

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN EL PAÍS VASCO

IÑIGO LAZKANO BROTONS

Profesor colaborador

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea

Sumario: 1. Aprobación del texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza. 2. Regulación de la protección, gestión y ordenación del paisaje. 3. La dinámica modificativa de la planificación territorial. 4. Inspección técnica de edificios, urbanismo y medio ambiente. 5. Desarrollo de la política de espacios protegidos. 6. Ayudas medioambientales.

1. Aprobación del texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza

Aunque, por su rango normativo, el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (BOPV, 92, 19 de mayo), sería la norma más importante dictada en este período, sin embargo, su trascendencia práctica es realmente mucho menor, pues la refundición efectuada se limita a incorporar al articulado de la Ley de 1994 las reformas de esta aprobadas ya en 1997, 2010, 2011 y 2013 (las tres últimas ya han sido analizadas en crónicas anteriores de esta revista), renumerando los artículos, los capítulos y las disposiciones necesarios y adecuando las remisiones internas de las leyes refundidas. Más allá de este simple dato, de la conversión de pesetas a euros de las cuantías de las sanciones y de la sustitución de la referencia departamental original por la del departamento “competente en materia de ordenación de recursos naturales y conservación de la naturaleza”, no hay ningún otro cambio en el contenido de la normativa legal vigente. Lo cual da lugar a varias deficiencias de técnica legislativa que perfectamente podrían haberse evitado (lo que no es imputable al texto refundido, sino a las carencias de la Ley de autorización de la refundición). Así, resulta inadecuada, por ejemplo, la referencia a que la responsabilidad administrativa por las infracciones y sanciones sea exigida con arreglo a los principios y al procedimiento establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ignorando la existencia de una legislación vasca específica para el ejercicio de la potestad sancionadora que resultaría de aplicación en este ámbito. También el hecho de que los plazos de prescripción de infracciones (y, yendo más lejos, la misma redacción de las conductas) se hayan mantenido en su versión original, al margen de lo establecido en la legislación estatal de patrimonio natural y biodiversidad, que es básica. O también, lo que resulta aún más gráfico, que la disposición adicional primera solamente reconozca integrados en la Red de Espacios Naturales los parques naturales de Urkiola, Valderejo, Aralar y Gorbeia, esto es, solo aquellos que estaban declarados en 1994 y no los que se declararon con posterioridad.

2. Regulación de la protección, gestión y ordenación del paisaje

La norma de mayor incidencia ambiental dictada en este período es el Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio (BOPV, 112, 16 de junio), aunque, como veremos, su eficacia jurídica real va a resultar bastante limitada. En 2009 el Gobierno Vasco se adhirió al Convenio Europeo del Paisaje, adoptado en Florencia en 2000. Uno de los compromisos que se derivaban de la adhesión al mencionado Convenio era el de integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial; así, en línea con dicho principio, el objeto de este decreto es fijar los mecanismos para dar cumplimiento a dichas previsiones y lograr, de una forma más coherente y sistematizada, el cumplimiento del objetivo de la integración del paisaje en la ordenación territorial. La norma tiene por objeto establecer, en el ámbito de la ordenación del territorio, los instrumentos para la protección, la gestión y la ordenación del paisaje, así como las medidas oportunas de promoción, sensibilización, formación e investigación sobre el paisaje. Para ello, fija, en primer lugar (art. 2), los objetivos de actuación en esta materia: a) la conservación de los valores de los paisajes que, por su carácter natural o cultural, requieran actuaciones específicas e integradas; b) la mejora paisajística del ámbito urbano, especialmente de las periferias y de las vías de acceso a los núcleos de población; c) el mantenimiento, la mejora y la restauración de los paisajes en el ámbito rural; d) la articulación armónica de los paisajes, con una atención particular hacia los paisajes más accesibles para el conjunto de la población, así como los espacios de contacto entre los ámbitos urbano y rural y entre los ámbitos terrestre y marino; e) la adecuada integración paisajística de las intervenciones sobre el territorio, especialmente las correspondientes a infraestructuras y a áreas de actividad económica; f) la atribución de valor al paisaje como factor económico diferenciador y recurso turístico; g) la atribución de valor al paisaje como proyección cultural de la sociedad vasca y como expresión, por lo tanto, de su identidad; y h) la puesta en valor de los caminos culturales tradicionales como puntos excepcionales de accesibilidad y disfrute del paisaje.

Son cuatro los instrumentos que se crean para la protección, gestión y ordenación del paisaje:

- a) Catálogos del **paisaje (art. 4)**. Son los documentos de carácter descriptivo y prospectivo que abarcan la totalidad del paisaje de cada área funcional de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se regula su contenido mínimo y se establece que constituirán el documento base para la redacción de las determinaciones del **paisaje**. También se regula el procedimiento de elaboración de estos catálogos, garantizándose en este la participación activa de agentes públicos y privados y de la ciudadanía afectada.
- b) Determinaciones del **paisaje (art. 5)**. Son criterios extraídos de los catálogos del **paisaje** que desarrollan los objetivos de calidad paisajística e identifican las medidas para su consecución, con vocación de incorporarse al correspondiente plan territorial parcial. La iniciativa para su formulación y tramitación corresponderá a la Administración que haya formulado el catálogo del paisaje correspondiente, garantizándose —como en el caso anterior— la participación activa de agentes públicos y privados y de la ciudadanía afectada. Las determinaciones del **paisaje** se podrán incluir en los planes territoriales parciales con carácter recomendatorio y como propuestas de actuación relacionadas con estudios de integración paisajística o con planes de acción, acompañados de un mapa resumen. Evidentemente, esta redacción rebaja considerablemente el carácter obligatorio de las determinaciones hasta que no sean incorporadas a ese tipo de planes territoriales.
- c) Planes de acción del **paisaje (art. 6)**. Son las herramientas de gestión que, basándose en los catálogos del paisaje y en las determinaciones del paisaje, concretan las acciones a llevar a cabo en el marco de las actuaciones para la protección, la gestión y la ordenación del paisaje. Se configuran como instrumentos de intervención para la protección, gestión y ordenación del paisaje para las áreas de especial interés paisajístico identificadas en los catálogos del paisaje y recogidas en las determinaciones del paisaje, sin descartar que puedan elaborarse en otros ámbitos. Han de contener el diagnóstico y los objetivos de calidad paisajística que se persiguen. Los planes de acción del **paisaje** serán elaborados, aprobados y ejecutados, con las mismas exigencias de participación pública, según el Decreto, por los órganos encargados de la gestión del ámbito, lo que plantea una notable indeterminación, puesto que en algunos casos esa gestión será fácil de determinar (caso de las acciones a llevar a cabo en un espacio protegido), mientras que en otros casos (sobre todo en espacios en que se hallen

presentes zonas litorales, forestales, agrícolas, hídricas, etc.) puede resultar discutible a quién ha de considerarse atribuida dicha gestión.

d) Estudios de integración paisajística (art. 7). Son los documentos técnicos destinados a considerar las consecuencias que tiene sobre el **paisaje** la ejecución de proyectos de obras y actividades, así como a exponer los criterios y las medidas adoptados para la adecuada integración de las obras y actividades en el paisaje. Han de recoger, al menos, los siguientes contenidos: a) la descripción del estado del **paisaje**: principales componentes, valores paisajísticos, visibilidad y fragilidad del paisaje; b) las características del proyecto: emplazamiento e inserción, documentos que definen el proyecto, alzados, secciones, plantas, volumetría, colores, materiales y otros aspectos relevantes; y c) los criterios y las medidas de integración paisajística: impactos potenciales, análisis de las alternativas, justificación de la solución adoptada y descripción de las medidas adoptadas para la prevención, corrección y compensación de los impactos.

La Administración pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las entidades de su sector público incorporarán, como documentación adicional de los proyectos de obras o actividades de su competencia que puedan tener un impacto significativo sobre el **paisaje**, el correspondiente estudio de integración paisajística. Si los proyectos están sujetos a evaluación individualizada de impacto ambiental, el contenido del estudio de integración paisajista se incluirá en el estudio de impacto ambiental.

En todo caso, la formulación de estudios de integración paisajística se exigirá: a) en las actuaciones a las que se refiere el artículo 28.5 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco (actuaciones en suelo no urbanizable); b) en los supuestos en que así se requiera por el planeamiento territorial o urbanístico; c) en la realización de las infraestructuras de transportes o portuarias; y d) en las áreas o enclaves catalogados o inventariados por constituir parte del patrimonio histórico-artístico, incluyéndose su entorno.

Además, el Decreto establece medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo (art. 8). Con tal finalidad, la Administración pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las entidades de su sector público promoverán las actuaciones pertinentes de sensibilización, formación, investigación y apoyo sobre la trascendencia

y el alcance de una adecuada protección, gestión y ordenación del **paisaje** en el marco de una ordenación del territorio equilibrada y sostenible.

3. La dinámica modificativa de la planificación territorial

No ha habido grandes novedades en el proceso de implementación de los planes de ordenación del territorio, pues no se ha aprobado definitivamente ninguno nuevo durante este período. Solo merece la pena destacar la aprobación inicial de la modificación de las Directrices de Ordenación del Territorio en lo relativo a la cuantificación residencial (Orden de 4 de junio de 2014, de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, BOPV, 122, 30 de junio) y la aprobación inicial de la modificación del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava Central, para posibilitar la construcción de la terminal logística intermodal de Jundiz-Villodas (Orden de 10 de abril de 2014, de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, BOPV, 80, 30 de abril).

Desde el punto de vista organizativo, hay que reseñar que se ha aprobado la segunda modificación de la norma reguladora del Consejo Asesor de Política Territorial del País Vasco (mediante el Decreto 170/2014, de 29 de julio, BOPV, 162, 28 de agosto). Este órgano de participación, cuya intervención más importante se sitúa en el proceso de elaboración y reforma de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, ha de estar compuesto por un representante de cada departamento del Gobierno Vasco y de otros tantos miembros de entre aquellos ciudadanos que, por su profesión o representación en la problemática relacionada con la ordenación del territorio, sean considerados idóneos (nombrados por el consejero competente en la materia a propuesta de la Comisión de Ordenación del Territorio). La reforma aprobada pretende un doble objetivo. Por una parte, trata de garantizar que el órgano se reúna al menos una vez al año y que el plazo para la emisión de sus informes se reduzca a treinta días. Por otra, elimina la necesidad de que la participación social incluya necesariamente a asociaciones representantes del sector primario, asociaciones de empresarios, sindicatos y asociaciones ecologistas, de forma que se amplía, así, la discrecionalidad administrativa en la designación de sus componentes.

4. Inspección técnica de edificios, urbanismo y medio ambiente

El Decreto 80/2014, de 20 de mayo (BOPV, 101, 30 de mayo), modifica la regulación de la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dicha reforma pretende adaptar la regulación autonómica a las previsiones de la legislación estatal en la materia (en la que tal figura de supervisión se denomina informe de evaluación de edificios) en dos aspectos: por una parte, en lo referente al calendario de presentación del informe (que se flexibiliza) y, por otra —y esto es lo que tiene conexión con el elemento ambiental—, incorporando la necesidad de incluir, junto con otros aspectos, la información relativa al certificado de eficiencia energética del edificio inspeccionado.

No hay que olvidar tampoco, por su significado integral, la modificación operada de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, mediante la Ley 2/2014, de 2 de octubre (BOPV, 190, 7 de octubre). En ella se amplía en siete años el plazo de adaptación de todos los planes generales de ordenación urbana y normas subsidiarias de planeamiento a las exigencias de la ley urbanística vasca, incluyendo, por lo tanto, sus determinaciones ambientales (ámbito del suelo no urbanizable, exigencias para licencias en ese tipo de suelo vinculadas a actividades y explotaciones del sector primario y para licencias de reconstrucción de caseríos, estándares de medio ambiente urbano —por ejemplo, de vegetación y áreas libres— en suelos urbanos o urbanizables, etc.). De esta forma, dicha adaptación podrá llevarse a cabo hasta el 20 de septiembre de 2021 (y no del 2014, como inicialmente se preveía).

5. Desarrollo de la política de espacios protegidos

En paralelo a la aprobación de la Ley 2/2013, de 10 de octubre, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, que atribuía a los instrumentos de planificación y gestión de cada espacio natural protegido, dentro de sus límites y zonas de afectación, la determinación de la incompatibilidad de las actividades extractivas con los valores medioambientales y los criterios de protección de dichos espacios y sus zonas de afectación, de la que ya dimos cuenta en una crónica anterior, se ha venido a aprobar el Decreto 91/2014, de 3 de junio, de modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Urkiola (BOPV, 118, 24 de junio). La modificación introduce la prohibición de cualquier tipo de aprovechamiento de yacimientos mineros y demás recursos geológicos

en todas sus secciones, añadiendo que tampoco podrán otorgarse permisos o concesiones de exploración o investigación de dichos yacimientos y recursos. Especifica la norma que, en el caso de las canteras situadas fuera del Parque Natural pero dentro de su zona periférica de protección, una vez agotado el recurso dentro de los límites de los proyectos de explotación vigentes, no podrán otorgarse nuevas autorizaciones ni dentro del Parque Natural ni en su zona periférica de protección. En el caso de las canteras que no cuentan con permiso de explotación (por haber sido anulada la autorización de explotación o por haber sido abandonadas), es obligatorio que sean restauradas. El proyecto de restauración que se apruebe tendrá el único objetivo de contribuir al logro de los objetivos de conservación del espacio.

6. Ayudas medioambientales

Han sido varias las previsiones de ayudas y subvenciones con finalidad ambiental que se han convocado en este período por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial. Destacan las subvenciones destinadas a entidades privadas sin ánimo de lucro para proyectos de voluntariado ambiental (Orden de 3 de junio de 2014, BOPV, 111, 13 de junio), las ayudas para la financiación de conservación activa del patrimonio natural incluidas en acuerdos de custodia del territorio (Orden de 3 de junio de 2014, BOPV, 111, 13 de junio), las ayudas para la implantación de sistemas de gestión de calidad y de gestión medioambiental en el sector del transporte público de mercancías y viajeros por carretera (Orden de 10 de junio de 2014, BOPV, 122, 30 de junio), las subvenciones a 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 24 de junio de 2014, BOPV, 122, 30 de junio), las subvenciones a ayuntamientos para la elaboración de planes de acción del paisaje (Orden de 24 de junio de 2014, BOPV, 122, 30 de junio), las subvenciones a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente (Orden de 23 de julio de 2014, BOPV, 164, 1 de septiembre), las subvenciones a entidades privadas que realicen proyectos para la generación de conocimiento en la conservación del patrimonio natural (Orden de 16 de septiembre de 2014, BOPV, 193, 10 de octubre) y las ayudas para la puesta en marcha de acciones para la generación de energía térmica mediante biomasa en las zonas rurales (Orden de 17 de septiembre de 2014, BOPV, 186, 1 de octubre), estas últimas

convocadas por la Consejería de Desarrollo Económico y Competitividad (no por la de Medio Ambiente y Política Territorial).