

# Política ambiental del País Vasco

---

DEMETRIO LOPERENA ROTA

## Sumario

	<u>Página</u>
1. Valoración general .....	621
2. Legislación ambiental del año 2006 .....	623
2.1. Suelo y Urbanismo .....	623
2.2. Aguas .....	625
2.3. Normativa de montes .....	627
2.4. Espacios naturales protegidos .....	628
3. Estrategias y planes .....	629
4. Jurisprudencia .....	629
4.1. Los artículos impugnados .....	630
4.2. Los fundamentos jurídicos .....	631
5. Estado de los recursos naturales .....	633
Apéndice informativo .....	635

\* \* \*

### 1. VALORACIÓN GENERAL

La política ambiental de la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) ha seguido un proceso de intensificación durante el año 2006, sin que para ello haya sido precisa una alteración importante de la legislación con vigencia a principios de año. La página Web del Departamento de Medio ambiente y Ordenación del Territorio posee información y enlaces para tener una idea bastante exacta de la evolución de la política ambiental. Este año pasado quizás ha sido el que más tensión visible se ha apreciado entre el Departamento de Medio ambiente y el resto de Departamentos del Gobierno Vasco e incluso de las Administraciones Forales y locales. Así, ha habido dos declaraciones negativas de impacto, insólito en nuestra

621

comunidad, o los enfrentamientos intragubernamentales con respecto, por ejemplo, al Puerto de Pasaia, resultan evidentes. Pero estas actuaciones, derivadas directamente de la legislación ambiental, chocan continuamente con las políticas sectoriales del Gobierno cargadas de una ideología desarrollista incompatible con la sostenibilidad. Como pasa en todos los Gobiernos, el vasco es a este respecto «normal», esto es, carente de singularidades especiales en relación con otras Comunidades; del sintagma desarrollo sostenible lo único que se entiende bien es la primera parte. Además en la búsqueda de indicadores ambientales de carácter científico no se acostumbra a tener un criterio Planetario. Por ejemplo el Gobierno Vasco ha desarrollado unos índices dentro de la Red de Gobiernos Regionales para el desarrollo sostenible ([nrg4sd.net](http://nrg4sd.net)) dignos de todo encomio pero luego difícilmente puede aplicarlos. Así, las Declaraciones de Impacto Ambiental no tienen en cuenta si la capacidad de carga del Planeta soportaría una obra de tal magnitud si todas las comunidades del mundo de equivalente población y territorio hicieran lo mismo que hacemos nosotros. Según datos semioficiales la huella ecológica del País Vasco requeriría de 2.5 Planetas para que todos los ciudadanos tuviesen nuestro nivel de desarrollo. Ello quiere decir que cualquier proyecto que no disminuya directamente este desproporcionado impacto que ya tenemos debe obtener Declaración negativa de impacto. La legislación, todos lo sabemos, tiene límites y el cumplimiento formal de la referente a evaluación de impacto ambiental no tiene que ser prolija. Debería invertirse la óptica de valoración en el momento de elaborar una evaluación del impacto ambiental. En vez de perjudicar poco el medio ambiente, debería demostrarse que beneficia, obteniendo una declaración negativa en caso de duda, inclusive. No podemos racional y moralmente decir que cada año solo vamos a artificializar un X% de nuestro suelo en espera llegue al 100%. ¿En nombre de qué derecho podemos auto otorgarnos la capacidad de destruir un pequeño porcentaje anual de biodiversidad, si sabemos científicamente que lo que nosotros destruyamos las futuras generaciones lo tendrán que enmendar?

En el 2006 se ha aprobado la Ley Vasca del Suelo y urbanismo, que más adelante se comentará. Pues bien, esta Ley goza de todas las bendiciones de técnica urbanística que podemos imaginar. Sin embargo, algún pilar básico le falla si finalmente atendiendo necesidades, que en realidad son simples demandas, podría bajo su vigencia artificializarse todo el territorio del País Vasco, excepto las islas de biodiversidad protegidas por la legislación de espacios naturales o montes.

Desde el punto de vista jurídico no puede aceptarse que los administradores temporales de un territorio puedan decidir libremente por ley o reglamento el conservar o destruir su finca. Necesitamos principios superiores que nos permitan testar cada instrumento jurídico en el imprescindible camino a la sostenibilidad que debemos iniciar sin más pausas. Hay Tratados Multilaterales Ambientales, de Derechos Humanos, tenemos Tratados Europeos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. De todos ellos se pueden sacar criterios principales para invertir la tremenda inercia desarrollista. Pero en este momento el artículo 45.2 de la Constitución puede darnos un criterio de sostenibilidad que pueden convertir en incons-

titucionales muchas obras y actividades que seguimos realizando. En efecto, no puede ser un uso racional de los recursos naturales el perjudicarlos día a día. Así, nuestros proyectos que no mejoren o dejen igual los recursos naturales están siendo utilizados de forma irracional, es decir, inconstitucional. (Estas y otras ideas me propongo desarrollar en una próxima publicación).

Volviendo al País Vasco, observamos una quiebra entre la voluntad política y los instrumentos para ejecutarla. Nuestra contribución al cambio climático es desproporcionada pero su mayor parte procede el tráfico rodado sobre el que nada se puede hacer sin violar las sagradas leyes del mercado. Lo mismo ocurre con la aceleración de la artificialización del suelo donde la Ley vasca del Suelo y Urbanismo especifica criterios urbanísticos que se presume, con poco fundamento, que contribuyen a mejorar la calidad de vida, parques urbanos, limitación de las alturas, por ejemplo, sin tomar en cuenta para dada la superficie de biodiversidad de buena o mala calidad, tanto da, que se ocupa *ex novo*.

Como puede apreciarse los problemas ambientales del País Vasco proceden de las contradicciones internas que sufrimos todos los países desarrollados. Por lo demás, el Departamento de Medio Ambiente sigue siendo el menos dotado económicamente y en número de funcionarios.

## 2. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DEL AÑO 2006

Las principales normas aprobadas en el País Vasco durante el año 2006 son la Ley de aguas, la Ley del suelo y Urbanismo y la Normativa sobre Montes. Avanzamos ya que ningún cambio trascendental se ha producido.

### 2.1. SUELO Y URBANISMO

Esta Ley confirma de forma definitiva que la legislación sectorial asume la protección ambiental y el principio de sostenibilidad en todas sus manifestaciones en el plano formal. Con independencia de que sustantivamente no contribuya a invertir la carrera hacia el colapso ambiental. La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, viene tardíamente a dar respuesta a la STC 61/1997, justo cuando ya se nos anuncia una Ley estatal cuyas consecuencias no pueden adelantarse hasta que su texto sea publicado en el BOE. De acuerdo con la Ley sus principios son, en lo que aquí interesa:

– Atender con una política de vivienda adecuada la «escasez crónica» de suelo a favor de las personas con menor capacidad adquisitiva.

– Invertir la cultura de la vivienda aislada hacia viviendas comunitarias para disminuir el consumo de suelo.

Así en el capítulo II, titulado de los Principios Generales del Urbanismo, se habla, en primer lugar del principio de desarrollo sostenible.

## «Artículo 3.–Principio de desarrollo sostenible

1.–La función pública urbanística asegura el uso racional y sostenible de los recursos naturales y define un modelo territorial que:

- a) Propicia los procesos de producción y consumo favorecedores del carácter sostenible y duradero del desarrollo económico y social.
- b) Induce la integración de las exigencias propias del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona en las políticas públicas y las actividades privadas para salvaguardar la transmisión intergeneracional de un patrimonio colectivo, natural y urbano, saludable y equilibrado...»

En fin la Ley está llena de medidas de aplicación de este principio. Pero el objetivo real de esta Ley, como todas las de la misma naturaleza, es artificializar el suelo a medida que la demanda, que no la necesidad, lo exija. Porque todas las medidas que pone al servicio de la rehabilitación de viviendas y reutilización del suelo no impiden que los perímetros, primero urbanizables y luego urbanos, sigan creciendo. Es más, textualmente favorece que los pequeños municipios colindantes con grandes ciudades amplíen su suelo urbanizable para impedir que algunas de las últimas conviertan todo el término municipal en suelo urbano.

En definitiva, que esta ley permite un crecimiento del suelo urbanizable sin más límites que la demanda y la voluntad municipal, ostentadamente sensible a las aportaciones económicas de los promotores. Ello quiere decir que las futuras generaciones van a encontrar menos suelo no urbanizable que nosotros. Finalmente, como ya anticipé, esta Ley no impide urbanizar casi todo el territorio vasco. ¿Puede decirse que con estos instrumentos se garantiza la sostenibilidad en el uso del suelo? Sinceramente creo que no. La Ley, que ha sido calificada como la ley más progresista de España, quizás cumpla objetivos sociales cortoplacistas, pero el gran objetivo social de legar a las futuras generaciones las mismas oportunidades no se cumple.

Hay, por otro lado, algunos puntos un tanto chocantes. Por ejemplo, todos sabemos que la sostenibilidad es un objetivo planetario que debe conseguirse en base a la aplicación territorializada de los mismos principios y criterios de justicia distributiva. Esto es, que los instrumentos aplicados en un municipio serán tanto más sostenibles en cuanto más vinculados estén a instrumentos supramunicipales, y así hasta llegar al ámbito planetario. Pues bien, en el Preámbulo se contiene esta frase, con contradicciones internas, pero parece un amonestación al Departamento de Ordenación del Territorio.

«A pesar del reconocimiento de la importancia y la prevalencia del planeamiento territorial, en ningún caso puede permitir convertir el urbanismo en una suerte de planeamiento territorial sectorial, como algunas tendencias actuales pretenden. *Sólo el urbanismo*, bien que en la forma coordinada con la ordenación del territorio *prevista en esta Ley*, puede vincular el suelo a los distintos destinos y usos».

Luego desarrolla este criterio a lo largo del articulado de la Ley (p. 15405 del BOPV núm. 138, de 20 de julio de 2006). Este párrafo, cuando menos, desconoce la legislación de espacios y especies protegidas. Claro que no es la única frase

impactante ya que también unas páginas antes (p. 15402) propone un desarrollo sostenible y sostenido a la vez, cuando es generalmente conocido que se trata de conceptos antónimos.

## 2.2. AGUAS

El 23 de junio de 2006 quedó aprobada la Ley Vasca de aguas. Se trata de una Ley de largo recorrido parlamentario, principalmente debido a la perpetua tensión en el reparto de competencias entre las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco.

Por otro lado, dada la abundante normativa europea y normativa básica estatal, el margen de establecimiento de un régimen específico para las aguas del País Vasco no era posible. Por eso, esta Ley, más que desarrollar las competencias que en materia de aguas tiene la Comunidad Autónoma Vasca, responde mejor al desarrollo de las competencias de autoorganización y tributarias.

El núcleo fundamental de la Ley está dedicado a la creación de la Agencia Vasca del Aguas. La Ley la define en su art. 5 como ente público de Derecho privado con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, adscrita al Departamento de Medio ambiente. Es una fórmula que ya aplican desde hace años Cataluña y Andalucía y que parece que se va a extender para todo el territorio español. De este modo la Agencia se regirá por el Derecho administrativo cuando ejerza potestades administrativas; el resto de su actividad se regirá por el Derecho privado. Especifica, en todo caso, que el derecho público será siempre aplicable en materia tributaria, régimen presupuestario, control económico, patrimonio y contratación.

De acuerdo con este criterio de parcial privatización, el órgano de gobierno de la Agencia es el Consejo de administración, cuyas funciones más relevantes son:

- Elaborar las propuestas de planificación hidrológica
- Participar en la planificación hidrológica del Estado
- Proponer al Gobierno Vasco las infraestructuras hidráulicas de interés general
- Proponer el régimen jurídico de los servicios de abastecimiento, saneamiento, depuración y riego
- Aprobar el anteproyecto de presupuestos de la Agencia (arts. 11 y 13).

Pero la estructura organizativa en su conjunto, pendiente de establecerse en enero de 2007, por cierto, tiene que cumplir las siguientes funciones:

«Artículo 7.–Funciones.

Son funciones de la Agencia Vasca del Agua:

- a) La elaboración y remisión al Gobierno, para la aprobación, modificación o tramitación ante las autoridades competentes, de los instrumentos de planificación hidrológica previstos en esta ley.

- b) La participación en la planificación hidrológica estatal de las cuencas intercomunitarias, de acuerdo con su normativa reguladora.
- c) Intervenciones para la protección del dominio público hidráulico, en especial el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones administrativas, así como la vigilancia e inspección y sanción de las infracciones contrarias a la normativa reguladora del dominio público hidráulico.
- d) La elaboración y remisión a las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco de los proyectos de disposiciones generales en materias propias de sus áreas de actuación.
- e) Las competencias transferidas, delegadas o encomendadas por la Administración estatal.
- f) Las obras hidráulicas de interés general.
- g) La organización y funcionamiento del Registro General de Aguas.
- h) La organización y funcionamiento del Registro de Zonas Protegidas.
- i) El estudio e informe sobre la aplicación de cánones o tributos de conformidad con la normativa en vigor.
- j) La gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos establecidos en la legislación vigente en materia de aguas.
- k) Informar con carácter vinculante los planes generales, normas subsidiarias, planes parciales y planes especiales después de su aprobación inicial. Este informe versará en exclusiva sobre la relación entre el planeamiento municipal y la protección y utilización del dominio público hidráulico, y sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo dos meses.
- l) Informar con carácter vinculante los planes generales, normas subsidiarias, planes parciales y planes especiales antes de su aprobación inicial. Este informe versará en exclusiva sobre la relación entre las obras de interés general de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el planeamiento municipal, y sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo dos meses.
- m) La propuesta al Gobierno del establecimiento de limitaciones de uso en las zonas inundables que se estimen necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los bienes.
- n) La autorización de los vertidos tierra-mar.
- o) La autorización en zonas de servidumbre marítimo-terrestre, así como su vigilancia, inspección y sanción.
- p) La concesión de subvenciones relacionadas con materias de su competencia.
- q) Cuantas otras le sean atribuidas por las leyes y reglamentos, en especial en relación con la política de abastecimiento, saneamiento y riego, así como con el control sobre los órganos de gestión y comunidades de usuarias y usuarios, y otras que le resulten adscritas.
- r) Garantizar, en coordinación con las administraciones con competencias en la materia, la protección y conservación del dominio público hidráulico».

Además del consejo de administración existe el Director de la Agencia con rango de Viceconsejero y la Asamblea de Usuarios y el Consejo del Agua cuyas funciones y composición resultan análogas a las tradicionalmente conocidas en el Derecho de aguas con esas denominaciones.

Quizás el tema más polémico de esta Ley es el establecimiento del conocido como canon ecológico, un impuesto sobre el consumo de agua que se utilizará en la mejora de la protección, restauración y solidaridad interterritorial (art. 42). El hecho imponible es el consumo real o potencial de agua. Debe destacarse, de entre las exenciones, la del consumo realizado para usos domésticos hasta 130 litros por persona y día. Entiendo que esto es una proyección del derecho al agua como Derecho Humano que empieza a ser ampliamente aceptado.

Por tanto, el sujeto activo es la Agencia Vasca del Agua y el pasivo el usuario en baja. El tipo de gravamen inicial se sitúa en seis céntimos de euro por metro cúbico. En cuanto a la gestión, se obliga a las entidades suministradoras a cobrar a sus abonados en nombre y por cuenta de la Agencia Vasca del Agua el importe del canon mediante su inclusión en la factura (art. 52.1).

El canon ecológico fue recurrido ante el Tribunal Constitucional y su posición será fijada en la Sentencia, aunque somos mayoría los que pensamos que el modo establecido es compatible con la DMA y, por supuesto, también con la Constitución.

### 2.3. NORMATIVA DE MONTES

El Estatuto de Gernika atribuye a la CAV la competencia exclusiva en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, aunque sometiéndose a la legislación básica del Estado derivada del artículo 149.1.23 de la Constitución. El propio Estatuto además, en su art. 37.7.d), atribuye a los Órganos Forales de los Territorios Históricos la competencia exclusiva en materia de bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público, patrimoniales, o de propios, y comunales. Posteriormente a la Ley Vasca 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (conocida como la Ley de Territorios Históricos, LTH) en sus arts. 7.a), 7 y 9 atribuye a los órganos Forales la competencia exclusiva en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, guardería forestal y conservación y mejora de suelos agrícolas y forestales.

De este modo, y siguiendo criterios de la vieja Ley de Montes hasta hace pocos años en vigor, se aprobaron la Norma Foral 3/94, de Montes y Administración de los Espacios Naturales protegidos, para Bizkaia, la Norma Foral 13/86 reguladora del Régimen de los Montes del Territorio Histórico de Álava y la Norma Foral 6/1994, de 8 de julio, de Montes de Gipuzkoa.

Recientemente, la estrategia de la Forestal de la Unión Europea y la nueva Ley estatal de montes de 2003 incorporan principios ambientales que en el País Vasco no se podían desconocer. Concretamente en el 2006 se aprobó la Norma Foral 7/2006, de Montes de Gipuzkoa.

En lo que aquí nos interesa, en el artículo 1 de la Norma encontramos los fines ecológicos a la que la misma se ordena:

«Constituye el objeto de la Norma Foral la mejora y conservación de los Montes de Gipuzkoa, garantizando su diversidad y producción, para lo cual es preciso:

1. Ordenar los usos, fomentando el aprovechamiento sostenible del monte, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales.

2. Posibilitar el equilibrio entre su función económica y la función pública inherente a la conservación del patrimonio natural, del clima, del balance hídrico, la limpieza del aire, la estabilidad y fertilidad del suelo, el mantenimiento del paisaje, de la estructura agraria e infraestructuras, así como de la función de esparcimiento de los ciudadanos.

3. Fomentar la economía forestal, el empleo y el desarrollo del medio rural y apoyar a quien sea propietario forestal en el cumplimiento de los deberes especificados en esta Norma Foral, propiciando el equilibrio armónico entre los intereses generales y particulares.

4. Fomentar, consolidar y aumentar la propiedad pública forestal.

5. Armonizar el régimen consuetudinario de los montes con el ordenamiento jurídico, de forma que puedan actualizarse sus instituciones, usos y costumbres.

6. Fomentar la sensibilización e información, en coordinación con otras administraciones públicas y agentes sociales, hacia un uso y aprovechamiento más respetuoso del monte, contribuyendo al cambio de actitudes necesario, tanto de usuarios y consumidores de los bienes y servicios que genera, como de las comunidades, empresas y profesionales que desarrollando su actividad, obtienen de él los variados recursos naturales».

En Bizkaia se ha actualizado la norma en 2007 y en Álava está pendiente de actualizar.

#### **2.4. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

El País Vasco tiene 9 parques naturales, Urkiola, Valderejo, Aiako Harria, Gorbela, Pagoeta, Aralar, Izki, Aizkorri-Aratz y Armañón. Pues bien, estos dos últimos han sido declarados el año 2006. El Parque Natural de Aizkorri-Aratz tiene una superficie de 15.919 Ha y fue constituido por Decreto 76/2006, de 4 de abril, previa aprobación en el mismo Consejo de Gobierno del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por Decreto 75/2006. Por su parte, el Parque Natural de Armañón abarca una superficie de 2.971 Ha. y fue declarado por Decreto 176/2006, de 19 de septiembre; y por Decreto 175/2006, se aprobó el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Como puede apreciarse el progreso de protección de la biodiversidad está totalmente en consonancia con los programas europeos y con la Estrategia ambiental Vasca 2002-2020 de la que en el primer volumen del Observatorio se dio cuenta.

Este sistema de espacios de biodiversidad-isla que comenzó con el mítico Yellowstone en EEUU en el siglo XIX, y hoy universalizado es más que dudoso que sea suficiente para conservar la biodiversidad que necesitamos. A veces parecemos

todos víctimas del síndrome del Arca de Noé, una pareja de cada especie. Pero en esto de la biodiversidad no basta con conservar el número de especies que tenemos, sino, más cabalmente, el número de individuos de cada especie que necesitamos para que nuestra especie esté en el Planeta. Creo que sería más racional que estuviera protegido todo lo no artificializado y para ello la clasificación como suelo no urbanizable es medida débil, salvo que su conversión en urbanizable respondiera a contrastadas necesidades sociales y no a nuevas demandas.

### 3. ESTRATEGIAS Y PLANES

Como se expresó en el primer Volumen del Observatorio de Política ambiental la CAV tiene una Estrategia ambiental 2002-2020 con Programas-Marco cuatrienales. El primero ha estado en vigor durante el período 2002-2006. En este momento está próximo a publicarse el balance de estos primeros cuatro años y el Programa-Marco 2007-2010.

Además de estos instrumentos fundamentales existen otros sectoriales:

- Plan de Gestión de Residuos Peligrosos
- Plan de Suelos Contaminados
- Plan de inspección
- Plan de consumo sostenible
- Estrategia de información, comunicación y participación
- Planes de educación ambiental

- Planeamiento Territorial, cuyos principales instrumentos son las Directrices de Ordenación del Territorio y el Planeamiento Territorial Sectorial. De este último tipo se han aprobado el PTS de Ordenación de los Márgenes y arroyos, Plan de energía eólica, PTS de Red Ferroviaria de la CAV, PTS de creación Pública de Suelo para Actividades económicas y de Equipamientos comerciales, PTS de Zonas Húmedas y el recientemente aprobado PTS de Protección y Ordenación del Litoral.

### 4. JURISPRUDENCIA

Solo en el Tribunal Constitucional, este año de 2006, ha habido alguna Sentencia que puede comentarse. Si la base de datos no falla, ni el TSJPV ni el TS, han dictado sentencia reseñable referente al medio ambiente del País Vasco.

En el caso del TC me referiré a la Sentencia 101/2006, por la que se estima un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra algunos párrafos de ciertos artículos de la Ley Vasca 3/1998, de 27 de febrero, General de protección del medio ambiente del País Vasco, por invadir competencias estatales.

#### 4.1. LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS

*«Artículo 44.–Competencias.*

1.–A los efectos de lo previsto en los artículos 46 y 47 se entenderá como órgano competente para la emisión del informe y de la declaración de impacto ambiental el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma.

*Artículo 47.–Evaluación individualizada de impacto ambiental.*

1.–Con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización o, en su caso, autorización de los proyectos contemplados en el apartado B) del Anexo I de esta ley, éstos se someterán a un procedimiento de evaluación individualizada que culminará con una declaración de impacto ambiental del órgano competente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 y determinará, a los solos efectos ambientales, la conveniencia o no de tal actuación y, en caso afirmativo, fijará las condiciones en que deba realizarse.»

El problema que aquí se plantea es que una de las formas de interpretar la ley es que el órgano ambiental competente de la CAV lo sea también para cualquier proyecto estatal que se desarrolle en suelo vasco.

*«Artículo 47.–Evaluación individualizada de impacto ambiental.*

4.–El plazo máximo para la emisión de la declaración de impacto ambiental será de cuatro meses, a contar desde la remisión del estudio de impacto ambiental al órgano competente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44. Transcurrido dicho plazo sin que existiera pronunciamiento expreso podrá proseguirse con el procedimiento.

6.–El órgano competente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44, podrá prorrogar, mediante resolución motivada, los plazos para la emisión de la declaración de impacto ambiental a los que se refieren los apartados 4 y 5 del presente artículo.

8.–La declaración de impacto ambiental contendrá un plazo para el inicio de la ejecución de los proyectos, transcurrido el cual sin haberse procedido al mismo, por causas imputables a su promotor, aquélla perderá toda su eficacia. No obstante, si existieran causas debidamente justificadas, el órgano competente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44, podrá prorrogar el plazo de inicio de ejecución.

*Artículo 48.–Resolución de discrepancias.*

Las discrepancias que pudieran generarse entre los órganos citados en el apartado primero del artículo anterior serán resueltas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma o en su caso por la Diputación Foral correspondiente.

*Artículo 52.–Relaciones intercomunitarias y transfronterizas.*

2.–En el supuesto de que la ejecución de las actuaciones contempladas en el Anexo I de esta ley causara efectos transfronterizos sobre el medio ambiente de otro Estado, el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma facilitará a las autoridades competentes del territorio afectado el estudio de impacto ambiental que a tal efecto se elabore.

*Artículo 53.–Inspección y control.*

2.–El órgano competente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 podrá ordenar la suspensión de la ejecución de los proyectos ya autorizados contemplados en el apartado B) del Anexo I cuando no hubiera tenido lugar la preceptiva evaluación o se descubra falseamiento, manipulación u ocultación de datos en el procedimiento de evaluación, así como un incumplimiento o transgresión de las condiciones ambientales contempladas en la declaración.»

#### 4.2. LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Curiosamente idéntico litigio se planteó como conflicto de competencias interpuesto por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 1131/1988 que desarrollaba el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de Evaluación del Impacto ambiental.

El azar hizo que en los mismos días en que se publicó la Sentencia del TC 13/1998 se aprobó la Ley Vasca General de Medio ambiente impugnada por el Presidente del Gobierno, con identidad de temas en conflicto. Esto es, el Parlamento Vasco no incorporó la Jurisprudencia del TC sobre estos asuntos. Y esto lo explica el Abogado del Estado y lo acepta la Letrada del Parlamento Vasco. Lo correcto en estos casos, me parece que es el allanamiento. Sin embargo, el desistimiento y el allanamiento ante el TC sólo se utilizan para encubrir acuerdos transaccionales que en este caso no se daban. Y siguiendo ese criticable criterio el TC dictó Sentencia basándose únicamente en la reproducción de los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia de 1998.

«Una vez alcanzada la conclusión de que estamos en un caso que reitera una controversia ya planteada y resuelta, hemos de recordar los criterios que configuraron la ratio decidendi de la mencionada Sentencia y que han sido ya expresamente asumidos por el legislador, que en la exposición de motivos de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, subraya que “se incluyen en el art. 5 del Real Decreto Legislativo los cambios necesarios para adaptar la legislación estatal a los criterios recogidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 1998”. El texto de dicho precepto ha quedado redactado así: “1. A efectos de lo establecido en este Real Decreto Legislativo y, en su caso, en la legislación de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado.–2. Cuando se trate de proyectos distintos a los señalados en el apartado 1, será órgano ambiental el que determine cada Comunidad Autónoma en su respectivo ámbito territorial.–3. Cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración de impacto ambiental, será consultado preceptivamente el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto”».

Y los ya anunciados criterios de la indicada STC 13/1998 fueron los siguientes:

a) «El conflicto sometido a nuestro conocimiento en este proceso constitucional no puede ser resuelto atendiendo exclusivamente al reparto competencial sobre el medio ambiente –art. 11.1 a) EAPV y art. 149.1.23 CE–. Como hemos visto antes, la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal, que condiciona (ahora o en el próximo futuro) la práctica totalidad de la actuación estatal que se materializa físicamente, produciendo las consiguientes repercusiones en el territorio y en el medio ambiente de una o varias Comunidades Autónomas.

Asimismo, no se puede ignorar que la declaración de impacto ambiental determina “la conveniencia o no de realizar el proyecto” y, en caso afirmativo, debe fijar

“las condiciones en que debe realizarse”; a su vez, el contenido de la declaración está llamado a integrarse en la autorización que concederá el órgano titular de la competencia sustantiva sobre el proyecto, formando sus condiciones “un todo coherente con las exigidas para la autorización del proyecto”, como señala el art. 18, apartado 1 y 2, del Reglamento. La evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de esas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atrae a la de medio ambiente, cuyo “carácter complejo y multidisciplinar afecta a los más variados sectores del ordenamiento” (STC 64/1982, FJ 3)» (STC 13/1998, FJ 7).

b) «El reparto competencial en esta materia –art. 11.1 a) EAPV y art. 149.1.23 CE– sólo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenida, como es el caso de la autorización de actividades calificadas. Pero cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del art. 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149)» (STC 13/1998, FJ 8).

c) «Por consiguiente, es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa impugnada confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia, a tenor del bloque de la constitucionalidad. La Administración está ejerciendo sus competencias sectoriales propias cuando asegura que el organismo o la empresa que promueve la obra u otra actividad proyectada realiza el estudio de impacto ambiental, cuando somete el proyecto, y el estudio de impacto, a información pública, cuando realiza consultas con otras autoridades, y les pide informes, y cuando finalmente, a la vista del resultado del estudio, de las alegaciones de los particulares y de los puntos de vista de los restantes Departamentos y Administraciones públicas, formula la declaración de impacto ambiental, la cual viene a formar parte de la autorización final del proyecto» (STC 13/1998, FJ 8).

d) «La conclusión anterior, empero, no puede hacer olvidar las competencias que ostenta el País Vasco, tanto sobre su medio ambiente como otras no menos

significativas: la ordenación del territorio y el urbanismo, con carácter general (art. 10.31 EAPV) y, eventualmente, la competencia correlativa a la ejercida en cada caso por la Administración estatal: aeropuertos y puertos, ferrocarril, minas y energía, patrimonio histórico, montes, agricultura, pesca y caza, industria, vivienda, turismo y ocio, etc., que son materias que le competen en los términos previstos por su Estatuto de Autonomía (núms. 8, 9, 10, 11, 19, 30, 31, 32, 33, 34 y 36 del art. 10 EAPV)». El reconocimiento de este dato nos hizo apreciar que «cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías» (STC 13/1998, FJ 9).

Esta apreciación general la concretábamos después, señalando que la Comunidad Autónoma vasca debe intervenir de dos modos en el procedimiento de evaluación ambiental en las materias de competencia estatal que afecten a su territorio. En primer lugar, mediante «las consultas entre las dos Administraciones, antes incluso de formularse el estudio técnico de impacto ambiental» (FJ 10). Y, en segundo lugar, recabando el Estado de la Administración vasca los informes correspondientes «antes de formular la declaración de impacto ambiental... informes cuyo contenido debe ser ponderado expresamente por la autoridad estatal que formule la declaración de impacto ambiental y, en su caso, por la autoridad que adopte la decisión final sobre el proyecto, asumiendo sus conclusiones o exponiendo las razones de discrepancia por las que no pueden ser aceptadas» (STC 13/1998, FJ 11) FJ 4º.

## 5. ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES<sup>1</sup>

Después del informe sobre el Estado de los Recursos Naturales en 2004 no se ha publicado documentación oficial al respecto, pero hay borradores de los que se pueden sacar algunas conclusiones.

En el documento que manejamos en la Tabla 2 se presenta el siguiente Escenario General previsible:

### *Tendencias Demográficas*

Estabilización o pérdida de habitantes. Envejecimiento poblacional. Creciente inmigración. Disminución del número de individuos por familia.

### *Tendencias Económicas*

Crecimiento económico moderado. Terciarización en la estructura económica. Riesgo de deslocalización de la industria pesada y manufacturera. Riesgo de pérdida de competitividad internacional. Tendencia a la concentración económica

1. Tomo los datos del Documento del Gobierno Vasco titulado «Estrategia ambiental Vasca de Desarrollo sostenible. Programa de acción PMA 2007-2010, Diseñando el futuro».

y a las fusiones. Desaceleración del sector de la construcción. Aumento del consumo. Moderado aumento de la renta per cápita. Creciente valorización de externalidades ambientales.

#### *Tendencias Socio-Culturales*

Aumento de la conciencia medioambiental pero no tanto en la praxis: elección del tipo de vivienda, modos de transporte o formas de ocio. La protección del medio ambiente se consolida como un valor social importante. Mayor regulación ambiental vía Unión Europea.

#### *Tendencias Tecnológicas*

Aumento moderado y constante de la eficiencia energética, de la eficiencia de materiales y de la ecoeficiencia, en parte debido a un desarrollo tecnológico.

#### *Tendencias Transporte*

Importante aumento de la demanda de transporte. Incremento del uso del transporte en automóvil. Ligero aumento de la demanda de transporte público. Tren de Alta Velocidad. Aumento importante del tranvía en desplazamientos interurbanos. Aumento del tráfico aéreo de personas con origen y destino en la CAPV. Aumento del tráfico marítimo de materiales.

#### *Tendencias Energía*

Aumento del consumo energético. Precios medios-altos de los combustibles fósiles. Creciente uso de las energías renovables. Aumentos de la eficiencia energética.

Como consecuencia de lo anterior se presentan las siguientes Conclusiones.

«El escenario general previsible en 2010-2020 se caracteriza principalmente por una estabilización de la población, un crecimiento económico, un aumento del consumo y una terciarización de la economía. Es previsible un aumento en el consumo de energía, un incremento en los precios de los combustibles fósiles y un mayor aprovechamiento de las energías renovables. Estas tendencias estarán acompañadas de un aumento en la demanda de movilidad y en general del sector transporte. Algunos aspectos esperanzadores son las mejoras previsibles en la eficiencia energética y de materiales, una mayor regulación ambiental proveniente de la Unión Europea, y unos mayores niveles de concienciación social.

Un análisis de las tendencias ambientales de los principales indicadores muestran las siguientes conclusiones:

– La tendencia en las emisiones de efecto invernadero son preocupantes. Tanto las proyecciones (BAU) como las previsiones muestran un alejamiento notable de los objetivos. Parece difícil revertir esta tendencia para cumplir con los objetivos de Kyoto. Será también necesario poner en marcha medidas para adaptarse a los cambios que vayan ocurriendo.

– Las emisiones acidificantes seguirán una tendencia a la disminución debido a la incorporación progresiva de nuevas tecnologías y a la previsible coyuntura económica.

– La tendencia de la calidad de las aguas será positiva. En este sentido en el futuro nos beneficiaremos de los esfuerzos ya realizados en materia de saneamiento e infraestructuras. El consumo de agua seguirá muy posiblemente estabilizado.

– El consumo de energía y materiales previsiblemente mantendrá unos aumentos moderados y en línea con el ciclo económico, aunque estará contenido gracias a los cambios previsibles en la estructura económica y a las mejoras en cuanto a eficiencia y ahorro energético.

– Las previsiones de artificialización del suelo muestran una tendencia muy negativa. Las presiones sobre el suelo, debidas principalmente a una mayor demanda de suelo urbanizable, de infraestructuras del transporte y de suelo industrial, seguirán siendo importantes en el futuro. Esta artificialización de suelo estará acompañada de una pérdida de capital natural, una reducción de la biodiversidad y una mayor fragmentación del territorio.

– La generación de residuos urbanos muestra una tendencia al aumento. El aumento del consumo va generalmente acompañado de una mayor generación de residuos, por lo que difícilmente podrá estabilizarse la tendencia. Afortunadamente se está avanzando bastante en la gestión de estos residuos.

Aventurar el futuro es siempre una labor arriesgada. Sin embargo, tener una cierta intuición sobre las tendencias general del estado del medio ambiente en la CAPV puede permitirnos conocer mejor los problemas a los que nos enfrentamos y así ajustar razonablemente mejor la política».

Esta es la opinión del Departamento, al que hay que agradecer la sinceridad. Su dureza me releva de críticas complementarias.

Los conflictos sociales por motivos ambientales siguen siendo los mismos que se apuntaron en el primer volumen.

## APÉNDICE INFORMATIVO

### **El Departamento de Medio ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco**

*Titular:* Esther Larrañaga Galdós

#### **Organigrama**

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio:  
Esther Larrañaga Galdós

Dirección de Gabinete:  
María Zulaika Orozko

Dirección de Servicios:  
Miren Izaskun Iriarte Irureta

Viceconsejería de Medio Ambiente:  
Ibon Galarraga Gallastegui

Dirección de Planificación, Evaluación y Control Ambiental:  
Alberto Jiménez de Aberasturi Corta

Dirección de Calidad Ambiental:

María Begoña Iriarte Trabudua

Dirección de Biodiversidad y Participación Ambiental:

Elisa Sainz de Murieta Zugadi

Viceconsejería de Ordenación del Territorio y Aguas:

Ana Isabel Oregi Bastarrika

Dirección de Ordenación del Territorio:

Martín Arregi San Miguel

Dirección de Aguas:

Tomás Epalza Solano

#### **Normas de carácter general**

DECRETO FORAL 118/2006, de 19 de junio, por el que se aprueba el Plan de Gestión del Visón Europeo, *Mustela lutreola* (Linnaeus, 1761), en el Territorio Histórico de Bizkaia, como especie en peligro de extinción y cuya protección exige medidas especiales.

Orden Foral 434/2006, de 19 de mayo, por la que se aprueba el Plan de Gestión del ave «Quebrantahuesos (*Gypaetus barbatus*)» en el Territorio Histórico de Álava.

DECRETO FORAL 112/2006, de 19 de junio, por el que se aprueba el plan de gestión del ave «cormorán moñudo (*Phalacrocorax aristotelis*)», como especie rara y cuya protección exige medidas específicas.

DECRETO FORAL 116/2006, de 19 de junio, por el que se aprueba el plan de gestión del ave «pañío europeo (*Hydrobates pelagicus*)», como especie rara y cuya protección exige medidas específicas.

DECRETO FORAL 113/2006, de 19 de junio, por el que se aprueba el Plan de Gestión de *Diphasiastrum alpinum* (L.) J. Holub., en el Territorio Histórico de Bizkaia, como especie en peligro de extinción y cuya protección exige medidas específicas.

DECRETO FORAL 114/2006, de 19 de junio de 2006, por el que se aprueba el Plan de Gestión de *Eriophorum vaginatum* L., como especie en peligro de extinción y cuya protección exige medidas específicas, en el Territorio Histórico de Bizkaia.

DECRETO FORAL 115/2006, de 19 de junio, por el que se aprueba el Plan de Gestión de *Genista legionensis* (Pau) M. Laínz, en el Territorio Histórico de Bizkaia, como especie en peligro de extinción y cuya protección exige medidas específicas.

DECRETO FORAL 117/2006, de 19 de junio, por el que se aprueba el Plan de Gestión de *Ranunculus amplexicaulis* L., en el Territorio Histórico de Bizkaia, como especie en peligro de extinción y cuya protección exige medidas específicas.

DECRETO 76/2006, de 4 de abril, por el que se declara el Parque Natural de Aizkorri-Aratz.

DECRETO 75/2006, de 4 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Aizkorri-Aratz.

DECRETO 176/2006, 19 de septiembre, por el que se declara Parque Natural el área de Armañón.

DECRETO 175/2006, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del área de Armañón.

Normal Foral 7/2006, de Montes de Gipuzkoa.

LEY 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.

Decreto 199/2006, de 10 de octubre, por el que se establece el sistema de acreditación de entidades de investigación y recuperación de la calidad del suelo y se determina el contenido y alcance de las investigaciones de la calidad del suelo a realizar por dichas entidades.

### **Publicaciones**

ARLUCEA RUIZ, Esteban: «Marco constitucional del medio ambiente en las Comunidades Autónomas. La perspectiva vasca». *RVAP*, núm. 74, 2006.

