

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN EL PAÍS VASCO

IÑIGO LAZKANO BROTONS

Profesor colaborador

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea

Sumario: 1. La aprobación del Plan Territorial Sectorial Agroforestal y otras decisiones en materia de ordenación del territorio. 2. Los nuevos estatutos de la Agencia Vasca del Agua. 3. Novedades normativas en materia de residuos sanitarios y de construcción y envases. 4. Implementación de la Red de Espacios Protegidos. 5. Certificación energética de edificios. 6. Cambios en la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.

1. La aprobación del Plan Territorial Sectorial Agroforestal y otras decisiones en materia de ordenación del territorio.

Se ha aprobado de manera definitiva el Plan Territorial Sectorial Agroforestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 177/2014, de 16 de septiembre, BOPV 198, 17 de octubre). El Plan Territorial Sectorial Agroforestal (en adelante PTSA) sugiere y canaliza, por un lado, actividades encaminadas a la planificación y gestión de los usos agroforestales, acogiéndolas en un marco de planeamiento global del territorio, y, por otro, defiende los intereses del sector agroforestal frente a otro tipo de usos. Para ello, determina de manera detallada sus objetivos y su ámbito de ordenación. Aunque, en principio, se centra en la regulación de los usos agrarios y forestales, puede también establecer cautelas para otro tipo de usos que pongan en peligro la supervivencia de las tierras de mayor valor agroforestal. En cualquier caso se excluyen de su ámbito las áreas urbanas preexistentes (las que, a fecha de aprobación definitiva del PTSA, estén clasificadas como suelo urbano o urbanizable).

El PTSA sigue la estela de otros planes de ordenación territorial y utiliza una matriz de ordenación de usos del suelo. Esto significa que se cruzan en una tabla los posibles usos potenciales del suelo afectado (distinguiéndose entre los siguientes usos: protección ambiental, ocio y esparcimiento, aprovechamiento de recursos primarios, infraestructuras y usos edificatorios, con sus correspondientes subdivisiones) con las diversas categorías de ordenación (agroganadera y campiña -dividida en subcategorías de alto valor estratégico y paisaje rural de transición-, monte -dividida en forestal, forestal-monte ralo, pastos montanos y pastos montanos y roquedos-, mejora ambiental y protección de aguas superficiales). El resultado del entrecruzamiento se concreta en un uso propiciado (1), admisible (2a o 2b) o prohibido (3), aunque un uso de esta última clase sería admisible en el caso de que fuera avalado por un informe del órgano competente en materia agraria que considere de manera específica la afección sobre la actividad agroforestal y la incorporación de medidas correctoras. Este resultado puede variar en función de que se considere la existencia de un condicionante superpuesto

(áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos, áreas erosionables, montes de utilidad pública y montes protectores, áreas de interés naturalístico, corredores ecológicos y áreas con paisaje poco alterado) y, para determinados usos, se establece un régimen diferente del resto de la CAPV para los terrenos que se sitúen en las áreas funcionales de Álava Central y Laguardia. En principio la matriz respeta las previsiones de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, de manera clara en el caso de las que tienen carácter vinculante (aunque no delimita como categoría la de especial protección, por entender que ello corresponde a los planes territoriales parciales y al planeamiento urbanístico), y de manera más matizada cuando se trata de simples orientaciones y recomendaciones. Así, por ejemplo, el PTSA no considera como uso la mera conservación (porque la continuidad del uso actual no es un uso en sí mismo, sino un objetivo) ni la categoría de suelo sin vocación de uso definido (al considerarse que todo suelo puede tener en mayor o menor medida una vocación agroforestal), pero integra el uso invernaderos dentro del más genérico de agricultura e introduce como nuevo uso diferenciado el de caminos rurales y pistas.

Existe en el PTSA una detallada regulación de aspectos tales como las condiciones de edificación de nuevas construcciones agrarias en suelo no urbanizable, las viviendas aisladas vinculadas a explotaciones agrarias, las instalaciones ganaderas intensivas, el control de residuos orgánicos, la gestión forestal, las balsas de riego, las huertas de ocio, las bordas y refugios, los cierres y vallados, los caminos rurales, las agroaldeas o polígonos de parcelas agrícolas de cultivo intensivo profesional, etc.

El PTSA establece normas de coordinación con otros instrumentos de planeamiento y con ciertos ordenamientos sectoriales. Aunque los planes territoriales parciales prevalecen por ley sobre cualquier plan territorial sectorial (PTS), el PTSA obliga a que aquéllos que se hallen en tramitación incluyan sus determinaciones sobre áreas de alto valor estratégico y sobre el condicionante superpuesto de montes de utilidad pública y montes protectores. La importancia que el PTSA da a estos dos aspectos se manifiesta en otros de sus contenidos (por ejemplo, en la obligación del planeamiento urbanístico de recoger su delimitación y normativa de manera vinculante). La cuestión jurídica que se suscita es saber qué sucedería con un plan territorial parcial que no incluyera esas determinaciones: ¿sería nulo por vulnerar lo dispuesto en el PTSA o prevalecería sobre este? Los demás PTS han de coordinarse con lo establecido en el PTSA sobre esos dos elementos mencionados (áreas de alto valor estratégico y condicionante superpuesto de

montes de utilidad pública y montes protectores), pero el PTS de Ordenación de los Márgenes de Ríos y Arroyos prevalece sobre el PTSA en caso de contradicción, las determinaciones de los humedales del Grupo III del PTS de Zonas Húmedas resultan siempre de aplicación y los ámbitos de los humedales del Grupo II de dicho plan y las zonas definidas por el PTS de Protección y Ordenación del Litoral quedan fuera del ámbito de ordenación del PTSA. También hay una deferencia notable del PTSA respecto de la aplicación preferente de la normativa de la Ley de Costas en el dominio público marítimo-terrestre y su zona de servidumbre de protección y de la normativa aeroportuaria respecto del ámbito del sistema general aeroportuario y las zonas afectadas por las servidumbres aeronáuticas.

Desde el punto de vista formal el PTSA se presenta en el Decreto 177/2014 y en los tres anexos de este: el I que incluye las Normas de Ordenación, el II que publica la decisión adoptada en relación con la integración en el PTSA de los aspectos medioambientales (resultado de la evaluación conjunta de impacto ambiental efectuada) y el III relativo a la cartografía. El PTSA tiene una vigencia indefinida, si bien cada cuatro años deberá realizarse una memoria que valore su grado de cumplimiento y su incidencia en la ordenación territorial y urbanística.

En la progresiva implementación del planeamiento territorial previsto en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio y en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, se ha procedido también a la aprobación inicial de dos documentos: la modificación del PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma, relativa a la zona de Barrikabaso en el municipio de Barrika (mediante Orden de 19 de enero de 2015, de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, BOPV 18, 28 de enero), para atender a la exigencias derivadas de la sentencia del Tribunal Supremo que había declarado ilegal la reclasificación de determinadas parcelas de terreno como suelo apto para urbanizar y sistemas generales; y el Documento Reformado del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Donostia-San Sebastián (Orden de 27 de marzo de 2015, de la Consejera de Medio ambiente y Política Territorial, BOPV 60, 30 de marzo), una de las cuatro áreas funcionales (de las quince en que está dividida territorialmente la CAPV a efectos de planificación territorial) que no disponen aún de ese instrumento de ordenación.

2. Los nuevos estatutos de la Agencia Vasca del Agua

Mediante Decreto 25/2015, de 10 de marzo (BOPV 52, 17 de marzo) se han aprobado los nuevos Estatutos de la Agencia Vasca del Agua. Esta última es un ente público de derecho privado, cuyo objeto es llevar a cabo la política del agua en Euskadi, desde una única organización participada por administraciones públicas y personas usuarias. La entidad fue creada por la Ley vasca de Aguas de 2006 y sus primeros estatutos fueron aprobados en 2007. Su estructura básica permanece intacta, en lo fundamental. Existen órganos de gobierno y dirección (el Consejo de Administración), de participación y asesoramiento (la Asamblea de Usuarios y el Consejo del Agua), de gestión (la Dirección General, las Direcciones de Área y las Oficinas de las tres Cuencas - cantábrico-occidental, cantábrico-oriental y mediterránea-) y de coordinación (el Comité de Dirección). La reforma operada en 2015 se replantea, tras más de siete años de experiencia, esa estructura en un aspecto muy puntual (se suprime la Dirección de Relaciones Institucionales e Innovación) e introduce otras modificaciones, más de carácter formal, destinadas a actualizar las referencias a los cambios normativos habidos, a aclarar el contenido de ciertos aspectos funcionales y a introducir mejoras en la técnica normativa.

3. Novedades normativas en materia de residuos sanitarios y de construcción y envases

Se ha procedido a dictar una nueva regulación sobre la gestión de los residuos sanitarios en la Comunidad Autónoma de Euskadi (Decreto 21/2015, de 3 de marzo, BOPV 46, 9 de marzo) que va a sustituir a la adoptada en 2002. Las razones de la aprobación de una nueva normativa son claras. En primer lugar, la necesidad de adaptarse a la legislación de residuos y suelos contaminados, que prevé un régimen de comunicaciones al órgano ambiental autonómico con carácter previo al inicio de la actividad en sustitución del régimen de autorizaciones anteriormente existente. Por otra parte, se incide en la necesidad de la segregación de los distintos tipos de residuos sanitarios. Además, teniendo en cuenta que la norma afecta a competencias del ámbito de la sanidad y del ámbito del medio ambiente, se contemplan mecanismos de cooperación y coordinación que faciliten el ejercicio de las funciones que competen a distintos órganos de ambos departamentos.

El Decreto 21/2015 se estructura en cinco capítulos. En el primero se establece el objeto de la regulación (art. 1), las definiciones de los términos usados en la norma (art. 2), la clasificación de los distintos tipos de residuos sanitarios (art. 3) y los residuos excluidos de esta regulación (art. 4), entre los que hay que señalar especialmente los radioactivos y los restos humanos de suficiente entidad. El capítulo II del reglamento aborda la gestión intracentro de los residuos sanitarios, estableciendo unas condiciones generales para todas las etapas de gestión (art. 5) según criterios de minoración, asepsia, inocuidad y correcta separación, y unas reglas específicas según el grupo (I, II o III) de residuos sanitarios de que se trate (arts. 6 a 8), regulándose de manera diferenciada aspectos tales como su envasado, etiquetado, almacenamiento intracentro, tratamiento de valoración o eliminación. La gestión extracentro de los residuos sanitarios se aborda en el capítulo III del Decreto cuya estructura es similar a la del anterior: se establecen unas condiciones generales (art. 9) para evitar el traslado de la contaminación o deterioro ambiental a otro medio receptor, diferenciándose posteriormente la regulación según el grupo de residuos, incluyendo un tratamiento específico para los contaminados por las enfermedades de Creutzfeldt-Jacob y producidas por priones (arts. 10 a 16). En la gestión extracentro de los residuos se abordan con detalle procesos de gestión diferentes de los llevados a cabo intracentros, estableciéndose reglas más concretas en materia de transporte de residuos, tratamiento (por trituración, mediante incineración, en autoclave o esterilización por vapor a presión). El capítulo IV aborda las obligaciones de las personas productoras de residuos sanitarios (art. 17) y las de las personas gestoras (art. 18), las competencias en materia de autorizaciones, comunicaciones, registro, control e inspección (art. 19), la validación de tratamiento de residuos (art. 20) y las normas para la tramitación electrónica de los procedimientos (art. 21). Concluye el capítulo V con una breve referencia al régimen sancionador (art. 22), que, como no podía ser de otra manera respecto de los aspectos sustantivos, remite a la legislación vasca en materia de ordenación sanitaria y de protección del medio ambiente y a la estatal en materia de residuos y suelos contaminados. En los anexos al Decreto 21/2015 se fijan: el listado de residuos infecciosos (grupo II A) procedentes de pacientes con enfermedades infecciosas (anexo I), el pictograma de bio-riesgo (anexo II) y el pictograma de residuo citológico (anexo III).

En 2012 se aprobó en la Comunidad Autónoma vasca la normativa reglamentaria de producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. A través de la Orden

de 12 de enero de 2015, de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, se establecen los requisitos para la utilización de los áridos reciclados procedentes de la valorización de este tipo de residuos (BOPV 22, 3 de febrero). La Orden regula los usos permitidos, las condiciones de uso, así como los criterios y frecuencias de control de producción de áridos reciclados. También se establece una prohibición de uso: en la producción de áridos reciclados no podrán utilizarse residuos de construcción y demolición de ruinas industriales que hayan albergado actividades potencialmente contaminantes del suelo, salvo que se disponga previamente del correspondiente pronunciamiento emitido por el órgano ambiental que certifique, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo, la correcta realización de las labores de limpieza y saneamiento de la ruina industrial.

En aplicación de la normativa estatal sobre envases y residuos, que establece la obligatoriedad de publicar en los boletines oficiales un extracto de los acuerdos voluntarios o convenios relativos a los envases (y que dichos textos estén a disposición del público), mediante Resolución de 27 de febrero de 2015, se dispone la publicación del extracto del Convenio marco suscrito por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial en materia de sistemas integrados de gestión de envases usados y residuos de envases (BOPV 44, 5 de marzo). El Convenio, con una vigencia hasta el 1 de julio de 2019, se firma entre la Comunidad Autónoma y Ecoembalajes España S.A. (Ecoembes), con dos objetivos principales: regular la participación voluntaria de las entidades locales o consorcios en el sistema integrado de gestión promovido por Ecoembes y promover el desarrollo de sistemas de recogida selectiva monomaterial de envases de papel-cartón vía contenedor específico y sistemas puerta a puerta en zonas de alta densidad comercial, en sistemas de recogida multimaterial de envases de plástico, cartón para bebidas y envases metálicos vía contenedor específico, de recuperación, reciclado y/o valorización con criterios de aceptación social, eficiencia técnica y viabilidad ambiental y económica pudiéndose suscribir los acuerdos pertinentes entre entidades locales y Ecoembes para otras formas de recuperación y valorización de envases.

4. Implementación de la Red de Espacios Protegidos

Se ha procedido a la declaración del séptimo biotopo protegido en la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante el Decreto 26/2015, de 10 de marzo (BOPV 52, 17 de marzo). Se trata del biotopo protegido de Meatzaldea-Zona Minera de Bizkaia, situado en la margen izquierda de la ría del Ibaizabal, al noroeste de dicho territorio histórico, y que abarca una superficie de 957,5 hectáreas, con una zona periférica de protección de 261,5 hectáreas. La explotación minera de los filones de hierro en dicha zona hasta principios del siglo XX ha dado lugar a un paisaje de gran singularidad, cuyos valores están asociados a dicho legado minero y a su patrimonio cultural. El modelado kárstico del área posee numerosas manifestaciones externas (dolinas, fuentes, sumideros, etc.), destacando en ellas los lapiazes de agujas, mientras que en el subsuelo existe una de las mayores densidades de cavernamiento de la Comunidad Autónoma. Además, las cicatrices dejadas por la extracción del hierro suponen uno de los mayores atractivos paisajísticos del área. Las amenazas a la zona, que justifican la protección otorgada, son también evidentes: las remociones y alteraciones de sustrato, todo tipo de vertidos, las actividades extractivas mineras o cualquier otra actividad que pueda alterar las condiciones del karst, incluido el expolio de posibles yacimientos mineralógicos o paleontológicos. Los valores culturales del área están asociados a varios monumentos megalíticos y numerosas ferrerías de monte (*haizeolak*), vestigios de la actividad minera desde la Edad Media. También existe un importante patrimonio minero compuesto por minas, poblados, cargaderos, lavaderos de mineral y otras infraestructuras. Además de un patrimonio natural destacado (sobre todo en lo que a geodiversidad se refiere), también existen hábitats naturales de interés: bosques, encinares, arroyos, zonas húmedas, pastos de diente y brezales, etc, así como especies de fauna amenazada (quirópteros cavernícolas y rapaces rupícolas).

Se declara la zona como biotopo protegido pero se opta por la no aprobación previa de un plan de ordenación de recursos naturales, dado que se estima que el biotopo no reúne los requisitos de la categoría estatal de reserva natural (supuesto en el que la legislación básica sí exige la aprobación previa de dicho plan), sino que se asimila a la de paisaje protegido. De hecho se considera que la consecución de los objetivos de conservación se alcanzan mediante la mera aplicación de lo previsto en el decreto de declaración, sin que se considere necesario ni tan siquiera que *a posteriori* se elabore dicho plan de ordenación (y, en consecuencia, se archiva el procedimiento iniciado en su momento

para elaborarlo, dejándose también sin efecto el régimen preventivo derivado del acuerdo de aprobación inicial de dicho plan).

No hay más novedades significativas en lo que se refiere a la política de protección de espacios, salvo en lo que se refiere a la apertura de la fase de información pública dentro del procedimiento para la designación de las futuras zonas de especial conservación de Salburua-ES2110014 (Resolución de la Directora de Medio Natural y Planificación Ambiental de 4 de noviembre de 2014, BOPV 216, 12 de noviembre), que es además una zona especial de protección de aves, y de Armañón-ES2130001 (Resolución de la Directora de Medio Natural y Planificación Ambiental de 2 de marzo de 2015, BOPV 45, 6 de marzo).

5. Certificación energética de edificios

El Decreto 226/2014, de 9 de diciembre (BOPV 241, 16 de diciembre) de certificación de la eficiencia energética de los edificios, ha adaptado la normativa autonómica vigente en esta materia a las exigencias de la Directiva 2010/31/UE desarrollada por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación energética de los edificios. Se procede a regular la recepción, registro, actualización, inspección y control de los Certificados de Eficiencia Energética de los edificios, su reflejo en las Etiquetas de Eficiencia Energética, el uso de estas y la información que, en esta materia, la persona vendedora debe suministrar a la compradora y la arrendadora a la arrendataria, a los efectos de la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias. El sistema se cierra con una previsión de infracciones y sanciones que, como no podía ser de otro modo debido al principio de reserva de ley en la materia, remite a la aplicación de las normas legales sancionadoras, bien a la estatal Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, bien a la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias aprobada por el Parlamento vasco.

La Orden de 16 de marzo de 2015, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, regula el control y el registro de los Certificados de Eficiencia Energética (BOPV 60, 30 de marzo), desarrollando el citado Decreto 226/2014. Se regula con detalle en la Orden el control de la certificación de eficiencia energética, con el objetivo de verificar la exactitud de los datos consignados en el certificado, el

cumplimiento del procedimiento y la corrección de la calificación obtenida (capítulo I), así como el procedimiento de inscripción registral de los certificados, su tramitación administrativa y la forma de acceso a la información obrante en el mismo (respetando la necesaria protección de datos personales).

6. Cambios en la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial

Se trata de un cambio menor, por el cual se atribuye a la Dirección de Infraestructuras del Transporte (que ya ejercía ciertas funciones asociadas a la elaboración y ejecución de proyectos de infraestructuras de transportes) la aprobación de los proyectos de obra, algo que hasta ese momento correspondía al Director de Servicios del Departamento, en aplicación de la normativa aplicable en materia de contratación administrativa, lo que planteaba problemas dada la carencia de personal dotado de la adecuada capacitación técnica para desarrollar esas funciones en esa Dirección de Servicios (Decreto 248/2014, de 30 de diciembre, BOPV 7, 13 de enero de 2015).