; y la segunda de la planificación de la política ambiental, de la protección del patrimonio natural, de la garantía y fomento del desarrollo sostenible, del cambio climático y de la información, participación, sensibilización, educación y formación ambiental.

También en otras viceconsejerías se incardinan determinadas funciones con incidencia en lo ambiental, como lo relativo a la transición, sostenibilidad y eficiencia energéticas (en la Viceconsejería de Industria) o lo referente a la protección de los animales, la caza, la pesca y el marisqueo o la ordenación forestal (en la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Política Alimentaria).

Como órganos periféricos del departamento se hallan los Servicios Territoriales de Sostenibilidad Ambiental y el Servicio de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, adscribiéndose como entidades del sector público adscritas, entre otros, entes públicos de derecho privado como el Ente Vasco de la Energía (EVE) o la Agencia Vasca del Agua (URA) y sociedades públicas como el Instituto Vasco de Investigación y Desarrollo Agrario (NEIKER) o la Sociedad Pública de Gestión Ambiental (IHOBE). Se adscriben también al DDESMA determinados órganos colegiados con funciones directa o indirectamente ambientales: la Mesa de los Áridos, la Comisión de Sostenibilidad Energética, la Mesa de Sanidad Forestal, el Consejo Agrario y Alimentario, la Comisión de Política Agraria y

Alimentaria, el Comité Consultivo de Pesca y, sobre todo, la Comisión Ambiental del País Vasco, el Consejo Asesor de Medio Ambiente, el Patronato y el Consejo de Cooperación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai y el Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza.

Además, por Orden de 5 de febrero de 2021 (BOPV 33, 15 de febrero), de la Consejera del DDESMA, se han delegado en la viceconsejería competente en el área de medio ambiente la imposición de las sanciones graves y leves previstas en la ley de medio ambiente de 1998 (habría que entender ahora de la nueva LAA), de las sanciones graves previstas en la Ley para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo de 2015, así como la resolución de los recursos de alzada contra las resoluciones de la Dirección General de la Agencia Vasca del Agua (URA).

Por su parte, el Decreto 11/2021, de 19 de enero, establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes (DPTVT) (BOPV 21, 29 de enero). En este caso resulta de particular interés referirse a su Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana (integrada en la Viceconsejería de idéntica denominación), entre cuyas áreas de actuación figuran la agenda urbana, la ordenación del territorio y paisaje, la información territorial o el suelo y el urbanismo. También se adscriben a este departamento órganos colegiados que desarrollan competencias en materias muy próximas, cuando no solapadas, a la protección ambiental, como la Comisión de Ordenación del Territorio, el Consejo Asesor de Política Territorial o la Comisión de Coordinación de la Información Geográfica del sector público. Por Decreto 207/2021, de 14 de septiembre (BOPV 186, 17 de septiembre), se ha creado el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, estableciéndose su organización y funcionamiento.

También se ha creado y regulado el Foro Multiagente de Transición y Agenda 2030 en Euskadi (Decreto 166/2021, de 6 de julio; BOPV 149, 27 de julio). Se trata de un órgano de colaboración y asesoramiento para contribuir en la armonización y el desarrollo de la Agenda 2030 en las políticas públicas de Euskadi, así como para promover el alineamiento de las instituciones vascas con los mejores esfuerzos internacionales en el impulso y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este órgano colegiado tiene un carácter interinstitucional multinivel y multiactor y se adscribe a Lehendakaritza, aunque no se integra en su estructura orgánica.

2.2. APROBACIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y AMBIENTALES

No ha habido demasiadas novedades en la implementación del planeamiento territorial.

Por Orden de 22 de marzo de 2021, de la Consejera del DDESMA, se ha acordado el inicio del procedimiento para la elaboración de un Plan Territorial Sectorial de las energías renovables en Euskadi (BOPV 64, 30 de marzo). Los objetivos finales del plan son claros y obvios: contribuir a la descarbonización de la producción energética, favorecer una mayor independencia energética, impulsar el desarrollo de la economía circular, etc.

Asimismo, se ha procedido a abrir (o en algunos casos a ampliar) los correspondientes períodos de información pública referentes a importantes planes (acompañados, en su caso, del correspondiente estudio ambiental estratégico) que se hallan en fase de elaboración. Se trata del Plan de Prevención y Gestión de Residuos de la CAPV 2030 (Resolución de 16 de junio de 2021, del Director de Calidad Ambiental y Economía Circular; BOPV 130, 2 de julio); del Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2020-2024 (Resolución de 6 de julio de 2021, del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático 2020-2024; BOPV 136, 12 de julio); y del Plan de Economía Circular y Bioeconomía 2021-2024 (Resolución de 6 de julio de 2021, del Director de Calidad Ambiental y Economía Circular; BOPV 141, 16 de julio).

2.3. PROTECCIÓN DE GAZTELUGATXE

Una de las decisiones más significativas adoptadas durante el período de referencia es la declaración de San Juan de Gaztelugatxe (sito en Bermeo, Bizkaia) como Bien Cultural de Protección Especial, con la categoría de Paisaje Cultural (Decreto 125/2021, de 13 de abril; BOPV 70, 23 de abril). La declaración es la consecuencia de (y la manera de afrontar) los problemas generados por una atracción recreativo-turística masiva de público, derivada de la inclusión de imágenes de de la zona en una exitosa serie de televisión.

El área de Gaztelugatxe ya estaba protegida medioambientalmente, desde 1998, bajo la categoría de biotopo protegido. Pero este tipo de espacio protegido no exigía, en la entonces vigente legislación autonómica, la aprobación de un previo plan de ordenación de recursos naturales. Las normas reguladoras de los diferentes usos venían directamente establecidas en el decreto de declaración, y resultaban ser unas normas muy exiguas de carácter prohibitorio total (en materia de vertidos, acampadas, uso de fuego, edificaciones e introducción de especies) o en función de determinadas modalidades o plazos (sobre pesca, marisqueo, extracción de recursos

naturales, fondeo de embarcaciones, caza, buceo, etc.). Aunque es cierto que también se atribuía al órgano gestor del espacio natural (la Diputación Foral de Bizkaia) la posibilidad de establecer medidas de protección adicionales para la defensa, conservación y restauración del medio natural del biotopo. Por otra parte, San Juan de Gaztelugatxe es, a su vez, una zona de especial conservación (ZEC) de la Red Natura 2000 (ES2130005), contando con unas medidas de conservación desde 2013. Estas medidas se plasman en unas directrices y regulaciones específicas, que no se ciñen a los límites concretos de los espacios Natura 2000 sino que son de aplicación a un ámbito mayor (en el caso de Gaztelugatxe, la extensión del biotopo y su zona periférica de protección), y que se refieren, entre otros aspectos, a infraestructuras, usos edificatorios, usos públicos, actividades recreativas y limitaciones de acceso. De hecho, se prevé específicamente que las administraciones competentes puedan establecer directrices y regulaciones del uso público mediante planes específicos que atenderán al régimen preventivo establecido en el art. 45 de la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

El nuevo Decreto 125/2021 añade, por lo tanto, una mayor densidad normativa a la ordenación de esta área, lo cual puede estar justificado (y lo está) si se trata de profundizar en la protección de los elementos artificiales (la ermita, la escalinata de acceso, el puente, etc.) desde la perspectiva jurídico-cultural. Pero también puede dar lugar a contradicciones y problemas, desde el momento en el que la mentada regulación aborda también elementos naturales, difícilmente separables en cuanto objeto de protección de las medidas estrictamente medioambientales.

2.4. APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DEL CANON DEL AGUA Y OTRAS MEDIDAS EN MATERIA HIDROLÓGICA Y DE PESCA

Por Decreto 229/2021, de 2 de noviembre, se ha aprobado el reglamento del canon del agua (BOPV 221, 8 de noviembre). El canon se halla previsto en la Ley de Aguas del País Vasco. La finalidad del tributo es la disposición de agua para su consumo en el territorio de la CAPV, con independencia del lugar de captación, no siendo un canon por la utilización del dominio público. El reglamento desarrolla, sobre todos, los elementos específicos del canon: hecho imponible, supuestos de no sujeción, exenciones, bonificaciones, sujetos del tributo, devengo, base imponible y métodos de determinación (estimación directa, objetiva e indirecta), tipo de gravamen, cuota, gestión tributaria (que corresponde a la Agencia Vasca del Agua-URA) e infracciones y sanciones.

Hay otras referencias que deben hacerse a las decisiones adoptadas en materia de política de aguas.

Por un lado se ha procedido a abrir el período de consulta pública de la propuesta del proyecto de revisión del Plan Hidrológico y del período de información pública del proyecto de revisión del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación, de la propuesta de Plan Especial de actuación ante situaciones de alerta y eventual sequía y del estudio ambiental estratégico relativo a los citados documentos, correspondientes todos ellos a la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las Cuencas Internas del País Vasco (Resolución de 7 de junio de 2021, del Director de la Agencia Vasca del Agua; BOPV 121, 21 de junio).

A su vez, mediante Orden de 12 de mayo de 2021, de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, se ha aprobado el programa de actuación para las zonas vulnerables de la CAPV en relación con la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de la actividad agraria (BOPV 108, 3 de junio). El programa, que será revisado a los cuatro años, es de obligado cumplimiento en las zonas declaradas vulnerables a ese tipo de contaminación. Para garantizar su cumplimiento se ha de establecer un plan anual de controles administrativos y sobre el terreno (que afectarán al menos a un uno por ciento de las explotaciones incluidas en las zonas vulnerables). El programa establece y regula los límites de fertilización nitrogenada y su época de aplicación, las condiciones de aplicación de los fertilizantes, la utilización de estiércoles y purines como abonos, las extracciones de agua, los sistemas de riego, el almacenamiento temporal de estiércoles y purines y los depósitos de ensilado.

Finalmente, por Orden de 30 de julio de 2021, de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente (BOPV 185, 16 de septiembre), se establece la clasificación de las zonas de producción de moluscos bivalvos del litoral del País Vasco en relación con la calidad las aguas y sus efectos sobre el ejercicio de la acuicultura y el marisqueo.

En materia de pesca basta señalar que, mediante Resolución de 28 de octubre de 2021, del Director de Pesca y Acuicultura, se ha establecido un descanso biológico (entre el 15 de enero y el 15 de febrero de 2022) de la flota artesanal perteneciente al censo de artes menores con puerto base en la CAPV (BOPV 238, 30 de noviembre). La flota afectada comprende los siguientes oficios o modalidades: nasa, malla-bakarra, trasmallo, palangre, líneas de mano y curricán.

2.5. MEDIDAS DE FOMENTO AMBIENTAL

Las ayudas y subvenciones con un objetivo ambiental que se han convocado por el DDESMA en 2021 son las siguientes:

- a la promoción y desarrollo de las zonas litorales de la CAPV (Programa Itsaspen), llevada a cabo por Orden de 10 de febrero de 2021 (BOPV 38, 22 de febrero), uno de cuyos objetivos subvencionables es la conservación y mejora del patrimonio litoral;
- a la diversificación de cultivos extensivos bajo técnicas de producción agrícola sostenible, por Orden de 31 de marzo de 2021 (BOPV 73, 15 de abril).
- a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente (Orden de 16 de junio de 2021, BOPV 117);
- a ayuntamientos, mancomunidades, concejos y cualesquiera otras entidades locales territoriales de ámbito inferior al municipio, cuadrillas, comarcas, áreas metropolitanas, organismos autónomos locales, agencias de desarrollo local y sociedades mercantiles locales, entidades públicas empresariales locales, consorcios locales y fundaciones públicas locales que realicen acciones que promuevan el desarrollo sostenible (Orden de 21 de septiembre de 2021; BOPV 194, 28 de septiembre);
- a ayuntamientos vascos y concejos de los municipios alaveses para la elaboración de planes de acción del paisaje (Orden de 8 de septiembre de 2021; BOPV 182, 13 de septiembre);
- a asociaciones, entidades privadas, organizaciones de voluntariado y fundaciones que realicen proyectos para la generación de conocimiento en la conservación del patrimonio natural (Orden de 26 de mayo de 2021; BOPV 116, 15 de junio);
- a proyectos al amparo de la estrategia de desarrollo local participativo (EDLP), aprobada al grupo de acción local del sector pesquero (GALP) para el desarrollo sostenible de las zonas de pesca en el marco del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) 2014-2020 (Orden de 21 de julio de 2021, BOPV 164, 18 agosto);
- a la paralización temporal de la actividad pesquera de la flota con puerto base en la CAPV, afectada por el descanso biológico de la flota perteneciente al censo de artes menores en la Cantábrico NW (Orden de 28 de julio de 2021, BOPV 169, 25 agosto);
- para la integración de la perspectiva de género en el planeamiento municipal y el urbanismo (Orden de 8 de septiembre de 2021, BOPV 182, 13 de septiembre);

- para el apoyo a la implementación de la normativa de residuos y el fomento de la economía circular en Euskadi (Orden de 13 de octubre de 2021, BOPV 210, 21 de octubre);
- para proyectos de voluntariado ambiental en la CAPV, realizados por entidades privadas sin ánimo de lucro (Orden de 14 de octubre de 2021, BOPV 211, 22 de octubre);
- para la transición hacia la producción ecológica certificada (Orden de 24 de noviembre de 2021, BOPV 240, 2 de diciembre).

El Director General del Ente Vasco de la Energía (EVE) ha convocado, por su parte, ayudas para la rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Programa PREE 5000), incluidos en el programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Resolución de 18 de octubre de 2021, BOPV 219, 4 de noviembre) y el viceconsejero de Planificación Territorial y Agenda Urbana para los ayuntamientos de la CAPV, así como a los Concejales de los municipios alaveses, para la elaboración de Planes de Acción del Paisaje para el ejercicio 2021 (Resolución de 27 de octubre de 2021, BOPV 225, 12 de noviembre).

3. JURISPRUDENCIA

3.1. EFECTOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

La STSJ PV 977/2021, de 29 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodrigo Landazabal), muestra con rotundidad los efectos prácticos de la STC 15/2021 que declaró la inconstitucionalidad de la acción pública ambiental que, en vía jurisdiccional, había instaurado el art. 3.4 de la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. La asociación Gurasos Elkartea había planteado recurso contencioso-administrativo contra varias decisiones del departamento competente en materia de medio ambiente del Gobierno Vasco en relación a la concesión de la autorización ambiental integrada y a la formulación de la declaración de impacto ambiental (y a sus prórrogas, modificaciones y recursos en vía administrativa) referentes al Proyecto de Valoración Energética de Residuos promovido en el término municipal de Donostia por Gipuzkoako Hondakinen Kudeaketa S.A.U. En el recurso se planteaban diferentes cuestiones relativas a pretendidos incumplimientos por la Administración de las leyes sobre prevención y control integrados de la

contaminación, sobre residuos y suelos contaminados, sobre evaluación ambiental, así como de la normativa general sobre procedimiento administrativo y de la propia jurisprudencia del TJCE y del TS en la materia.

Los servicios jurídicos de la Administración General de la CAPV, de la Diputación Foral de Gipuzkoa y del Consorcio de Residuos de Gipuzkoa, alegaron en sede judicial la falta de legitimación de la asociación recurrente, entendiéndolo que habrían de aplicarse los criterios de la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, por encima de lo dispuesto en la ley vasca. La clave del asunto era que la asociación Gurasos Elkarte, según consta en la resolución judicial, se habría constituido con posterioridad a varias de las decisiones impugnadas, lo que contradiría la exigencia de dos años de antigüedad en su constitución que establece la normativa estatal básica para poder demostrar la existencia de legitimación en vía judicial. Aunque algunas de esas alegaciones fueron en principio desestimadas por el TSJPV, posteriormente éste planteó cuestión de inconstitucionalidad sobre el citado art. 3.4, cuestión definitivamente resuelta por la STC 15/2021. Una vez que el TC declara la nulidad del precepto, por razones competenciales, el TSJPV se limita a aplicar el fallo al caso concreto, negando legitimación a la asociación recurrente. El TSJPV también considera, y así lo manifestó en un auto previo, que la acción planteada era de naturaleza ambiental y no urbanística y que, en aquel ámbito, no es suficiente, como argumento subsidiario (diferente de la pretendida acción pública), la invocación de la defensa de la salud de los hijos como criterio suficiente de legitimación, pues el interés legítimo que lo justificaría requiere mayor concreción que la simple alegación del interés general que comparte toda la sociedad sobre la defensa de la salud ambiental de todos los ciudadanos.

En definitiva, una sentencia que causa una cierta perplejidad (como lo hizo la propia STC 15/2021, de la que no es sino su consecuencia), por la reduccionista y regresiva visión que proyecta de las implicaciones procesales de un derecho constitucional protegido (el derecho al medio ambiente). A lo que hay que añadir la paradoja de constatar la actuación de las administraciones demandadas, gobernadas por el mismo partido que en su momento apoyó la previsión legal (el art. 3.4), cuestionando la constitucionalidad de la acción pública autonómica por motivos competenciales y posicionándose en favor de la preferente aplicación de una normativa estatal más restrictiva en la materia.

3.2. EVALUACIÓN AMBIENTAL Y PLANEAMIENTO

La STSJPV 216/2021, de 15 de enero (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz) aborda, con motivo de la impugnación de una modificación puntual del PGOU de Donostia por parte de la Agrupación de Asociaciones de Comerciantes de Gipuzkoa, la cuestión de hasta qué punto se ha vulnerado procedimentalmente la ley por la omisión de la valoración de alternativas ambientales viables en el Documento Ambiental Estratégico. En realidad, esa omisión se produce de manera indirecta, pues la clave es que el órgano ambiental del Gobierno Vasco, en su informe ambiental estratégico, había considerado que la modificación no iba a producir efectos significativos al medio ambiente, por lo que no era necesario someterla a evaluación ambiental estratégica ordinaria. El TSJPV rechaza las pretensiones anulatorias de la entidad recurrente y admite el razonamiento del órgano ambiental, al tratarse de una modificación muy puntual del PGOU con un contenido muy limitado, que no incide ni en la clasificación ni en la calificación del suelo, pues se está ante un suelo urbano ya transformado y consolidado. Para el tribunal es claro y manifiesto que no se presenta con la misma intensidad la necesidad de valorar las alternativas ambientalmente viables, en concreto la alternativa cero, en un supuesto de un PGOU íntegro, o incluso cuando se trata de un ámbito más reducido que incida en suelos naturales, suelos en situación rural, o incluso al establecimiento de instalaciones de contenido industrial o análogo, que tengan en sí mismo singularidad desde el punto de vista medioambiental.

La STSJPV 2737/2020, de 18 de diciembre (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodrigo Landazabal) resuelve un polémico caso planteado en Bilbao, relacionado con la posibilidad de aprovechar urbanísticamente, para usos complementarios docentes o de carácter socio-cultural público, una parcela dedicada hoy en día a equipamiento docente (en concreto, el patio de una Escuela de Magisterio propiedad del Obispado). Se interpuso por una asociación ecologista un recurso impugnando directamente el Estudio de Detalle de la parcela e, indirectamente, la aprobación de la modificación del PGOU en lo relativo al uso de la parcela. Desde el punto de vista ambiental la sentencia es importante porque admite que en la CAPV los Estudios de Detalle no están sometidos a evaluación ambiental (ni tan siquiera simplificada), dado que ello no se recogía expresamente en la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (cuyo anexo I señalaba los planes que sí están sometidos a dicha evaluación) y la jurisprudencia constitucional (según la interpretación del TSJPV) permite al legislador autonómico establecer esta excepción (y esta línea la siguen algunos -no todos- tribunales superiores de justicia). La cuestión de fondo está pendiente de un recurso de casación del

TS, aunque la afirmación que en esta sentencia realiza el TSJPV ya se ha incluido expresamente en el Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística (que no es precisamente una norma con rango de ley).

Las SSTSPV 216/2021, de 15 de enero (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz) y 889/2021, de 10 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Alberdi Larizgoitia), resuelven los recursos interpuestos por la Agrupación de Asociaciones de Comerciantes y la Federación Mercantil de Gipuzkoa, respectivamente, contra el acuerdo de aprobación definitiva de modificación puntual del PGOU de San Sebastián, relativo a un ámbito urbanístico que afectaba a la consolidación de un centro comercial, al que se permitía una ampliación de su edificabilidad bajo techo y una dotación de aparcamiento bajo rasante.

Los recursos, uno desestimado en la primera resolución y el otro parcialmente estimado en la segunda, mezclan consideraciones urbanísticas y medioambientales. La estimación parcial se deriva de la aceptación de uno de los argumentos urbanísticos (contradecir la ordenación pormenorizada una de las determinaciones de la ordenación estructural, la relativa a que los aparcamientos nuevos debían ser bajo rasante) que no se llegó a percibir en la primera resolución (la segunda de las sentencias llega a afirmar que se trató de un "error material"), no resultando adecuado analizar en este momento las consideraciones de carácter urbanístico.

Pero sí hay dos aspectos de las sentencias que merecen una especial atención desde el punto de vista ambiental. Uno relativo a la evaluación. Hay que tener en cuenta que la modificación del PGOU derivaba de un previo convenio urbanístico acordado entre los propietarios del centro comercial y el ayuntamiento. Y lo que se plantea por los recurrentes es, si en tal caso, el informe ambiental estratégico puede descartar la exigencia de evaluación sin considerar la elección de alternativas ambientalmente viables, incluida la alternativa cero. La sala admite, en ambas sentencias, el argumento del ayuntamiento demandado consistente en que, al haber un previo convenio urbanístico que delimita el objeto de la modificación del PGOU mediante la concertación con la iniciativa privada, no hay que evaluar en el informe ambiental estratégico más que dos alternativas: la alternativa cero y la definitivamente aprobada. No se presenta en este caso con la misma intensidad la necesidad de valorar las alternativas ambientalmente viables que en un supuesto de elaboración de un PGOU íntegro, o incluso cuando se trata de un ámbito más reducido que incida en suelos naturales, suelos en situación rural, o incluso respecto al establecimiento de instalaciones de contenido industrial o análogo, que tengan en sí mismo singularidad desde el punto de vista medioambiental.

Por otra parte, alegaron los recurrentes, aunque esto sólo se debate en la segunda sentencia, que la modificación resultaba contraria al principio de desarrollo urbano sostenible. El propio perito judicial así lo admitió, al considerar que no concurrían los elementos que configuran este principio: la continuidad urbana, la mezcla de usos terciarios y residenciales, la disminución de necesidades de movilidad motorizada, la puesta en uso efectivo del techo destinado a uso terciario en los entornos residenciales y la promoción y el desarrollo integrados en la malla urbana. El TSJPV no admite tales argumentos, basándose en los informes favorables de la Comisión de Ordenación del Territorio y del director de movilidad. Considera que la modificación impugnada actuó sobre un suelo ya transformado, incrementando la edificabilidad de un equipamiento integrado en la malla urbana de la ciudad y sin necesidad de ocupar de nuevos suelos, sin que quede acreditado que se generase un incremento de la movilidad insostenible o suficientemente perturbador.

3.3. PLANEAMIENTO E INFORMES SECTORIALES EXIGIBLES

La STSJPV 217/2021, de 15 de enero (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz), reitera los argumentos habitualmente usados por el TSJPV sobre los efectos no invalidantes en el planeamiento urbanístico de la CAPV de la omisión del informe de impacto de género. La omisión de la evaluación del impacto de género no produce un resultado invalidante, pues dicho informe no viene requerido por la legislación vasca sobre igualdad de mujeres y hombres (y su exigencia en base a lo dispuesto en la legislación estatal sería una aplicación incorrecta de la cláusula de supletoriedad). La sentencia manifiesta también que no pueden extenderse los trámites de elaboración del PGOU (en lo que respecta al programa de participación ciudadana) a la elaboración y aprobación de un previo convenio urbanístico de planeamiento o de ordenación.

3.4. IMPUGNACIÓN DEL DECRETO SOBRE INSTALACIONES Y ACTIVIDADES DE COMPOSTAJE COMUNITARIO

La STSJPV 501/2021, de 23 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Alberdi Larizgoitia), resuelve el recurso contencioso interpuesto por el ayuntamiento de Usurbil (Gipuzkoa) contra el Decreto 63/2019, de 9 de abril, dictado por el Gobierno Vasco, por el que se establece el régimen jurídico y las condiciones técnicas de las instalaciones y actividades de compostaje comunitario. El TSJPV estima el recurso y declara la nulidad del reglamento impugnado basándose solo en uno de los motivos de la impugnación: la omisión de la comunicación al Parlamento Vasco en el trámite de inicio del procedimiento de elaboración

del Decreto. Para el órgano judicial dicha comunicación es necesaria para la toma en consideración por parte de los grupos parlamentarios de la iniciativa reglamentaria del ejecutivo, y abre parte a su eventual participación en el procedimiento de elaboración de la norma mediante las funciones de impulso y control que el reglamento de la cámara posibilita. Se trata de un requisito procedimental ineludible cuya omisión determina la nulidad de pleno derecho de la norma impugnada.

El resto de los argumentos de los recurrentes (la infracción de la reserva de ley para establecer *ex novo* competencias municipales, la omisión de consulta pública y de audiencia a los ayuntamientos, la ausencia de memoria económica, la omisión de un sistema de financiación que asegure la suficiencia financiera de los municipios, la invasión de las competencias municipales en materia de residuos urbanos, defensa, protección del medio ambiente y de la salud pública, la exigencia de control diario de temperaturas, o la prohibición de destinar el compost a la cadena alimentaria) son desestimados, al entender el tribunal que no concurren o que se hayan debidamente justificados y no resultan arbitrarios (basándose, sobre todo, en el informe pericial elaborado al efecto).

4. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente:

- Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente: Arantza Tapia Otaegi
- Directora de Gabinete y Comunicación: Larraitz Gezala Oyarbide
- Director de Servicios: Iñaki Aldekogarai Labaka
- Viceconsejera de Sostenibilidad Ambiental: Amaia Barredo Martín
- Director de Calidad Ambiental y Economía Circular: Javier Aguirre Orcajo
- Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático: Adolfo Uriarte Villalba

Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes:

- Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes: Iñaki Arriola López

- Director de Gabinete: Esteban Elola Irulegui
- Directora de Servicios: Paloma Usatorre Mingo
- Viceconsejero de Planificación Territorial y Agenda Urbana: Miguel de Los Toyos Nazabal
- Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana: Ignacio de la Puerta Rueda

5. BIBLIOGRAFÍA

DE SANTIAGO RODRIGUEZ, Eduardo; GONZALEZ GARCÍA, Isabel. La regulación urbanística de los núcleos rurales en el País Vasco: buscando un equilibrio entre el desarrollo y la protección de los valores existentes. *Práctica urbanística*, n. 169, 2021.

GARCÍA LUPIOLA, Asier. Energia-trantsizioa Europar Batasunean: oinarritzko arauketa, helburuen betetze-maila eta Europako Itun Berdea garatzeko proposamenak (The energy transition in the European Union: essential rules, achievement of objectives and proposals for the development of the European Green Deal). *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 120, mayo-agosto 2021, pp. 377 a 406.

MORENO GARCÍA, Javier. Las nuevas Directrices de Ordenación del Territorio en el País Vasco: un cambio en el modelo territorial. *Revista de Urbanismo y Edificación*, n. 46, 2021, pp. 91 a 116.

En *Actualidad Jurídica Ambiental* (AJA), Carlos Javier DURÁ ALEMAÑ, ha referenciado varias normas publicadas en la CAPV durante 2021: [“Decreto 68/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente”](#), *AJA*, 111, abril de 2021, pp. 128 a 129; [“Decreto 166/2021, de 6 de julio, de creación y regulación del Foro Multiagente de Transición Social y Agenda 2030 en Euskadi”](#), *AJA*, 115, septiembre de 2021, pp. 64 a 65; y [“Decreto 229/2021, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Canon del Agua”](#), *AJA*, 118, diciembre de 2021, pp. 51 a 52

En los comentarios de jurisprudencia que habitualmente publica Fernando LÓPEZ PÉREZ en esa misma revista en relación a las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, han aparecido los siguientes: [“Comentario a la Sentencia del Tribunal](#)

[Superior de Justicia del País Vasco de 29 de marzo de 2021](#) (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal)", *AJA*, 116, octubre de 2021, pp. 117 a 119;

..