

País Vasco: ley de sostenibilidad energética y nuevas directrices de ordenación territorial

ÍÑIGO LAZKANO BROTONS

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NOVEDADES LEGISLATIVAS. 2.1. Ley de sostenibilidad energética. 2.2. Implicaciones ambientales de otras leyes sectoriales. 3. EJECUCIÓN. 3.1. Las nuevas directrices de ordenación del territorio. 3.2. Desarrollo de la política de espacios protegidos. 3.3. Residuos, valorización de escorias y actividades de compostaje. 3.4. Medidas de protección de las aguas. 3.5. Fauna: paro biológico de la flota y protección del lobo. 3.6. Ruido en actividades recreativas. 3.7. Eficiencia energética de edificios. 3.8. Medidas de fomento ambiental. 3.9. Situación presupuestaria. 4. JURISPRUDENCIA: 4.1. Descontaminación del suelo como carga de urbanización de los propietarios. 4.2. Distancias mínimas entre establecimientos hosteleros y medio ambiente urbano. 4.3. Inclusión del lobo en el catálogo vasco de especies amenazadas. 4.4. Problemas ambientales y territoriales en la implantación de un centro comercial. 4.5. Concurso de normas sancionadoras urbanísticas y ambientales. 5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Durante 2019 se han aprobado la ley vasca de sostenibilidad energética y unas nuevas directrices de ordenación territorial. La polémica sobre el grado de protección que debe dispensarse al lobo ha sido también objeto de debate administrativo y de controversia judicial.

ABSTRACT: During 2019, the Basque energy sustainability law and new territorial planning guidelines were approved. Controversy over the degree of protection to be given to the wolf has also been the subject of administrative debate and judicial controversy.

PALABRAS CLAVE: Sostenibilidad energética. Directrices de ordenación territorial. Conservación y gestión del lobo (*canis lupus*).

KEYWORDS: Energy sustainability. Territorial planning guidelines. Wolf (*canis lupus*) conservation and management.

1. INTRODUCCIÓN

Parece que la CAPV ha pisado el acelerador de la necesaria renovación del dispositivo legislativo ambiental autonómico. Durante 2019 se ha aprobado la Ley de sostenibilidad energética, de cuyo contenido detallado damos cuenta en esta crónica. También han visto la luz dos leyes sectoriales con evidentes implicaciones en la materia, aunque más desde la perspectiva de la planificación territorial: la reguladora del patrimonio cultural y la de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales. El Gobierno vasco ha presentado en sede parlamentaria otros dos proyectos de ley importantes: el de administración ambiental (que pretende sustituir a la, ya en muchos aspectos obsoleta, Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco de 1998) y el de conservación del patrimonio natural. Otro texto legal, sobre cambio climático, se halla aún en una fase más incipiente de tramitación, pues ha sido sometido a información pública en tanto que anteproyecto de ley (Resolución de 4 de junio de 2019, del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, BOPV 110, 12 de junio). El único factor que ensombrece este importante avance legislativo es la posible disolución anticipada del parlamento autonómico y la convocatoria de las subsiguientes elecciones autonómicas, lo que haría decaer y retrasaría la necesaria aprobación de todos estos textos legislativos.

Desde el punto de vista de la actividad del ejecutivo, merece la pena prestar atención a la aprobación definitiva de las nuevas Directrices de ordenación del territorio del País Vasco, que vienen a sustituir a las de 1997, y que constituyen la más importante referencia planificadora en la CAPV, con especial incidencia en la ordenación de su medio físico.

2. NOVEDADES LEGISLATIVAS

2.1. LEY DE SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA

Se ha aprobado una de las leyes vascas más importantes de los últimos años en materia ambiental: la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética (en adelante, LSE). La norma pretende establecer, de acuerdo con la orientación general de la política energética, los pilares normativos de la sostenibilidad energética en los ámbitos de las administraciones públicas vascas y del sector privado, articulando los deberes y obligaciones básicos que deben cumplir y que se orientan fundamentalmente al impulso de medidas de ahorro y eficiencia energética, y de promoción e implantación de energías renovables. La ley consta de setenta y un artículos (distribuidos en cinco títulos), cinco disposiciones adicionales y otras tantas finales.

En el Título I (Disposiciones generales) se establecen el objeto de la ley, su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, las definiciones legales de los conceptos utilizados, y los objetivos y principios de la norma. Por lo que se refiere a su ámbito de aplicación ha de señalarse que la misma afecta no solo a las administraciones públicas vascas (autonómica, foral y local, así como también a la UPV/EHU), incluyendo sus entidades vinculadas o dependientes, sino también al sector privado (sector industrial, establecimientos e instalaciones del sector servicios de ámbito privado, edificaciones e instalaciones de viviendas residenciales y el transporte privado de mercancías y pasajeros en todas sus modalidades). Desde el punto de vista objetivo la ley se aplica a edificios, instalaciones y parque móvil de todos los sujetos anteriores (aunque en el caso de los edificios se establecen algunas excepciones: los arrendados a personas a los que no fuera de aplicación la ley, los ubicados en el extranjero, etc.). Siguiendo la técnica normativa habitual en la materia se describen en la ley tanto los objetivos que se persiguen (impulso de la eficiencia y promoción del ahorro en el uso de la energía, promoción e implantación de energías renovables, desvinculación gradual de la producción de energía fósil y nuclear, movilidad más racional y sostenible, reducción de emisiones de GEI, reducción de la factura energética, etc.), como los principios en los que la misma se asienta (transición a un nuevo modelo energético e incremento de la soberanía energética; papel ejemplarizante de las administraciones públicas en la materia; integración de estas exigencias en el diseño y aplicación del resto de políticas y actuaciones públicas; priorización en los planes territoriales, urbanísticos y de infraestructuras de medios de transporte menos intensivos en el uso de la energía; políticas energéticas basadas en datos científicos y técnicos y elaboradas con perspectiva de género; cooperación, eficacia y coordinación interadministrativa; participación ciudadana; monitorización, control y evaluación continua de los consumos energéticos públicos; etc.).

En el Título II se incorpora la regulación afectante a las administraciones públicas vascas. En primer lugar (en su capítulo I) se establecen los mecanismos para la integración de la sostenibilidad energética en las políticas públicas y se fijan mecanismos de coordinación interinstitucional. Se exige la incorporación de un estudio de sostenibilidad energética a los planes territoriales, urbanísticos y de infraestructuras, estudio cuyo contenido concreto se desarrolla en la propia ley. En los casos de sometimiento de los citados planes a evaluación ambiental estratégica, para evitar duplicidades, los aspectos relativos a la sostenibilidad energética se incluirán en los documentos generales de evaluación, sin que sea exigible un estudio diferenciado. Se prevé que los instrumentos urbanísticos han de prever necesariamente estaciones de recarga de uso público en los entornos urbanos, para garantizar el suministro de energía a las personas usuarias de vehículos eléctricos y propulsados por combustibles alternativos, así como espacios para facilitar el uso y el aparcamiento de bicicletas. Otros mecanismos importantes para alcanzar los objetivos de integración y coordinación previstas son la necesidad de dictar un plan territorial sectorial de energías renovables (que habrá de iniciarse en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la ley) o la obligatoria creación en cada una de las administraciones públicas territoriales de una comisión para la sostenibilidad energética (o entidades de similares características), cuyas funciones se desarrollan en la ley.

En el capítulo II de este mismo Título II se desarrollan los objetivos y acciones a desarrollar por las administraciones públicas. De manera general se establece la obligatoriedad de realizar un inventario de edificios, parque móvil e instalaciones de alumbrado público existentes dentro de su ámbito de actuación, con el objeto de conocer datos relevantes como superficie útil, calificación energética, consumos y gastos energéticos, número de vehículos y tipo de combustible utilizado, etc. Tales inventarios, y su información asociada, serán públicos y deberán estar a disposición del público en general. Se establece también la necesidad de incorporar a todos los edificios e instalaciones administrativas contadores de energía eléctrica con capacidad de telemedida, de registro y de transmisión de curva de carga en períodos inferiores a una hora, así como realizar el control de consumo de energía por edificio al menos una vez al año y con base mensual. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la LSE los citados edificios, si tuvieran una potencia térmica superior a 70 kW, deberán contar con una auditoría energética, cuyo contenido se regula con detalle, debiéndose realizar otra diferente para el alumbrado público exterior. Todas las administraciones públicas vascas han de diseñar sus propios planes de actuación energética de carácter plurianual, con la debida participación ciudadana en su proceso de elaboración, aunque a los ayuntamientos de población inferior a 5000 habitantes se les permite la realización de esos planes con carácter mancomunado o de ámbito comarcal. En cualquier caso se

establece que las administraciones públicas vascas, cada una en su respectivo ámbito de actuación, como criterio general deberán alcanzar una reducción del consumo de energía del 60% en el horizonte 2050, con una reducción del 35% en el horizonte 2030. Además, en las licitaciones para la compra de energía eléctrica de las administraciones públicas vascas se exigirá que el 100% de la energía adquirida sea de origen renovable. También deberán lograr para el año 2030, en el conjunto de sus edificios, disponer de instalaciones de aprovechamiento de energías renovables suficientes para abastecer el 32% del consumo de la citada administración, incluyendo tanto sistemas de aprovechamiento térmico como de generación eléctrica. Junto a estas concretas reglas aparecen en la ley previsiones más generales que permiten a las administraciones adoptar medidas de impulso para la consecución de los objetivos de la ley; incluir determinadas cláusulas de sostenibilidad energética en los contratos públicos; fijar medidas de renovación de instalaciones, equipos, flotas y vehículos; o establecer planes de formación en la materia para el personal a su servicio. De manera bianual cada administración ha de publicar un informe de sostenibilidad energética, en el que se han de incluir consumos desglosados por edificios y fuentes empleadas, auditorías efectuadas, medidas adoptadas e inversiones realizadas, grado de cumplimiento de las obligaciones de la LSE, etc. Se abordan de manera separada las medidas y acciones a seguir en el caso de edificios y en materia de transporte y movilidad. Por lo que se refiere a los edificios se impone que a fin de conocer, controlar y reducir los consumos energéticos de los edificios, todos los existentes de titularidad de las administraciones públicas vascas deberán contar con su correspondiente certificación energética de edificios debidamente inscrita en el Registro de Certificados de Eficiencia Energética del País Vasco. El 40% de los edificios existentes de cada administración pública vasca, cuyo nivel de calificación energética fuera inferior a B, deberán mejorar dicha calificación hasta el nivel B, como mínimo, antes del año 2030, excepto en los casos en que exista una causa justificada. Los edificios de titularidad de las administraciones públicas vascas de nueva construcción y los existentes que sean objeto de reformas integrales cuya construcción o reforma se inicie dos años después de la aprobación de la ley, o a partir de la fecha indicada en la normativa aplicable, deberán ser de consumo de energía casi nulo, aunque la LSE establece supuestos de dispensa (los protegidos por su valor arquitectónico o histórico, las construcciones provisionales, los de superficie útil inferior a 50 metros cuadrados, etc.). En cuanto a transporte y movilidad, a partir del año 2020, el 100% de los vehículos que se adquieran por las administraciones públicas vascas deberán utilizar combustibles alternativos, aunque la ley prevé excepciones. Los edificios de nueva construcción, de titularidad de las administraciones públicas vascas, habrán de contar con puntos de recarga de vehículos eléctricos y con espacios para facilitar el uso y el aparcamiento de bicicletas. El servicio público de transporte de viajeros y viajeras por carretera

deberá prestarse por vehículos que utilicen combustibles alternativos, de acuerdo con lo dispuesto en la LSE y en lo que reglamentariamente se desarrolle. Los pliegos o instrumentos que se adopten para el otorgamiento o, en su caso, renovación de las licencias o concesiones administrativas correspondientes deberán tener en cuenta que el 100% de la flota de vehículos renovada habrá de utilizar combustibles alternativos a partir del año 2020. También se establece la previsión de que a fin de evitar un incremento excesivo del uso de la energía y de las emisiones de gases de efecto invernadero o un deterioro de la calidad del aire atmosférico, los municipios podrán prohibir o restringir el acceso a determinadas zonas de su término municipal a los vehículos que no utilicen combustibles alternativos o a aquellos que sobrepasen determinados niveles de emisión, en razón de su tecnología de propulsión. Los municipios podrán habilitar carriles alternativos y reservar zonas para el estacionamiento de aquellos vehículos que utilicen combustibles alternativos, así como establecer reducciones en el precio del estacionamiento en zonas públicas o aparcamientos municipales y deberán privilegiar las zonas peatonales y los carriles-bici, frente a los espacios reservados a la circulación de los vehículos a motor. Todos los municipios de más de 5000 habitantes han de contar con un plan de movilidad urbana en el plazo de dos años, plan cuyo contenido (diagnóstico, medidas, objetivos, etc.) y determinados aspectos esenciales de su tramitación y vigencia se desarrollan en la LSE. Para cubrir la movilidad interurbana en el resto de municipios se habrá de adoptar un plan de movilidad por cada diputación foral.

Con el fin de facilitar inversiones públicas para la aplicación de la ley, se constituirá una herramienta financiera para el apoyo a las entidades locales con una cantidad mínima de 100 millones de euros. La herramienta se irá reconstituyendo por medio del retorno de las ayudas recibidas por parte de las administraciones que reciban financiación previamente, en función de los retornos derivados del ahorro energético.

En el Título III de la ley se abordan las previsiones afectantes para el sector privado, diferenciándose las relativas al sector industrial, a los servicios privados y comercio, al sector residencial y nuevos desarrollos urbanísticos y al transporte privado. Al margen de acciones específicas para cada uno de estos sectores, en el capítulo III se establecen de manera general para todo el sector privado reglas sobre la posibilidad de acuerdos voluntarios entre empresas e instituciones públicas para alcanzar objetivos más exigentes, la normalización de la exhibición de etiquetas informativas en materia de sostenibilidad energética, la obligación de disponer de planes de formación para las empresas que superen un mínimo de trabajadores, la financiación de las actuaciones legalmente contempladas y el otorgamiento de ayudas, mediante programas de subvenciones o convenios de colaboración interadministrativos, o la realización de campañas y planes de divulgación y sensibilización en la materia.

Por lo que se refiere al sector industrial la LSE impone obligaciones a las actividades industriales radicadas en la CAPV en la que concurran las siguientes condiciones: a) que sean industrias encuadradas en los grupo B (extractivas), C (manufactureras), D (de suministro de electricidad, gas vapor y aire acondicionado), E (de suministro de agua, saneamiento, gestión de residuos y descontaminación), o F (construcción) de acuerdo con la CNAE-2009; y b) que tengan un consumo energético superior a 500 toneladas equivalente de petróleo anuales. Tales actividades se dividen en dos categorías: tipo I1 (grandes empresas) y tipo I2 (las restantes). Todas las empresas habrán de realizar auditorías energéticas de sus equipos, instalaciones, edificios, etc., con el fin de adoptar medidas de ahorro, eficiencia e incorporación de renovables. En el plazo de un año deberán comunicar a la administración competente la disponibilidad y aplicación de sistemas de gestión energética mediante un proveedor de servicios o gestor energético externo (o sistema propio equivalente). Deberán disponer en los centros de trabajo donde trabajen más de 100 personas por cada turno, en los términos que reglamentariamente se establezcan, de un plan de transporte al centro de trabajo, que incluya medidas para posibilitar el uso de transportes públicos o de vehículos alternativos de titularidad privada. El número de 100 personas por cada turno incluirá a todas las que trabajen en el centro, tanto en régimen de contratación directa como personas autónomas o pertenecientes a empresas subcontratadas. Todos los edificios industriales habrán de disponer del certificado en eficiencia energética del edificio. El consumo de hidrocarburos líquidos como fuente de energía en el sector industrial deberá ser objeto de una reducción paulatina hasta el 31 de diciembre de 2030, con la finalidad de que, a partir de dicha fecha, se pueda proceder a su completa sustitución por fuentes energéticas menos contaminantes.

En cuanto a los servicios privados y comercio, se sujetan a la LSE los establecimientos privados previstos en la CNAE-2009 en los grupos I (hostelería), J (información y comunicaciones), K (actividades financieras y de seguros), L (actividades inmobiliarias), M (actividades profesionales, científicas y técnicas), P (educación), Q (actividades sanitarias y de servicios sociales), R (actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento) y S (otros servicios). Como en el caso anterior, tales actividades se dividen en dos categorías: tipo S1 (grandes empresas) y tipo S2 (las restantes). La regulación es prácticamente idéntica a la del sector industrial en los temas de auditorías energéticas, gestión energética, planes de movilidad de centros de trabajo, certificación energética de edificios y eliminación de hidrocarburos líquidos.

Por lo que respecta al sector residencial y a nuevos desarrollos urbanísticos, se sujetan a las obligaciones de la ley los edificios de viviendas de titularidad pública o privada radicados en la CAPV, clasificándolos en dos categorías: tipo R1 (existentes) y tipo R2 (nuevos). Para los existentes

destinados a vivienda se establecen las siguientes obligaciones: a) cuando dispongan de una instalación centralizada de producción de calefacción, agua caliente sanitaria y/o refrigeración, dispondrán de sistemas de contabilización de consumos individuales, en la forma y los plazos que reglamentariamente se determinen; b) en los que contengan un número mínimo de viviendas, cuando se pretenda realizar una reforma importante, se deberá llevar a cabo una auditoría energética previa, según se regule por normativa; c) en la forma y los plazos que reglamentariamente se establezcan, todos los edificios residenciales deberán disponer del certificado de eficiencia energética del edificio antes del 31 de diciembre de 2022; d) en los que se vayan a renovar o rehabilitar, siempre que estos estén sometidos a certificación energética, se aplicarán los criterios mínimos de calificación que se determinen reglamentariamente; e) para fomentar la sustitución paulatina de hidrocarburos líquidos por otras energías más respetuosas con el medio ambiente, se establecerán las medidas pertinentes, con el fin de alcanzar su completa sustitución antes del 31 de diciembre de 2030; f) de cara a mejorar la eficiencia energética, económica y medioambiental, reglamentariamente se regularán los criterios para la obligatoriedad de realizar estudios de suministro a través de sistemas energéticos centralizados y/o alternativos, así como para la instalación de sistemas de autoconsumo; y g) en los garajes comunitarios se regularán los criterios y las condiciones para facilitar la implantación de instalaciones de recarga de vehículos eléctricos. En cuanto a las obligaciones de los edificios nuevos destinados a vivienda, incluidos los de protección pública, las obligaciones son las siguientes: a) siempre que estén sometidos a certificación energética, se aplicarán los criterios de calificación mínima que se determinen reglamentariamente; b) los nuevos desarrollos urbanísticos que superen un mínimo de edificabilidad física deberán prever sistemas centralizados de suministro energético de sistemas de calor, preferentemente a partir de fuentes renovables, siempre que ello fuera técnica y económicamente razonable; y c) equipar con presistemas de puntos de recarga de vehículo eléctrico los aparcamientos comunitarios, y de espacios para facilitar el uso y el aparcamiento de bicicletas, que reglamentariamente se determinen.

Las empresas de transporte privado de mercancías y pasajeros radicadas e la CAPV se someten a las obligaciones de la LSE y de su normativa de desarrollo. Se clasifican en tres grupos: tipo T1 (empresas de transporte pesado de mercancías y pasajeros, vehículos comerciales-furgonetas, y otros que dispongan de una flota de vehículos en la que se superen más de 10 unidades); tipo T2 (empresas privadas en las que, no siendo del sector del transporte, su flota supere los 10 vehículos de tracción mecánica) y tipo T3 (vehículos privados de tracción mecánica no contemplados en los otros dos grupos). Con la periodicidad que se determine, las flotas de transporte de los tipos T1 y T2, que cumplan los criterios que se establezcan, deberán realizar un estudio

comparativo de su situación actual y de las posibilidades de uso en sus flotas de sistemas alternativos de transporte más eficientes y sostenibles, en los términos que reglamentariamente se desarrollen.

El Título IV de la ley aborda las medidas de transparencia e información en materia de sostenibilidad energética. Las empresas distribuidoras de energía están obligadas a entregar a las administraciones públicas información de los consumos de productos energéticos. Se crea un registro autonómico de instalaciones renovables. Dentro de los derechos de las personas consumidoras, se garantiza su participación activa en el mercado de suministro de gas y de electricidad, así como su derecho a estar informadas del consumo energético real y de los costes correspondientes con una frecuencia que les permita regular su propio consumo. Para ello, según lo que se desarrolle normativamente, todos los equipos de medida en suministros energéticos deberán disponer de sistemas de telemedida y de telegestión. Las empresas distribuidoras de energía, o las empresas responsables de la medida, deberán facilitar a las personas consumidoras finales titulares del suministro, o a aquellas autorizadas por éstas, el acceso telemático gratuito y en tiempo real a los datos generados por dichos equipos, así como un acceso directo a los datos del propio contador.

Por último, el Título V se refiere a la inspección, el control y el régimen sancionador, funciones que corresponden al departamento del Gobierno Vasco con competencia en materia de energía. En este apartado se incorporan las previsiones habituales de la legislación sectorial sancionadora (la consideración de agente de la autoridad del personal funcionario que realiza estas labores, las posibilidades de actuación mediante entidades colaboradoras independientes de los interesados, la presunción de certeza y valor probatorio de las actas de inspección, los plazos de prescripción, las medidas cautelares y multas coercitivas adoptables, etc.). Las infracciones se clasifican en muy graves, graves y leves, pudiendo las sanciones alcanzar en cada caso el límite de 350.000, 50.000 y 12.000 euros respectivamente. Cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por cometer la infracción la sanción será aumentada por ese importe. Pero, en todo caso, la cuantía de la sanción no podrá superar el 10% del importe anual de la cifra de negocios del sujeto infractor, o el 10% del importe neto anual de la cifra de negocios consolidada de la sociedad matriz del grupo al que pertenezca dicha empresa.

Son infracciones muy graves: a) no llevar a cabo una auditoría energética en los plazos y las condiciones establecidos normativamente, o la manipulación dolosa de datos al realizarse una auditoría energética; b) realizar una auditoría energética sin contar con una entidad debidamente acreditada o no contar con una empresa de servicios energéticos o sistema propio equivalente cuando así lo establezcan las normas; c) el incumplimiento de los porcentajes de ahorro o renovables establecidos en esta ley, cuando la diferencia entre lo exigido y lo

efectivamente logrado sea superior al 50%; y d) el incumplimiento de las obligaciones relativas a la calificación energética de los edificios. Son conductas calificadas como infracciones graves: a) la falta de adopción de un plan de transporte a los centros de trabajo en las condiciones y los plazos establecidos en las normas; b) la falta de adopción de un plan de medidas para la formación del personal en las condiciones y los plazos establecidos normativamente; c) la falta de comunicación o la manipulación dolosa de datos en la información que se debe remitir a la administración competente; d) el incumplimiento de los porcentajes de ahorro o de renovables establecidos en esta ley, cuando la diferencia entre lo exigido y lo efectivamente logrado sea superior al 30% e inferior al 50%; e) el incumplimiento de las obligaciones relativas a los puntos de recarga de vehículo eléctrico y de espacios para facilitar el uso y el aparcamiento de bicicletas; f) la falta de justificación de las obligaciones correspondientes sobre auditorías energéticas; g) la falta de comunicación del grado de implantación de instalaciones de energía renovable para un periodo determinado; y h) la inobservancia de los plazos establecidos en el articulado de la presente ley para la adaptación de los edificios y las instalaciones, para la adopción de tecnologías y energías más eficientes o sostenibles, o para el cumplimiento de los objetivos fijados. Finalmente, tienen la consideración de infracciones leves: a) el incumplimiento de los porcentajes de ahorro o renovables establecidos en esta ley, cuando la diferencia entre lo exigido y lo efectivamente logrado sea superior al 15% e inferior al 30%; y b) el incumplimiento de cualesquiera otras obligaciones o requisitos establecidos en esta ley que no constituya infracción muy grave o grave.

2.2. IMPLICACIONES AMBIENTALES DE OTRAS LEYES SECTORIALES

El año pasado se aprobó la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de patrimonio cultural Vasco (BOPV 93, 20 de mayo). El objeto de esta ley (en adelante LPCV) es establecer el régimen jurídico de dicho patrimonio, con el fin de garantizar su protección, conservación y puesta en valor. Evidentemente en la norma se abordan cuestiones que van más allá de las propiamente ambientales y territoriales, pero también hay que considerar las afecciones que en esos ámbitos produce la ley, puesto que dentro de los bienes del patrimonio cultural vasco (que pueden ser inmuebles, muebles e inmateriales) se incluyen, por ejemplo, los que ostentan un valor paleontológico o paisajístico. Así, por ejemplo, cuando se procede a la declaración de protección de un bien cultural, la resolución debe incluir entre sus contenidos mínimos “la relación de elementos degradantes, incluidos los causantes de contaminación visual o acústica, para su atenuación o eliminación”.

La incidencia más fuerte de la LPCV en materia medioambiental se observa, precisamente, al regular el régimen específico de protección de los

bienes culturales inmuebles. Más allá de algunas reglas generales que son habituales en la ordenación de este tipo de sectores (por ejemplo, la preceptividad de la autorización sectorial previa al otorgamiento de licencias urbanísticas sobre bienes culturales declarados, la regulación del carácter excepcional de los desplazamientos de bienes culturales inmuebles o la necesidad de informe favorable del órgano sectorial en materia de patrimonio cultural sobre todo tipo de instrumentos de ordenación que afecten a bienes culturales declarados), hay que destacar tres previsiones específicas:

- a) La protección otorgada por la LPCV a los bienes inmuebles inscritos en el registro del patrimonio cultural vasco, así como a los incluidos en las zonas de presunción arqueológica, "prevalecerá sobre los instrumentos de ordenación urbanística, territorial y medioambiental" que dispondrán de un plazo máximo de dos años para su adaptación.
- b) En la tramitación de todas las evaluaciones de impacto ambiental que puedan afectar directa o indirectamente a los bienes culturales, así como a las zonas de presunción arqueológica, la administración competente en materia de medio ambiente solicitará informe del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de patrimonio cultural, que tendrá carácter preceptivo y vinculante, debiendo incluirse sus determinaciones en la declaración ambiental.
- c) Se establecen reglas destinadas a prohibir y eliminar la instalación de elementos que originen contaminación visual o acústica sobre los bienes culturales protegidos, dificultando o distorsionando su contemplación.

El significado de la Ley 10/2019, de 27 de junio (BOPV 129, 9 de julio), de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales (en adelante LOTGEC), viene determinado por su origen. El Tribunal Supremo declaró la nulidad, por diversas sentencias de 2015, de varias determinaciones que imponían limitaciones a la superficie máxima para equipamientos comerciales mediante el plan territorial sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales. Tales restricciones, señalaban las sentencias, debían estar suficientemente motivadas en una norma con rango de ley. Además, la introducción de limitaciones superficiales a su implantación no podía obedecer a razones exclusivamente comerciales y mercantiles y, en todo caso, cualquier restricción debía observar la triple condición de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

La LOTGEC va a regular, en consecuencia, la implantación y ampliación de los grandes establecimientos comerciales (que se definen en el propio texto legal combinando los usos a los que están destinados con su edificabilidad urbanística, edificabilidad que varía en función del tipo de municipios en los que se enclaven). La ley descansa en varios principios: la libertad de empresa, la libertad de establecimiento -con las limitaciones admisibles a la misma-, la cooperación y coordinación interadministrativa y el principio de desarrollo sostenible. Estos principios están orientados a la consecución de diversos objetivos que se explicitan en la ley, varios de los cuales son evidentemente ambientales: la ocupación sostenible del suelo y la preservación de sus valores; la protección de los entornos y del medio ambiente urbano, rural y natural; la minimización del impacto de la implantación de tales establecimientos sobre el territorio; el robustecimiento de un modelo de ciudad compacta; el estímulo de la movilidad sostenible mediante el fortalecimiento de las redes de transporte público y colectivo; la reducción de los desplazamientos en modos de transporte privado que contribuyen a la producción de emisiones contaminantes a la atmósfera; la preservación del paisaje, rural y urbano, y del patrimonio cultural y natural, así como el fomento de la biodiversidad urbana; etc. Para alcanzar tales fines la LOTGEC establece las condiciones de implantación de los grandes establecimientos comerciales, regulándose generalmente su ubicación (siempre que no tengan "carácter singular") en la trama urbana residencial, aunque con algunas excepciones derivadas de la continuidad y colindancia con otros ámbitos de ordenación no residenciales -pero comprendidos en la malla urbana- y, en cualquier caso, con límites cuantitativos mínimos de perímetro colindante o máximos de superficie y edificabilidad. También se regulan con cierto detalle las condiciones de ampliación de los grandes establecimientos ya existentes.

3. EJECUCIÓN

3.1. LAS NUEVAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Por Decreto 128/2019, de 30 de julio (BOPV 181, 24 de septiembre), se han aprobado definitivamente las directrices de ordenación territorial del País Vasco (DOT). Sustituyen a las precedentes de 1997, y tratan de abordar desde el mismo vértice de la planificación territorial los retos derivados del actual contexto ambiental, económico y sociodemográfico (el cambio climático, la opción por la economía circular, el estancamiento poblacional y su envejecimiento, la terciarización de la industria, etc.). El Decreto consta de cinco artículos, dos disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y una final. Como dice la ley de ordenación del territorio del País Vasco, y asume el art.3 del Decreto, las DOT están integradas por tres elementos:

- a) Memoria, que consta de doce apartados y que no se publica en el BOPV, sino que aparece referenciada en la página web del departamento competente en la materia del Gobierno Vasco (el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda: DMAPTV). En esta memoria se incluyen como temas: 1) el marco de la revisión, 2) las bases y principios rectores del modelo territorial, 3) los elementos definitorios del modelo territorial, 4) el medio físico y la infraestructura verde, 5) el hábitat rural, 6) el hábitat urbano, 7) el paisaje, el patrimonio cultural y natural y los recursos turísticos, 8) la gestión sostenible de los recursos (agua, energía y economía circular), 9) la movilidad y logística, 10) las cuestiones transversales (accesibilidad universal, perspectiva de género, cambio climático, salud, euskera e interrelación territorial), 11) la gobernanza, y 12) anexos sobre la infraestructura verde, los servicios de los ecosistemas y los indicadores de sostenibilidad territorial y urbanística.
- b) Mapa síntesis, que, como en el caso anterior, no aparece en el BOPV sino solo en su versión en la web referida.
- c) Normas de aplicación, que figuran como anexo I del Decreto 128/2019 y que se publican íntegramente en el BOPV. Estas normas de aplicación se estructuran en tres capítulos (I. Objeto y naturaleza. II. Directrices de ordenación y uso del espacio. III. Directrices recomendatorias), cinco anexos (I. Identificación de la eficacia vinculante directa o indirecta de las directrices del capítulo II. II. Ordenación del medio físico. III. Municipios que componen cada área funcional. IV. Cuantificación residencial. V. Normativa sectorial introducida de acuerdo con los informes de la administración central), tres disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y una final.

Además, el Decreto 128/2019 cuenta con un anexo II, en el que se incluye el extracto relativo a la integración de los aspectos ambientales, incluidas las medidas de seguimiento de los efectos en el medio ambiente, a los efectos de lo previsto en la normativa de evaluación ambiental.

Como puede comprobarse a primera vista, el catálogo de cuestiones y reglas medioambientales que se abordan en las DOT es amplio, y es imposible hacer en este momento una detallada referencia del mismo. Pero hay que destacar ciertos elementos contenidos en las DOT, algunos importantes por contraste con lo que establecían las anteriores de 1997.

La nuevas DOT clasifican con más claridad que antes las normas de aplicación, diferenciando con nitidez cuáles son simples recomendaciones (las del capítulo III del anexo I) y cuales son estrictamente vinculantes (las del capítulo II del anexo I), distinguiendo dentro de éstas las que tienen eficacia directa e indirecta (estas últimas, las dirigidas a las diferentes administraciones y que tienen que ser desarrolladas por el subsiguiente planeamiento territorial y urbanístico). Sin embargo, se detecta un problema grave que deberá ser resuelto. Se establece que los planes territoriales parciales y los planes territoriales sectoriales han de adaptarse a las DOT en un plazo de ocho años, y que “continuarán vigentes en tanto no se produzca su adaptación”. Si se interpreta este último precepto de manera literal, no podría afirmarse la eficacia directa de las normas vinculantes que establece las DOT, pues todas serían de eficacia indirecta (al no ser aplicables hasta que su contenido se incorporase a un plan de los señalados), lo que no parece demasiado razonable. Hay que pensar, en consecuencia, que las directrices vinculantes de ordenación y uso del espacio catalogadas como de eficacia directa, al expresarse en normas concretas de aplicación general, son aplicables desde la entrada en vigor de las mismas DOT, sin necesidad de su incorporación a planeamiento alguno. Por eso resulta de especial interés cuales de ellas introducen novedades sustanciales en el sistema de ordenación vigente (pues otras muchas solo reproducen lo que ya existía con anterioridad).

Si se observa la matriz de ordenación del medio físico, en la que se recoge la ordenación del suelo no urbanizable de la CAPV que realiza las DOT, los cambios son escasos y poco relevantes, más allá de una mejor y más precisa definición tanto de los tipos de suelo como de los usos propiciados, admisibles o prohibidos. Desaparece uno de los tipos de suelo no urbanizable previstos en las directrices de 1997 (el denominado “sin vocación de uso definido”) sin que se establezca expresamente cuál es el destino de las más de veintidós mil hectáreas así clasificadas en los diversos planes urbanísticos locales. Desaparece también la limitación del carácter vinculante de la matriz a los casos del suelo no urbanizable de especial protección y de protección de aguas superficiales, por lo que puede afirmarse que en el nuevo modelo de ordenación establecido todas las previsiones de la matriz resultan vinculantes (y la mayor parte de las mismas de eficacia directa). Se establece, como norma vinculante de eficacia directa, que en los casos en los que se dé una concurrencia de la llamada infraestructura verde (espacios protegidos, corredores ecológicos, humedales, etc.) con la infraestructura “gris” (infraestructuras viarias, desarrollos urbanos, etc.), prevalecerá la primera en aras a la realización de las tareas necesarias de restauración ecológica.

Otros aspectos que muestran una cierta tensión en las directrices son las previsiones que, simultáneamente, pretenden impulsar una cierta densificación de las zonas urbanas (a favor del modelo de ciudad compacta, estableciendo,

por ejemplo, un perímetro de crecimiento urbano a los municipios) compatible con la permeabilización y continuidad de sus espacios libres; o, uno de los aspectos más importantes de las directrices, la fijación de criterios de cuantificación residencial que limite los desarrollos urbanos locales, si bien con una cierta flexibilidad pues los coeficientes fijados en las directrices pueden ser modificados por el Gobierno Vasco reglamentariamente.

Significativas son las previsiones sobre equipamientos comerciales (aunque, en este sentido, prevalecerán por razones de rango normativo las previsiones de la citada LOTGEC) y la inclusión de ciertas reglas sobre incrementos residenciales en núcleos rurales, que desarrollarían aspectos inicialmente no previstos en la legislación urbanística vasca. En la regulación sobre actividades extractivas en suelo no urbanizable señalan las DOT que, en relación a la fractura hidráulica o "fracking", la incertidumbre sobre sus impactos, unida a la actuación en un territorio significativamente denso en cuanto a población y estructuras urbanas como la CAPV, desaconsejan su desarrollo.

En materia de ordenación territorial también se ha aprobado definitivamente, por Decreto 145/2018, de 9 de octubre (BOPV 200, 17 de octubre), la modificación del plan territorial parcial del área funcional de Álava central, para posibilitar la construcción de la terminal logística intermodal de Jundiz-Villodas.

3.2. DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE ESPACIOS PROTEGIDOS

Se ha aprobado la parte normativa de los segundos planes rectores de uso y gestión de los parques naturales de Urkiola y Gorbeia, y ordenado la publicación íntegra de tales instrumentos y de los documentos de directrices y actuaciones de gestión para dichos parques y las zonas de especial conservación (ZEC) correspondientes (ES2130009 y ES2110009), mediante Decreto 27/2019, de 28 de febrero (BOPV 53, 15 de marzo) y Decreto 169/2019, de 29 de octubre (BOPV 220, 19 de noviembre), respectivamente.

3.3. RESIDUOS, VALORIZACIÓN DE ESCORIAS Y ACTIVIDADES DE COMPOSTAJE

Por la conflictividad (política y judicial) que la materia produce, y aún no tratándose de una norma autonómica sino foral, hay que destacar en esta materia la aprobación de la Norma Foral 6/2019, de 20 de marzo, por la que se aprueba el plan integral de gestión de residuos urbanos de Gipuzkoa 2019-2030 (BOPV 79, 26 de abril).

Por otro lado, mediante Decreto 64/2019, de 9 de abril (BOPV 80, 30 de abril), se establece el régimen jurídico aplicable a las actividades de valorización de escorias negras procedentes de la fabricación de acero en hornos de arco eléctrico. Este reglamento pretende innovar la regulación preexistente, de 2003, a las nuevas exigencias e implicaciones derivadas del concepto de "economía circular" impulsado por la UE. Así, se categorizan, siempre bajo la consideración de criterios ambientales, varios tipos de usos contemplados para la utilización de áridos siderúrgicos (sometidos a autorización específica del órgano ambiental de la CAPV). Recibe una particular atención el empleo de este tipo de áridos en aplicaciones constructivas y en la fabricación de cemento, por la potencial afección ambiental ligada a una posible liberación de sus componentes. Pero la utilización final de las escorias valorizadas debe ajustarse también a los requisitos técnicos de carácter constructivo y a los demás que pudieran resultar de aplicación en función del destino final propuesto, por lo que no se excluye, en su caso, el pronunciamiento de otros órganos competentes en la materia.

También hay que informar de la aprobación del Decreto 63/2019, de 9 de abril, (BOPV 74, 16 de abril), por el que se establece el régimen jurídico y las condiciones técnicas de las instalaciones y actividades de compostaje comunitario.

3.4. MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LAS AGUAS

Mediante el Decreto 111/2019, de 16 de julio (BOPV 142, 29 de julio) se han declarado las zonas sensibles en las cuencas internas y en las aguas marítimas de la CAPV, en aplicación de la normativa comunitaria y de la básica estatal sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas. Esta normativa establece que la declaración debe revisarse al menos cada cuatro años, aunque la última vez en la que se efectuó esta declaración en la CAPV fue en 2012 (hace más de seis años, por tanto). Las concretas zonas son fijadas en el anexo al Decreto 111/2019: se trata de cuatro embalses (Aixola, Urkulu, Ibaiedere y Barrendiola) y siete estuarios (de los ríos Butroe, Oka, Lea, Artibai, Inurritza, Oiartzun y Bidasoa). Se regulan en la norma los tratamientos más rigurosos de los vertidos en las aglomeraciones afectadas. En la consideración del nutriente que debe ser reducido mediante tratamiento adicional podrá tenerse en cuenta lo siguiente: a) en los cursos de agua que desemboquen en embalses conviene prever, con carácter general la eliminación de fósforo; b) en los estuarios, bahías y otras aguas marítimas que tengan un intercambio de aguas escaso deberá preverse, con carácter general, la eliminación de nitrógeno. Las autorizaciones de vertidos podrán imponer requisitos más rigurosos cuando ello sea necesario para garantizar que las aguas receptoras cumplan con las normas de calidad ambiental fijadas en la normativa vigente y con los objetivos medioambientales que establezca el plan hidrológico de la demarcación.

Por Orden de 4 de octubre de 2019, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras (BOPV 198, 17 de octubre) se ha establecido la clasificación de las zonas marítimas del litoral de la CAPV en relación con la calidad de las aguas y sus efectos sobre el ejercicio de la acuicultura y el marisqueo, y se han declarado las zonas de producción de moluscos en el País Vasco.

3.5. FAUNA: PARO BIOLÓGICO DE LA FLOTA Y PROTECCIÓN DEL LOBO

Mediante Resolución de 10 de diciembre de 2018, del Director de Pesca y Acuicultura (BOPV 3, 4 de enero de 2019), se estableció un descanso biológico de la flota artesanal perteneciente al censo de artes menores con puerto base en la CAPV, entre el 15 de enero y el 15 de febrero de 2019. La flota afectada comprendía los oficios o modalidades de nasa, mallabakarra, trasmallo, palangre, líneas de mano y curricán. El paro biológico pretendió llevar a cabo una reducción del esfuerzo de pesca en los caladeros de la costa vasca y facilitar la reproducción de alevines de algunas especies objetivo de esa flota artesanal.

La propuesta de incluir al lobo (*canis lupus*) en el Catálogo Vasco de especies amenazadas de la fauna y flora, silvestre y marina, en la categoría de "interés especial" ha sido sometida a información pública (Resolución de 4 de febrero de 2019, del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, BOPV 31, 13 de febrero).

3.6. RUIDO EN ACTIVIDADES RECREATIVAS

Hay que hacer alusión al Decreto 17/2019, de 5 de febrero (BOPV 37, 21 de febrero), por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas, puesto que en él se abordan algunas cuestiones puntuales que tienen que ver con la protección del medio ambiente. Más allá de exigir que los lugares de celebración de ese tipo de espectáculos y actividades reúnan (entre otras) las condiciones de protección del medio ambiente urbano y natural, se establecen condiciones acústicas concretas. Además de respetarse la normativa vasca sobre contaminación acústica, cuando así lo exija la normativa (general o local) a la documentación que acompañe la solicitud del título habilitante o la comunicación previa deberá acompañarse un estudio de impacto acústico del establecimiento o del espectáculo público programado. Las repercusiones de ruido en el entorno deberán atender a la normativa de aplicación, debiéndose efectuar los estudios y adoptar las medidas necesarias para disminuirlas en caso necesario. También se regulan los casos en los que resulta necesario la instalación de limitadores de sonido con registros, para evitar que no se sobrepasan los valores límite fijados en la normativa, y las medidas de prevención del impacto de la actividad en la vía pública.

Apenas cinco meses después, por Decreto 119/2019, de 23 de julio (BOPV 142, 29 de julio) se procedió a la modificación del reglamento anteriormente citado. La reforma pretendía, además de corregir ciertos errores de la redacción original del reglamento, ampliar el número de eventos (espectáculos o actividades) que se pueden permitir, mediante autorización singular o comunicación previa (sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones). La normativa citada trataba, a través de limitaciones sustantivas acústicas, horarias, de aforo, de tipo de actividad, etc., de conciliar los derechos de las personas organizadoras, espectadoras y del resto de la ciudadanía. Con esta reforma se suprime la referencia a que se consideren actividades recreativas habituales (y no ocasionales o puntuales, ni complementarias o accesorias) las celebraciones que superen el máximo de doce anuales, así como la prohibición de que puedan autorizarse más de dos en un mismo mes.

3.7. EFICIENCIA ENERGÉTICA DE EDIFICIOS

Por Decreto 25/2019, de 26 de febrero (BOPV 49, 11 de marzo), se ha regulado la certificación de la eficiencia energética de los edificios en la CAPV, así como su procedimiento de control y registro. Este reglamento viene a sustituir al precedente de 2014. Se opta por un texto único, en vez de una reforma parcial, para facilitar a los agentes la interpretación y aplicación de la normativa. Por eso van a indicarse solo las novedades fundamentales que introduce este reglamento.

El certificado de eficiencia energética (CEC), junto con sus archivos informáticos y la correspondiente etiqueta, forman un todo indivisible que debe entregarse al comprador o arrendatario, en cuanto que derecho irrenunciable de éste. Se matiza también con mayor precisión normativa el espacio temporal en el que los edificios han de disponer de CEC, y algunos otros aspectos relativos al control, a la educación y al procedimiento a seguir en la materia.

3.8. MEDIDAS DE FOMENTO AMBIENTAL

En el ámbito del DMAPTIV se han establecido las bases reguladoras y convocado las siguientes subvenciones y ayudas para:

- a) entidades privadas que realicen proyectos para la generación de conocimiento en la conservación del patrimonio natural (Orden de 5 de junio de 2019, BOPV 116, 20 de junio);
- b) la compensación económica por la pérdida de rentabilidad financiera en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, y a su gestión medioambiental adecuada por medio de acuerdos de custodia (Decreto 83/2019, de 4 de junio, BOPV 108, 10 de junio);

- c) centros escolares no universitarios para el desarrollo del programa de Agenda 21 escolar (Orden de 4 de junio de 2019, BOPV 107, 7 de junio), disposición tomada conjuntamente con el Departamento de Educación;
- d) empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente (Orden de 11 de junio de 2019, BOPV 114, 18 de junio);
- e) ayuntamientos, mancomunidades, otras entidades locales, organismos autónomos locales, agencias de desarrollo local y sociedades mercantiles locales que realicen acciones que promuevan el desarrollo sostenible (Orden de 25 de junio de 2019, BOPV 127, 5 de julio);
- f) ayuntamientos para la mejora de la información geográfica, realización de mapas municipales y su posterior difusión (Orden de 22 de mayo de 2019, BOPV 105, 5 de junio);
- g) ayuntamientos, así como a los concejos de los municipios alaveses, para la elaboración de planes de acción del paisaje (Orden de 18 de junio de 2019, BOPV 123, 1 de julio);
- h) la integración de la perspectiva de género en el planeamiento municipal y el urbanismo (Orden de 22 de mayo de 2019, BOPV 105, 5 de junio);
- i) la implantación de sistemas de gestión, fomento de la calidad constructiva y arquitectónica y de la sostenibilidad y apoyo a la innovación de las empresas del sector de la edificación residencial (Orden de 9 de julio de 2019, BOPV 134, 16 de julio, programa *Eraikal*);
- j) la rehabilitación eficiente de viviendas y edificios, la elaboración de proyectos de intervención en el patrimonio edificado y la ejecución de obras derivadas de los mismos (Orden de 12 de junio de 2019, BOPV 116, 20 de junio, programa *Renove*).

Como función propia del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, se han convocado también las ayudas agroambientales a la diversificación de cultivos extensivos bajo técnicas de producción agrícola sostenible, previstas en el programa de desarrollo rural de Euskadi 2015-2020 (Orden de 20 de junio de 2019, BOPV 123, 1 de julio), así como las ayudas a la paralización temporal de la actividad pesquera de la flota con puerto base en la CAPV, afectadas por el descanso biológico de la flota artesanal perteneciente al censo de artes menores en el Cantábrico Noroeste (Orden de 24 de junio de 2019, BOPV 135, 17 de julio).

3.9. SITUACIÓN PRESUPUESTARIA

Los presupuestos generales de la CAPV para 2020 se han aprobado por Ley 13/2019, de 27 de diciembre (BOPV 248, 31 de diciembre). Se atribuye al DMAPTV una partida de gastos de algo más de 243 millones de euros. Como se indica en la memoria explicativa que acompaña a los presupuestos para el desarrollo de la política ambiental se destina una cantidad concreta de 37,3 millones de euros.

4. JURISPRUDENCIA

4.1. DESCONTAMINACIÓN DEL SUELO COMO CARGA DE URBANIZACIÓN DE LOS PROPIETARIOS

El TSJPV ha señalado que el ayuntamiento, en un proceso de transformación urbanística, puede ordenar justificadamente a la comunidad reparcelatoria la ejecución de la descontaminación y adecuación de los terrenos. Se trata de una carga de urbanización que los propietarios han de asumir subsidiariamente y a costa de la persona causante de la contaminación que resulte obligada y responsable. Incluso ante la falta de identificación de dicho causante, lo que obligará a anticipar el importe del gasto de descontaminación y puede, en su caso, dificultar la repercusión posterior de dichos gastos. Y frente a ello no cabe la renuncia a participar en la reparcelación, puesto que siendo un derecho, es también un deber legal. En su caso, sería posible la renuncia a obtener las fincas de resultado que resulten proporcionales a la superficie aportada. Renuncia que en ningún caso puede exonerar del cumplimiento del deber de levantar las cargas de urbanización (incluyendo en éstas los costes de descontaminación del suelo) en la proporción correspondiente a la superficie aportada (STSJPV 1818/2019, de 14 de junio (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Alberdi Larizgoitia).

4.2. DISTANCIAS MÍNIMAS ENTRE ESTABLECIMIENTOS HOSTELEROS Y MEDIO AMBIENTE URBANO

La Autoridad Vasca de la Competencia impugnó la modificación de la ordenanza del PGOU de Bilbao relativa a la zona del ensanche, en la que se establecían restricciones y distancias mínimas para la apertura de establecimientos de hostelería, de alimentación en autoservicio, y de juego y recreativos. La STSJPV 320/2019, de 25 de enero (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodrigo Landazabal), basándose en la jurisprudencia precedente de ese mismo tribunal en relación a análogas restricciones que se pretendieron establecer en la zona del casco viejo, declara nulas las previsiones del régimen de distancias entre establecimientos de juego

y recreativos y entre establecimientos de alimentación en régimen de autoservicio. La justificación de estas restricciones se entiende exclusivamente económica y, por lo tanto, contraria a los objetivos de la directiva de servicios. Pero sí resulta conforme a derecho el régimen de distancias mínimas establecido entre establecimientos hosteleros. En este caso existe justificación imperiosa de interés general (basada en el supuesto específico de protección del medio ambiente y del entorno urbano) y la decisión es no discriminatoria y proporcionada. No puede desconocerse la incidencia que en el uso residencial tiene una excesiva concentración del uso hostelería, que puede ser fuente de emisión de ruidos, de tráfico nocturno, etc., afectando a la calidad de vida de los residentes. Utilizar como modelos de referencia, como hace la Autoridad Vasca de la Competencia, ciudades como París o Roma, no se sustenta más que en una apreciación meramente subjetiva de parte, sin que pueda negarse a cada ciudad definir su propio modelo urbano de convivencia (y en este caso se opta por mantener el uso residencial en los centros urbanos como uso predominante, y no solo usos terciarios, lo que resulta proporcionado y conforme a derecho).

4.3. INCLUSIÓN DEL LOBO EN EL CATÁLOGO VASCO DE ESPECIES AMENAZADAS

En la STSJPV 2245/2019, de 4 de julio (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodrigo Landazabal), se resuelve el recurso interpuesto por la Asociación Grupo Lobo de Euskadi contra la desestimación por silencio de la solicitud que pretendía la inclusión del lobo (*canis lupus*) en el catálogo de especies amenazadas del País Vasco, en concreto en la categoría de especie "en peligro de extinción". El órgano judicial considera que en el recurso instado se ha producido una modificación respecto de la pretensión planteada ante la administración autonómica. La solicitud pretendía, en base a la normativa reglamentaria de la CAPV, que se iniciara el correspondiente procedimiento administrativo para incluir al lobo en el mencionado catálogo de especies amenazadas. Pero en sede judicial la pretensión iba dirigida a obtener un eventual pronunciamiento del tribunal sobre la cuestión de fondo del asunto (la propia declaración de la especie dentro del citado catálogo y en la categoría "en peligro de extinción"), algo que es declarado inadmisibile en la sentencia, pues ésta solo puede entrar a conocer la pretensión inicial. Habiéndose constatado además que, con posterioridad al recurso, se había adoptado ya por la administración autonómica la decisión de iniciar el procedimiento para determinar si procede la inclusión del lobo en el catálogo de especies amenazadas y, en su caso, con qué categoría o régimen de protección (como hemos indicado en un apartado precedente de este trabajo), el TSJPV decide acordar el archivo del recurso por satisfacción extraprocésal de la solicitud formulada.

4.4. PROBLEMAS AMBIENTALES Y TERRITORIALES EN LA IMPLANTACIÓN DE UN CENTRO COMERCIAL

Otro asunto relevante ha sido la impugnación de la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana de Hondarribia (Gipuzkoa) por parte de la agrupación de asociación de comerciantes de Gipuzkoa, cuestión abordada en la STSJ PV 2048/2019, de 26 de junio (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Alberdi Larizgoitia). Solo se pretende la anulación de las determinaciones de ordenación referidas a un ámbito urbanístico en el que se pretendía la implantación de un gran centro comercial. La sentencia desestima íntegramente el recurso analizando cuatro aspectos:

- a) Se considera que no se infringe el principio de jerarquía normativa frente a la ordenación territorial. Aunque el plan territorial sectorial de infraestructuras de residuos urbanos de Gipuzkoa contemplara en dicha zona la instalación de una infraestructura de sistema general de residuos urbanos, es cierto que el plan territorial parcial del área funcional en el que el municipio se ubica (Donostialdea), excluyó dicha infraestructura de sus previsiones. Y dicho plan tiene superior jerarquía que el sectorial, por lo que había que considerar que, respecto de esta cuestión, éste había quedado derogado (y, en consecuencia, el plan general de ordenación urbana no vulneraba ninguna disposición prevista en un planeamiento territorial superior).
- b) Respecto a una posible desviación de poder derivada del hecho de que la nueva ordenación (el establecimiento de un gran centro comercial) tuviera por finalidad el levantamiento de los gastos de descontaminación del suelo, el TSJPV la desestima, pues considera que “el planificador no puede desconocer que la contaminación del suelo en un supuesto como el de autos, de un vertedero descontrolado en el que, por tanto, no resulta probable la identificación del causante de la contaminación, constituye un condicionante de la ordenación que puede hacerla inviable, y aconsejar, por razones de pura viabilidad y racionalidad de la planificación, la asignación de usos que puedan enjugar dichos costes, sin que por ello quepa concluir que se obra con desviación de poder, ya que no se trata del uso de la potestad de planificación con fines distintos a aquellos para los que está concebida, sino precisamente de su ejercicio para tales fines, esto es, atribuir unos usos que posibiliten la descontaminación y la transformación urbanística del ámbito”.

- c) Frente a la alegación de que el plan general realizaba un urbanismo a la carta, ya que optaba por la implantación del gran centro comercial frente a las previsiones del plan territorial parcial, que recomendaba una mayor fragmentación espacial de los equipamientos comerciales, el TSJPV establece lo siguiente. La previsión de dicho plan territorial parcial es una simple recomendación de una línea de actuación, no una norma de carácter vinculante, lo que obliga, según la ley, a justificar de forma expresa la decisión que se aparta de la misma y su compatibilidad con los objetivos generales de la ordenación. Como se trata de una recomendación de ordenación territorial basada en razones exclusivamente económicas y mercantiles, y existe una jurisprudencia el Tribunal Supremo contraria a la admisión de tales razones cuando no están incluidas en una norma con rango de ley (y el planeamiento territorial tiene mero valor reglamentario), concluye que no puede decirse que la inclusión del gran centro comercial en el plan general de ordenación urbana constituyese un ejercicio arbitrario de la potestad de planeamiento.
- d) Por último, la sentencia aborda un interesante problema en materia de evaluación ambiental estratégica de planes urbanísticos. La evaluación efectuada del plan general se ha realizado analizando en el ámbito de ordenación concreto el uso característico (el mayoritario del ámbito), que en el caso particular resultaba ser el uso de actividad económica. Como las modalidades concretas y pormenorizadas de tal uso se han de definir en el futuro por el plan parcial (al tratarse de un sector de suelo urbanizable), pese a que el planeamiento general autorice genéricamente en ese ámbito la implantación de usos comerciales, será en el momento de elaboración del plan parcial cuando haya de evaluarse el uso concreto que se prevea para el sector (dentro de los admitidos por el plan general).

4.5. CONCURSO DE NORMAS SANCIONADORAS URBANÍSTICAS Y AMBIENTALES

Es de particular interés el asunto abordado en la STSJPV 1644/2019, de 2 de mayo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodrigo Landazabal). El ayuntamiento de Portugalete (Bizkaia) impuso una sanción urbanística a una empresa por almacenar escoria careciendo de la correspondiente licencia de actividad. Dejando de lado aspectos jurídicos periféricos del caso, el debate se centra en lo siguiente. Como la conducta puede ser tipificada como infracción urbanística grave prevista tanto en la legislación

medioambiental (art.110.1 de la Ley 3/1998, general de protección del medio ambiente del País Vasco) como en la urbanística (art.225.2 a y c, de la Ley 2/2006 de suelo y urbanismo del País Vasco), la administración aplica la figura del concurso de normas establecido en el art.16.1.d de la Ley 2/1998, de potestad sancionadora del País Vasco, determinando que la infracción a imponer será aquella que lleve aparejada una sanción más grave, que en el caso concreto resulta ser la ambiental. Al recurrirse dicha sanción ante el juzgado de lo contencioso-administrativo, éste decide que dicha infracción ambiental había prescrito, al haber transcurrido el plazo legal de tres años. Pero hace revivir el tipo infractor grave previsto en la legislación urbanística (y respecto del cual se había aplicado el concurso de normas). Y es que, pese a que la legislación urbanística establece el mismo plazo de prescripción (tres años) que la ambiental, como el inicio de cómputo del plazo es diferente en la ley medioambiental y en la urbanística (en la que la infracción por una actividad no comienza a prescribir en tanto se mantenga), la opción por uno u otro tipo infractor acarrea consecuencias diferentes. Pues bien, este efecto es el que no permite la sentencia del TSJPV. Para la sentencia que analizamos esa construcción no resulta conforme a derecho: “no cabe mantener una especie de tipificación subsidiaria, en relación con la infracción urbanística, considerando que prescrita la infracción medioambiental renace la infracción urbanística” Y continúa diciendo: “al operar el concurso de normas, la declaración de prescripción de la infracción más grave es la que resulta aplicable al conjunto (...). Y declarada la prescripción de ésta, no cabe nueva tipificación por una infracción de menor gravedad, que resultaría subsumida en aquella”. En consecuencia, estima la apelación interpuesta por la empresa contra la sentencia de instancia, si bien recuerda que el ayuntamiento ni ha apelado la misma, ni ha formulado adhesión a la apelación planteada, lo que ha impedido a la sala entrar en la cuestión relativa a cómo debió computarse, por parte de dicho juzgado, el plazo de prescripción en la infracción medioambiental, lo que resulta altamente significativo.

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

La estructura del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco (a 31 de diciembre de 2019) es la siguiente:

- Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda: Iñaki Arriola López
- Directora de Servicios: Paloma Usatorre Mingo

- Viceconsejera de Planificación Territorial: María Aránzazu Leturiondo Aranzamendi
- Director de Planificación Territorial, Urbanismo y Regeneración Urbana: Ignacio de la Puerta Rueda
- Viceconsejera de Medio Ambiente: María Elena Moreno Zaldibar
- Director de Administración Ambiental: Iván Pedreira Lanchas
- Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático: Aitor Zulueta Tellería
- Viceconsejero de Vivienda: Pedro Javier Jauregui Fernández
- Director de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda: Mario Yoldi Domínguez
- Director de Vivienda y Arquitectura: Pablo García Astrain

6. BIBLIOGRAFÍA

En el libro colectivo dirigido por CUBERO MARCOS, José Ignacio y LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *Espacio público y Ordenanzas locales. Estudio sobre su régimen jurídico*, IVAP, Oñati, 2019, 486 páginas, aparecen capítulos referidos a la regulación mediante ordenanza local (especialmente de los municipios vascos) de determinados fenómenos y actividades con incidencia en la protección del entorno ambiental urbano, desde el punto de vista de la contaminación acústica, la gestión de los residuos, etc. Así los capítulos de Unai ABERASTURI sobre el botellón, de María del Carmen BOLAÑO sobre las terrazas de hostelería, o de Nieves ARRESE sobre contenedores, escombros y otras ocupaciones del espacio público, son buena muestra de ello.

En 2019 se ha publicado también el trabajo de BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen, "La determinación de la responsabilidad administrativa ambiental sobre los suelos contaminados en Asturias, como comunidad autónoma que no ha desarrollado la normativa básica. Referencia comparativa con el régimen jurídico del País Vasco", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, nº 2, 2019, pp. 1 a 141. También resulta de interés el artículo (en euskera) de GARCÍA LUPIOLA, Asier, "Europar Batasunaren energia politika, garapen jasangarraia lortzeko tresna" (*La política energética de la UE: un instrumento para conseguir el desarrollo sostenible*), *Revista Vasca de*

Administración Pública, nº 114, mayo-agosto 2019, pp. 349 a 380. Alguna reflexión puntual sobre aspectos territoriales, urbanísticos y costeros, se realiza en el artículo de ZAMBONINO PULITO, María, "Régimen de los puertos deportivos de competencia de Euskadi", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 115, septiembre-diciembre 2019, pp. 215-261. Desde un punto de vista disciplinar diferente, pero con abundantes referencias al estado normativo de la cuestión, tiene un carácter relevante el trabajo de SANTOS-ELLAKURIA, Ibone, "Diagnóstico de la gestión pública del territorio costero del País Vasco", *Geographicalia*, nº 71, 2019, pp. 1 a 25,

También se ha editado el número 17 del anuario de Derecho ambiental *IeZ (Ingurugiroa eta Zuzenbidea-Ambiente y Derecho)*, en el que se analiza la evolución de la normativa ambiental dictada por la Comunidad Autónoma del País Vasco (por Iñigo Lazkano) y de la jurisprudencia ambiental dictada por su Tribunal Superior de Justicia (por Iñigo Lazkano y Nieves Arrese) durante el año precedente a la publicación.

Hay que destacar también los comentarios jurisprudenciales que habitualmente publica Fernando LÓPEZ PÉREZ en la revista *Actualidad Jurídica Ambiental (AJA)*, en relación a las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Así, han aparecido los siguientes: "[Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 15 de febrero de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal\)](#)", *AJA*, 91, junio de 2019, pp. 85 a 88; "[Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 28 de mayo de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal\)](#)" *AJA*, 93, septiembre de 2019, pp. 207 a 209; "[Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 26 de junio de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: José Antonio Alberdi Larizgoitia\)](#)", *AJA*, 94, octubre de 2019, pp. 158 a 161; "[Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 10 de julio de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal\)](#)", *AJA*, 95, noviembre de 2019, pp. 133 a 135.