

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN EL PAÍS VASCO

(SEGUNDO SEMESTRE 2025)

IÑIGO LAZKANO BROTONS

Profesor colaborador

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea

SUMARIO: I. LAS SENTENCIAS DEL ASUNTO VALOGREENE PAPER BC (SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LA ACTIVIDAD SOMETIDA A AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA). II. CONTROL E INSPECCIÓN MUNICIPAL SOBRE ACTIVIDADES CON AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA. III. SOBRE LA EJECUCIÓN URGENTE DE LOS DEPÓSITOS DE SEGURIDAD EN EL ENTORNO DEL VERTEDERO DE ZALDIBAR. IV. NULIDAD DE PROYECTO DE URBANIZACIÓN POR AUSENCIA PREVIA DE DECLARACIÓN DE CALIDAD DEL SUELO. V. CONDICIONAMIENTO DE LA LICENCIA MUNICIPAL DE APERTURA AL CUMPLIMIENTO DE CONDICIONES HIDRÁULICAS. VI. INEXIGIBILIDAD DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANIZADORA. VII. ACCESO MARÍTIMO A PUERTO Y EVALUACIÓN AMBIENTAL.

I. LAS SENTENCIAS DEL ASUNTO VALOGREENE PAPER BC (SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LA ACTIVIDAD SOMETIDA A AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA)

El asunto de mayor interés que ha tenido que resolver el TSJPV en el período que analizamos (sentencias publicadas en el CENDOJ entre mediados de abril y finales de noviembre de 2025) ha sido el caso de la empresa *Valogreene Paper BC*. Se trata de tres decisiones judiciales diferentes (la STSJPV 1541/2025, de 21 de mayo, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: García López; la STSJPV 2003/2025, de 21 de mayo, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: García López; y la STSJPV 2227/2025, de 22 de mayo, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz) en el que los demandantes (el ayuntamiento de Bergara, la asociación Ecologistas en Acción-CODA y una

ciudadana particular) plantean contenciosos contra la desestimación por parte de la Administración General de la CAPV del recurso de alzada contra la resolución por la que se formulaba declaración de impacto ambiental favorable y se concedía autorización ambiental integrada a la mencionada empresa (que en el primero de los recursos aparece también como codemandada).

Hay un aspecto objeto de controversia, común en los tres casos, que resulta sencillo de exponer. En principio, la empresa solicitó la autorización ambiental integrada para la implantación de un establecimiento industrial dedicado a la actividad de producción ecológica de cargas minerales para la industria. Se trataría de producir material calcáreo (carbonato cálcico, principalmente) para su aplicación en las industrias cementeras, cerámicas y en el sector del caucho. En cuanto que dicho uso resultaba compatible con el planeamiento urbanístico, la arquitecta municipal emitió informe favorable al efecto. Pero cuando se publica en el boletín oficial el anuncio del sometimiento a información pública del proyecto técnico y estudio de impacto ambiental, la actividad se explicitó como actividad de gestión de residuos no peligrosos (tratamiento de lodos del proceso de destintado procedentes de la industria del papel y lodos de EDAR de papeleras). Ello provocaría el recurso de alzada de los que posteriormente serían demandantes y, por parte del ayuntamiento, la emisión de un nuevo informe del arquitecto municipal (desfavorable, en este caso) y la iniciación del procedimiento de suspensión y posterior revisión de oficio del inicialmente emitido. Ha de tenerse en cuenta que, según la normativa de prevención y control integrado de la contaminación, dicho informe es vinculante, lo que impediría el otorgamiento de la autorización ambiental. A todo esto, la empresa promotora presentó escrito ante el órgano ambiental solicitando información sobre el epígrafe en el que habría que clasificar la instalación de acuerdo con la normativa que regula la autorización ambiental integrada y el propio órgano ambiental hubo de reconocer que existió un error en el anuncio de la información pública.

El TSJPV, en sus tres sentencias, considera que la administración autonómica incumplió la ley, al desatender el segundo informe municipal (desfavorable) y atender al primero (favorable), haciendo provecho en realidad del propio

equivoco que ella misma había propiciado con la información pública. Aunque es cierto que al tribunal no se le escapa que hay recursos contencioso-administrativos pendientes de resolución planteados por la empresa promotora contra las decisiones municipales que revisaban el informe inicialmente adoptado (cuyos efectos se determinarán en su momento).

La segunda de las cuestiones que se abordan en la sentencia tiene que ver con la presunta colisión entre la decisión adoptada (la declaración de impacto y la autorización ambiental integrada) y el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Euskadi 2030, la cual se desestima porque, además de que este último es de posterior aprobación a la solicitud presentada (y carece de efectos retroactivos), no se indican norma o precepto alguno del mismo contrario a lo instado.

Además, las sentencias se pronuncian sobre la naturaleza de la instalación: si se trata de una instalación de tratamiento de residuos o de un determinado proyecto industrial de obtención de un producto. Para el TSJPV un enfoque de la cuestión limitando la actividad objeto de autorización a su consideración como industria mineral de producción de cemento, cal y óxido de magnesio no resulta acomodada a la verdadera naturaleza y sentido del proyecto. El objeto del mismo es. Precisamente, el tratamiento de residuos y la obtención de carbonato de calcio no es más que una mera consecuencia secundaria y accesorio del mismo. De los antecedentes del proyecto no se deduce prioritariamente la necesidad de atender a una demanda de un determinado producto (el carbonato de calcio u otro similar), sino el dar solución a la gestión de los residuos de la industria y en el que la obtención de aquel no es sino un simple resultado de valor añadido en el marco de una economía circular. Se comprueba asimismo que es el tratamiento de residuos lo que otorga al proyecto factibilidad y viabilidad económica, más que la producción del producto calcáreo. Todo ello apoya la opción de la clasificación de la actividad como tratamiento de residuos.

La STSJPV 2003/2025 añade a las anteriores consideraciones otras cuatro diferentes, en función del contenido del recurso planteado por la asociación ecologista:

- a) Considera que no es ilegal, al no haber una prohibición legal expresa, que en un mismo acto administrativo se unifiquen la declaración de impacto ambiental y la concesión de la autorización ambiental integrada. El hecho de que ello conlleve, como es en este caso, la ausencia de separación entre el órgano ambiental y el sustantivo, no es una contravención de norma legal expresa, ni tiene, en consecuencia, relevancia anulatoria, pues se trata de una simple muestra del ejercicio de la propia capacidad autoorganizativa de la Administración.
- b) Se cumple con la exigencia de que la resolución especifique las Mejoras Técnicas Disponibles (MTD), aunque sea por referencia a un documento BREF de la Comisión Europea. El hecho de que dentro de cada una de las MTD señaladas se puedan contemplar diversas técnicas para uso de cada una de ellas o de forma combinada, no implica que tuviera que hacerse la expresa acotación de qué concreta técnica de entre las amparadas en esas MTD fuera la que se vaya a utilizar.
- c) Por el contrario, sí que se considera causa anulatoria del acto el hecho de que en las alternativas estudiadas del proyecto (en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental) se haya efectuado un examen únicamente referido al análisis de las diversas alternativas tecnológicas existentes, pero no de posibles alternativas de emplazamiento (que no es una decisión que corresponda adoptarse exclusivamente en la evaluación ambiental estratégica).
- d) En cuanto a la no evaluación efectuada de las posibles repercusiones del proyecto sobre la población y salud humanas, el cambio climático, el paisaje, el ruido y los olores, la sentencia considera que se trata de meras discrepancias técnicas entre el recurrente y el promotor del proyecto, sin que se hubiera acreditado infracción legal concreta alguna.

Finalmente, la STSJPV 2227/2025 añade a las anteriores consideraciones el rechazo a la aplicación del régimen de distancias mínimas de 2000 metros del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (recordando primero, *in extenso*, la doctrina del Tribunal Supremo al efecto sobre su inaplicabilidad y su derogación legal expresa por la Ley de Calidad del Aire y de Protección de la Atmósfera).

II. CONTROL E INSPECCIÓN MUNICIPAL SOBRE ACTIVIDADES CON AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

La STSJPV 1645/2025, de 7 de mayo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Da Silva Ochoa), resuelve el recurso de apelación interpuesto por una empresa con autorización ambiental integrada, contra la sentencia de instancia que hubo de resolver acerca de la legalidad de una resolución municipal que, al actualizar la licencia de actividad de la mercantil recurrente, impuso medidas relacionadas con las emisiones a la atmósfera (estableciendo límites de emisión y el deber de filtrado), estableció un mecanismo de seguimiento de la actividad y sometió la actualización de la autorización municipal de la actividad a la potestad de inspección y control de la actividad clasificada. El Juzgado de lo contencioso había considerado conforme a derecho solamente la tercera de las determinaciones de la resolución municipal, algo que es ratificado por el TSJPV. Este órgano judicial desestima el recurso de apelación de la empresa, al considerar que la atribución a la autoridad ambiental de la función de evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, no excluye la supresión de las potestades municipales de control e inspección de tales actividades industriales para asegurar el resto de finalidades previstas en la legislación administrativa,

III. SOBRE LA EJECUCIÓN URGENTE DE LOS DEPÓSITOS DE SEGURIDAD EN EL ENTORNO DEL VERTEDERO DE ZALDIBAR

Para paliar los desastrosos efectos del desplazamiento del vertedero de Zaldibar, el ejecutivo autonómico viene ejecutando el Proyecto *As Built* de obras de emergencia en el entorno del emplazamiento. Su objetivo era reubicar los residuos del vertedero colapsado que se encontraban en riesgo de deslizamiento, o que se habían deslizado ya, la estabilización de los taludes y la construcción de dos depósitos de seguridad. La ejecución de dicho proyecto implicaba el ejercicio de la potestad expropiatoria de terrenos aledaños y, en este proceso, varios particulares propietarios de dos casas y algunas fincas de los alrededores solicitaron que en la relación de bienes y derechos a expropiar habían de incluirse varios elementos: una superficie adicional de casi mil ochocientos metros cuadrados, la recuperación de varias pistas forestales, la limpieza forestal de cierto lugar, la reposición del suministro de aguas destruido incluidas sus instalaciones y el permiso de paso por el recinto del vertedero a un determinado lugar que desde que se produjo el deslizamiento ha quedado aislado y en el que nadie ha podido entrar a realizar labores forestales. La desestimación, en la STSJPV 1795/2025, de 7 de mayo (sala de lo contencioso-administrativo, sección tercera, ponente: Platas García), de todas las pretensiones obedece a diferentes razones. En algún caso, porque no existe prueba documental que desacredite la titularidad registrada catastralmente (que atribuye esos mil ochocientos metros cuadrados a la empresa beneficiaria de la expropiación: *Verter Recycling*). En los restantes supuestos entiende el TSJPV que son simples consecuencias del derrumbe del vertedero y las posibles indemnizaciones provendrían de dicho derrumbe, no del procedimiento de expropiación forzosa.

IV. NULIDAD DE PROYECTO DE URBANIZACIÓN POR AUSENCIA PREVIA DE DECLARACIÓN DE CALIDAD DEL SUELO

La STSJPV 1178/2025, de 26 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: García López), confirma la sentencia de instancia en la que se había declarado la nulidad de un proyecto de urbanización por carecer de, entre otros trámites, la previa declaración de calidad del suelo por el órgano ambiental. Los apelantes (la junta de concertación de la unidad de ejecución y el ayuntamiento que aprobó definitivamente el proyecto de

urbanización) argumentaban que la previa declaración de calidad del suelo no resultaba necesaria desde el momento en el que el órgano ambiental tuvo conocimiento y había autorizado todas las actuaciones desde su inicio (entre otros aspectos, emitiendo la declaración de impacto ambiental). Ni el juzgado de lo contencioso, ni el TSJPV admiten esta interpretación. Además, existe otro factor: el proyecto de urbanización de referencia era un texto refundido de un proyecto anterior que había sido sometido ya a información pública, pero que respecto del mismo no se había formulado ninguna alegación. Los apelantes entendían que, en tal caso, no resultaba necesario someter al texto refundido a un nuevo trámite de información pública, algo que las decisiones judiciales (tanto de instancia como de apelación) rechazan, ratificando la nulidad del acuerdo de aprobación definitiva del texto refundido del proyecto de urbanización.

V. CONDICIONAMIENTO DE LA LICENCIA MUNICIPAL DE APERTURA AL CUMPLIMIENTO DE CONDICIONES HIDRÁULICAS

Decidir acerca de la legalidad del hecho de que un ayuntamiento imponga condicionantes hidráulicos en el otorgamiento de la licencia de apertura a una empresa (en el caso concreto, de transformación de madera) es el objeto de la STSJPV 1241/2025, de 26 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz). En concreto, la autoridad municipal exigía el cumplimiento de las siguientes prescripciones en el plazo máximo de un mes: a) aportar ante la Agencia Vasca del Agua (URA) y ante el ayuntamiento declaración responsable de que conoce y asume el riesgo existente y las medidas de protección civil oportunas; b) certificado del registro de la propiedad en el que se acredite anotación registral de que la edificación se sitúa en zona inundable; c) comunicación al órgano ambiental autonómico de que parte del edificio se sitúa en una parcela incluida en el inventario de suelos que soportan o han soportado actividades o instalaciones contaminantes del suelo; y d) escritura de obra nueva inscrita debidamente en el registro de la propiedad. La sentencia considera que el plazo de un mes no puede considerarse disconforme a derecho, ni insuficiente para cumplir las condiciones establecidas (teniendo en cuenta, además, la posibilidad de

solicitar administrativamente la ampliación del plazo). Respecto del resto de condiciones, al considerar el tribunal que las licencias municipales de actividad resultan ser de tracto sucesivo, ninguna de ellas parece desproporcionada, ni incompatible con el ordenamiento, tratándose más bien de exigencias imperativas derivadas de la normativa de aguas (al margen de las exigencias que, en su caso, pueda imponer el órgano ambiental autonómico, exigencias que no son objeto del recurso).

VI. INEXIGIBILIDAD DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANIZADORA

La STSJPV 2293/2025, de 4 de junio (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: García López), estima el recurso de apelación interpuesto por el ayuntamiento de Errigoiti, contra la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo que había declarado no ajustada a derecho la aprobación de un programa de actuación urbanizadora por carecer de evaluación ambiental. Hay que tener en cuenta el momento temporal en el que se plantean los hechos: estaba vigente la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco de 1998 y el Decreto 183/2003 que regulaba el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental (el equivalente a la actual evaluación estratégica). La sentencia del juzgado había considerado los programas de actuación urbanizadora incluidos dentro del concepto de “programas con incidencia territorial” y, por lo tanto, sometidos a ese tipo de evaluación. Para el TSJPV, sin embargo, tales programas no son instrumentos de planeamiento sino un mero instrumento de ejecución urbanística (y además de carácter facultativo) que no puede alterar la ordenación (ni estructural, ni pormenorizada). A mayor abundamiento, aunque no sea aplicable por razón del tiempo, el tribunal considera que el hecho de que en la normativa vigente (al momento de dictar la sentencia) ni los estudios de detalle ni las ordenanzas de edificación o de urbanización se sometan a evaluación ambiental estratégica (siendo figuras de rango, ámbito decisorio y capacidad innovadora) añade argumentos para eximir a los programas de actuación urbanizadora de dicho tipo de evaluación.

VII. ACCESO MARÍTIMO A PUERTO Y EVALUACIÓN AMBIENTAL

En la STSJPV 3073/2025, de 24 de septiembre (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: García López), se resuelve el recurso interpuesto por una asociación ecologista (Plataforma de Defensa Medioambiental *Mutriku Natur Taldea*) contra la Administración General de la CAPV. La asociación había solicitado la paralización de las obras amparadas en el proyecto de finalización de la mejora de acceso marítimo al puerto de Mutriku e, indirectamente, el plan especial de dicho puerto del que traían origen tales obras. El recurso se desestima en su integridad. En primer lugar, entiende el TSJPV que el grupo ecologista solicitó la suspensión de las obras con el fin de que se procediera, a continuación, a la revisión de oficio del proyecto aprobado. Pero como la propia Administración ya había reconocido que el proyecto presentaba deficiencias y que iba a proceder a reformularlo, entiende el tribunal que pronunciarse sobre la solicitud resulta innecesario. Y, en relación a la impugnación indirecta del plan especial del que las obras traían causa, por no haberse efectuado en su momento la correspondiente evaluación conjunta de impacto ambiental, analizando la situación temporal en la que se produjo su aprobación definitiva, ni en aplicación de la legislación autonómica, ni de resultados de la normativa básica estatal, era exigible en ese momento proceder a evaluar ambientalmente el mencionado plan, por lo que no concurre causa de nulidad alguna.