

Galicia: Debilitamiento del control ambiental de actividades

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. *La reducción de cargas administrativas como disculpa para la desregulación ambiental.* 2.2. *La nueva Ley de Caza.* 2.3. *Modificaciones en la legislación eólica tras el fracaso de los cambios de la anterior legislatura.* 2.4. *Modificación del régimen jurídico sancionador de protección de los animales en cautividad.* 2.5. *Una resolución discutida que modifica las condiciones al sistema autonómico de tratamiento de residuos.* 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 4.1. *Un limitado Plan Director de la Red Natura.* 4.2. *El Plan hidrológico Galicia-Costa 2015-2021.* 4.3. *Declaración de un ecosistema dunar como espacio natural de interés local.* 5. JURISPRUDENCIA. 6. PROBLEMAS. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 8. BIBLIOGRAFÍA.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Se suceden las normas con una perspectiva ambiental diluida en un contexto de profunda regresión (normativa, presupuestaria, de impulso político...). En este periodo cabe resaltar la amplia remodelación del control ambiental de actividades con la práctica eliminación de la licencia municipal de actividades y una nueva regulación del trámite de evaluación de incidencia ambiental. La nueva Ley de Caza y la regulación de la normas de aplicación del canon eólico completan el panorama que en materia de planificación se acompaña con un devaluado y tardío Plan Director de la Red Natura. La modificación de las condiciones de adhesión a la planta

de tratamiento de residuos de SOGAMA también ha protagonizado una parte relevante del debate público.

Con cierta atonía y sin más actividad normativa que modificaciones puntuales de normas ya existentes continua este periodo en el que se ha producido también un relevo al frente de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras con la designación como conselleira de la anterior responsable de la Axencia Galega de Infraestructuras.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LA REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS COMO DISCULPA PARA LA DESREGULACIÓN AMBIENTAL

Siguiendo una estela de moda Galicia cierra 2013 aprobando la *Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia* (DOG de 27 de diciembre)¹. Una ley que se anuncia como remedio taumatúrgico contra la crisis y que se encuadra en las normas que pretendidamente buscan dar cumplimiento a los mandatos de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Si bien Galicia ya había aprobado la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia con esta finalidad, ahora se busca establecer “un régimen jurídico único del ejercicio de actividades en Galicia, eliminando de manera plena y efectiva la licencia de apertura previa a la instalación y al inicio de la actividad (licencias de actividad o instalación y de apertura o funcionamiento). En este sentido, la ley da cumplimiento en Galicia a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de economía sostenible, el cual determina que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo” (Exposición de Motivos).

Efectivamente, de acuerdo con esa línea normativa, se incluye un Título III con el rótulo “Regulación integrada del ejercicio de actividades” que se inicia por un primer capítulo denominado “Supresión de la licencia municipal de actividad y régimen de comunicación previa”. Se suprime, en definitiva, con carácter general la licencia municipal de actividades siendo substituida por la comunicación previa como fórmula de control administrativo “para la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial” (art. 23).

1. http://www.xunta.es/dog/Publicados/2013/20131227/AnuncioC3B0-201213-0001_gl.html.

Desde el punto de vista ambiental esta ley tiene interés por cuando establece el régimen de evaluación ambiental de actividades en el capítulo II del citado Título III. El artículo 31 recuerda el sometimiento a autorización ambiental integrada de las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación y el 32 el de los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental a su normativa.

Lo que es más significativo de esta ley es la regulación de la evaluación de incidencia ambiental en los artículos 33 y ss. Con esta regulación se deroga el muy desfasado régimen jurídico previsto en la Ley 1/1995, de Protección ambiental de Galicia y en dos decretos de desarrollo, uno de ellos ya de principios de los años noventa (el capítulo IV del título II, «De la evaluación de incidencia ambiental», artículos 13 a 19, ambos inclusive, de la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia; Decreto 442/1990, de 13 de septiembre, de evaluación del impacto ambiental para Galicia; Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental).

Para aquellas actividades que figuran en el anexo de la ley, fundamentalmente las mismas a las que se les aplica la legislación de evaluación de impacto en un tramo de incidencia menor en función de los parámetros fijados (consumo de energía o agua, de materias primas, capacidad de producción...), se aplica esta nueva regulación de la evaluación de incidencia ambiental.

La ley recoge aún una excepción a la aplicación de sus preceptos para los denominados proyectos industriales estratégicos, regulados al amparo de la Ley 13/2011, reguladora de la política industrial de Galicia. Esta problemática norma ampara un amplio excepcionamiento de la normativa administrativa y ambiental y numerosas especialidades procedimentales para ofrecer una alfombra roja a aquellos proyectos que alcancen esta calificación (expropiación urgente, ayudas directas, acortamiento de plazos, eliminación de trámites participativos...). También, como se ve, de la evaluación de incidencia ambiental regulada por esta ley 9/2013.

La regulación que contiene la ley de la evaluación de incidencia ambiental es muy escueta, apenas cuatro artículos. La ley establece el órgano de tramitación, el competente en materia de medio ambiente, y la documentación que se requiere para el inicio del procedimiento. En los artículos siguientes se detallan los trámites procedimentales entre los que se contempla un trámite de alegaciones de las personas interesadas por un plazo de quince días simultáneo a la consulta a las administraciones afectadas. Sólo potestativamente se consultará a otras personas físicas o jurídicas (art. 35.2.

“La consulta podrá ampliarse a otras personas físicas o jurídicas públicas o privadas vinculadas a la protección del medio ambiente”). La ley no establece la naturaleza de los informes así solicitados y tan sólo especifica su carácter no obstativo para la continuación del procedimiento: “Los informes solicitados y no recibidos en el plazo estipulado se entenderán como favorables, pudiendo continuar el procedimiento” (art. 35.3). Únicamente el informe de compatibilidad urbanística municipal es vinculante y supone la obligación de poner fin al procedimiento archivando las actuaciones (“art. 35.4. Si el ayuntamiento emitiera informe de no compatibilidad del proyecto con planeamiento urbanístico, el órgano ambiental dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivando las actuaciones”).

Sobre los efectos y plazos de la declaración de incidencia ambiental se centra el artículo 36 que establece:

2. La declaración de incidencia ambiental deberá ser emitida en el plazo máximo de dos meses desde la presentación de la solicitud. Si se supera el citado plazo, la declaración se entenderá favorable, quedando la persona solicitante vinculada por las medidas preventivas, correctoras y de restauración recogidas en la memoria presentada con la solicitud.

3. La declaración pondrá fin a la vía administrativa y será notificada a la persona solicitante, a las personas interesadas que hubiesen formulado alegaciones y al ayuntamiento donde se prevea implantar la actividad.

4. La declaración de incidencia ambiental tendrá efectos vinculantes para la autoridad municipal.

Es relevante, en este sentido, la vinculación de las autoridades municipales al sentido y medidas que fije la declaración de incidencia ambiental.

La ley atribuye la vigilancia y seguimiento de las condiciones establecidas en la declaración a las autoridades municipales, sin perjuicio de las que puedan corresponder a la comunidad autónoma.

La trascendencia que cobra la actividad inspectora en un contexto en el que se traslada el control administrativo al ámbito operativo al aligerar las cargas administrativas en el momento de inicio debería conducir a un reforzamiento de la inspección administrativa. Para ello la ley recoge una disposición adicional encaminada a fijar un plazo, un año, para que las medidas organizativas precisas para este cambio de paradigma se produzcan (“habilitar los cuerpos de inspección pertinentes, diseñar planes de inspección periódica y establecer las tasas que, en su caso, procedan por estos controles”). Habrá que comprobar si realmente se produce o si, como consecuencia de

las estrecheces de personal y la tradicional aversión a las medidas de inspección, se produce un desarbolamiento del control ambiental de actividades.

Estarán, finalmente, también sometidas a este régimen jurídico las modificaciones substanciales de actividades entendidas como las que incluye el artículo 38:

Artículo 38. Modificaciones sustanciales de actividades sometidas a declaración de incidencia ambiental.

1. Estarán también sometidas a previa declaración de incidencia ambiental las modificaciones sustanciales de las actividades comprendidas en el anexo.

2. Se considerarán sustanciales las modificaciones de las instalaciones o procesos vinculados a la actividad de cuya realización se derive la superación de los siguientes umbrales:

a) El incremento superior al 50% de la capacidad productiva de la instalación.

b) El incremento superior al 50% de las materias primas empleadas en el proceso productivo.

c) El incremento del consumo de agua o energía superior al 50%.

d) El incremento superior al 25% de las emisiones de contaminantes atmosféricos o la implantación de nuevos focos de emisión catalogados.

e) El incremento superior al 50% del vertido de aguas residuales.

f) La producción de residuos peligrosos o el incremento del 25% de su volumen en el caso de estar inicialmente previstos.

g) El incremento en un 25% de alguno o de la suma del total de contaminantes emitidos.

h) La incorporación al sistema de producción o su aumento por encima del 25% de sustancias peligrosas, reguladas por el Real decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

i) La aplicación de los umbrales señalados en el apartado 1 tendrá carácter acumulativo durante todo el tiempo de desarrollo de la actividad.

Hay que saludar que la ley intente reducir la discrecionalidad con la fijación de unos parámetros cuantitativos que señalan los umbrales para considerar las modificaciones como significativas.

2.2. LA NUEVA LEY DE CAZA

La aprobación de la Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de caza de Galicia², supone la derogación de la Ley 4/1997, de 25 de junio, vigente hasta su entrada en vigor.

El cambio normativo se argumenta en base a un profundo cambio en el medio agrario fundamentalmente por su despoblación y el aumento de la superficie cinegética (más del 80% del territorio).

Es precisamente ese cambio en la ocupación y usos del territorio el que determina uno de los elementos a los que la nueva ley quiere dar respuesta: los daños causados por las especies a cultivos y bienes (jabalí, lobo...). Se indica así en la exposición de motivos que “adquiere una significación especial la problemática que provocan los daños que causan las especies silvestres no solo en el ámbito agrario sino también en el de la circulación vial. Dada la relevante importancia social, económica y ambiental que tiene la caza en nuestra comunidad autónoma, se crea una figura nueva, el Fondo de Corresponsabilidad, expresiva de la solidaridad en el reparto de las cargas que se derivan de la responsabilidad por los daños que causan las especies cinegéticas. Con él, se pretende aportar fondos públicos para la adopción de medidas preventivas y de medidas paliativas de los daños para evitar que se produzcan o para contribuir al esfuerzo económico que representan”. La exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración por los daños que ocasionan especies salvajes está a la orden del día.

Otro elemento de cambio es la regulación de las explotaciones cinegéticas comerciales en relación con las que se indica que están “llamadas a ser un instrumento dinamizador de la economía rural, con el componente empresarial que busca en la rentabilización de los recursos de la caza un medio para el impulso económico del medio rural”.

No obstante la ley ha recibido críticas en relación con la seguridad, la edad para cazar se sitúa en los 16 años frente a las enmiendas de la oposición que exigían los 18 años como edad para esta actividad. También se cuestionan las batidas preventivas fuera de temporada (arts. 71 y 74).

A pesar de que la exposición de motivos hace referencia a los valores de sostenibilidad de las poblaciones y del ambiente, lo cierto es que la ley apenas contiene en su parte dispositiva previsiones ambientales. De hecho poco después de la aprobación de la Ley se conocía que los grupos ecologistas habían llevado al Comité Gallego de Caza la exigencia del cese de la

2. http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140108/AnuncioC3B0-301213-0002_es.html.

caza de la avefría o conícora (*Vallenus vallenus*) y la becacina o agacha (*Gallinago gallinago*), dos especies al borde de la desaparición que sin embargo, se consideran cazables durante la temporada cinegética en Galicia³.

Si bien es cierto que la ley contiene algunas previsiones en clave ambiental, no es esta su orientación. Así, las explotaciones cinegéticas comerciales podrán ver denegada su autorización por motivos ambientales, entre otros, pero también que es posible que estas explotaciones se incardinan o afecten a espacios naturales protegidos sin que, necesariamente, deban someterse a una evaluación de impacto ambiental. Es dudoso que esta redacción potestativa sea compatible con la legislación europea en cuanto se puedan ver afectados espacios de la Red Natura.

Art. 27.2. La persona titular de la consejería competente en materia de caza dispondrá de un plazo de seis meses, a contar a partir de la presentación de la solicitud, para resolver la petición y, en todo caso, el silencio será positivo. La consejería competente podrá denegar la solicitud por razones debidamente motivadas cuando razones de índole técnica, sanitaria, biológica, medioambiental, de seguridad o social así lo recomendasen.

Cuando la autorización afectase a espacios naturales protegidos, el promotor o promotora ha de presentar un proyecto a los efectos de que el órgano ambiental decida en cada caso, de forma motivada, si dichos proyectos han de someterse o no a una evaluación de impacto ambiental.

Recordemos que la obligación de evaluar las consecuencias que pueda tener la realización de cualquier plan o proyecto sobre los valores que justificaron la inclusión de los distintos territorios en la Red Natura 2000 es un requisito recogido en el artículo 6.3 y 6.4 de la Directiva 92/43/CEE, en el artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, al cual remite también la Disposición adicional séptima de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Una medida prevista para excluir los aprovechamientos cinegéticos son los refugios de fauna entendidos como “terrenos que queden sustraídos al aprovechamiento cinegético por razones de carácter biológico, científico o educativo, a fin de asegurar la conservación de determinadas especies de la fauna silvestre” (art. 33). En estas áreas la caza estará permanentemente prohibida, sin perjuicio de que por circunstancias especiales la consejería competente en materia de caza pueda ejecutar controles de población o autorizar el ejer-

3. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/26/galicia/1395858117_565154.html.

cicio excepcional de la caza por razones técnicas, de seguridad, científicas, sanitarias o sociales.

La creación de estos refugios puede promoverse de oficio por la Xunta de Galicia pero también puede hacerse “a instancia de entidades públicas y privadas cuyos fines sean culturales, deportivos, científicos o ambientales, acompañando a la solicitud una memoria justificativa de su conveniencia y finalidad” (art. 34.2).

El Comité Gallego de Caza y los Comités de Caza provinciales como órganos de participación consultivos en la actividad cinegética quedan sin desarrollar ni en sus trazos básicos postergando al desarrollo reglamentario su composición y funciones. No está por tanto determinado cual será el peso de las federaciones de caza y las organizaciones de protección de la naturaleza en estos órganos.

2.3. MODIFICACIONES EN LA LEGISLACIÓN EÓLICA TRAS EL FRA-CASO DE LOS CAMBIOS DE LA ANTERIOR LEGISLATURA

La Ley 4/2014, de 8 de mayo, por la que se modifica la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental, supone un punto y seguido en un lustro de cambios en la legislación del otrora pujante sector eólico gallego hoy sumido en una profunda parálisis.

El sector eólico se había convertido en un terreno de batalla político en el periodo 2005-2009 después de la aprobación del Decreto 242/2007 por parte del gobierno bipartito que introducía por primera vez la adjudicación de megavatios mediante concursos competitivos, prohibía nuevos parques en Red Natura, generalizaba la evaluación de impacto ambiental y preveía una priorización de los proyectos que garantizaran una participación pública en las empresas. El Partido Popular adoptó como una de sus primeras medidas de gobierno la paralización del concurso eólico aprobando la Ley 8/2009 con la que blindaba normativamente el sector y adoptaba una discutida decisión de “desistimiento” del procedimiento de adjudicación de megavatios. Esta decisión dio lugar a una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 24 de julio de 2012 determinaba la legalidad de aquel concurso y establecía que la Xunta había incurrido en desviación de poder con esa anulación.

Todos esos años de inseguridad jurídica en el sector, con cruces de reclamaciones de responsabilidad patrimonial entre los primeros adjudicatarios y la Xunta, se unieron al cambio en el marco jurídico estatal en

relación con las primas a las energías renovables. En ese contexto de incertidumbre se aprueba este cambio normativo.

Un cambio normativo que hace mención precisamente a los fuertes cambios tanto económicos, como normativos (en especial el Real decreto ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, y la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, que consolida y da carácter de permanente a las medidas aprobadas previamente, a través del Real decreto ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de pre asignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos, el Real decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y el Real decreto ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero, modificaron sustancialmente las retribuciones económicas de las instalaciones de parques eólicos).

La modificación introducida en la ley busca flexibilizar los requisitos económicos, señaladamente, los plazos y condiciones de las garantías que deben depositar los concesionarios de parques eólicos. Se “procede a la modificación del plazo para la constitución de la fianza destinada a garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se establecen en la autorización administrativa. Con la presente modificación se desplaza la obligación de constitución de la fianza al momento previo al inicio de las obras. Anteriormente, la fianza debía constituirse en el plazo de un mes desde la notificación de la autorización administrativa, eliminando parte de las cargas financieras que tienen las empresas que emprendan un proyecto eólico”.

Esta modificación se aplica también, para lo que se efectúa una modificación en las disposiciones transitorias de la ley, a aquellos promotores con fianzas ya constituidas que podrán retirarlas y constituir las en el momento que vayan a iniciar las obras lo que, teniendo en cuenta, los largos plazos que existen para la autorización definitiva de los proyectos y, además, los retrasos que están experimentando muchos proyectos dada la falta de viabilidad económica es de interés para los promotores.

Estamos por tanto ante una modificación menor de la ley vigente que lo único que pretende es suavizar las exigencias económicas a proyectos ya autorizados pero no construidos. De todas formas esta flexibilización puede ser discutible en tanto que favorece una congelación

del sector con megavatios adjudicados pero no efectivizados en forma de parques en funcionamiento a la espera de un mejor momento para el sector. Desde el punto de vista de que estamos ante el disfrute de un bien público, el viento, no parece muy correcto que los adjudicatarios incumplan sus obligaciones de puesta en marcha de los parques y la administración no proceda contra ese incumplimiento sino, antes al contrario, aligere la penalización económica que supondría el depósito de la fianza económica durante ese periodo de *impass*.

Por otra parte se aprobó la Orden de 27 de enero de 2014 por la que se aprueban las normas de aplicación del canon eólico, desarrolla el tributo ambiental creado por la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crea el canon eólico y el Fondo de compensación ambiental⁴. Esta es una norma dirigida fundamentalmente a potenciar el uso de los medios electrónicos en relación con este tributo.

Mediante esta orden se crea y se regula el Censo electrónico de parques eólicos de Galicia (CEPEG), se aprueban los modelos en formato electrónico de declaración inicial y modificación de los datos incorporado al CEPEG, se aprueba el modelo de autoliquidación del canon eólico y se dictan las normas de aplicación del canon eólico de acuerdo con los principios y disposiciones generales reglamentarias contenidas en la normativa general tributaria.

2.4. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO SANCIONADOR DE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES EN CAUTIVIDAD

La Ley 8/2014, del 26 de septiembre, de reforma de la Ley 1/1993, de 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad actualiza algunos preceptos de una ley ya con cierta solera. Precisamente la ausencia de una previsión específica para la actualización de las sanciones provoca esta modificación que no entra en más cambios.

Con la finalidad de dar un mensaje de condena al maltrato animal que vaya acompañado de medidas disuasorias se endurecen las sanciones previstas, con sanciones muy graves que pueden alcanzar los 30.000 euros. También se introduce una disposición adicional tercera que faculta a la Xunta de Galicia a proceder a nuevas actualizaciones conforme a la variación anual del IPC o índice que lo substituya, en la línea que acostumbran a prever las normas de más reciente factura.

4. http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140130/AnuncioCA01-270114-0001_es.html.

En un gesto inusual se da un destino finalista a los ingresos que se obtengan por las actuaciones sancionadoras que en la disposición adicional quinta indica que se destinarán a “actuaciones que tengan por objeto el fomento de la protección de los animales”.

Finalmente se introduce una disposición adicional cuarta para dar un mandato a la Xunta de Galicia para que elabore, en colaboración con las entidades protectoras y asociaciones, campañas de sensibilización en relación con los contenidos de la ley.

2.5. UNA RESOLUCIÓN DISCUTIDA QUE MODIFICA LAS CONDICIONES AL SISTEMA AUTONÓMICO DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS

El modelo de tratamiento de residuos autonómicos ha sido objeto continuado de polémica tanto por su apuesta por la incineración, la insuficiencia palmaria de las instalaciones para tratar el volumen de residuos que recoge, una gestión administrativa y contable con claros oscuros y, últimamente, una subida abrupta del canon que deben abonar los ayuntamientos del 34%. En este contexto hay ayuntamientos que están explorando nuevas fórmulas municipales o comarcales para salirse de SOGAMA y un volumen significativo decidieron dar una batalla social y judicial frente a la subida del canon por entender que es muy superior a la repercusión que podría tener el nuevo marco eléctrico en el precio además de suponer una modificación unilateral de las condiciones pactadas en los contratos de adhesión.

Respondiendo a ese malestar y oposición la Consellería de Medio Ambiente aprueba una *Resolución de 15 de diciembre de 2014 por la que se establecen las condiciones para la adhesión al sistema promovido por la Administración autonómica para la gestión institucional de los residuos domésticos* (DOG de 19 de diciembre). La Consellería pretende garantizar el pago municipal al sistema de gestión de residuos blindando tanto los pagos como la participación en el propio sistema. Por un lado, frente a los recursos judiciales e impagos por desacuerdos en el canon, se posibilita la retención de lo endeudado con cargo a las cantidades que correspondan a cada municipio como participación en el Fondo de Cooperación Local. Por otro se obliga a los ayuntamientos a tomar la decisión de adhesión al sistema en un plazo muy corto (dos meses desde la publicación de la resolución) y se impide su salida en cinco años, según se afirma para garantizar la sostenibilidad, intentado abortar varios proyectos de compostaje, recogida puerta a puerta o tratamiento selectivo más avanzado que se estaban gestando. Es discutible que estas previsiones, en concreto las que tienen contenido presupuestario

como es la retención de fondos, se puedan adoptar en una resolución administrativa y varios ayuntamientos han anunciado recursos.

3. ORGANIZACIÓN

El Decreto 115/2014, de 11 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 44/2012, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras⁵ introduce algunos cambios en la estructura administrativa de la Consellería.

Estos cambios vienen motivados por la necesidad de actualizar los órganos superiores y de dirección de la Consellería al tiempo que sus entidades públicas adscritas “una vez que entraron en funcionamiento el organismo autónomo Instituto de Estudios del Territorio y la entidad pública empresarial Aguas de Galicia, se realiza una nueva distribución de las funciones atribuidas a la Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental, se reasignan y adaptan las funciones de la Dirección General de Movilidad a la entrada en vigor de la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de seguridad aérea, y se tienen en cuenta las nuevas necesidades surgidas en el ámbito de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, desde la aprobación del Decreto 44/2012, de 19 de enero, que aconsejan una reordenación de las funciones correspondientes a las subdirecciones generales y servicios de esta dirección general”. Es por tanto un cambio de cierto calado en el conjunto de las funciones ambientales atribuidas a los distintos órganos y entes dependientes de la consellería.

4. EJECUCIÓN

4.1. UN LIMITADO PLAN DIRECTOR DE LA RED NATURA

Se publica el Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia⁶. Después de una prolongada tramitación⁷, ve la luz este plan entre críticas

5. http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140923/AnuncioCA02-160914-0007_es.html.

6. http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140331/AnuncioCA02-270314-0001_es.html.

7. La exposición de motivos la relata: “En cuanto al procedimiento de elaboración del decreto, el día 13 de junio de 2011 se presentó el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia al Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sosteni-

sobre sus limitados efectos y el reducido alcance de la Red Natura en Galicia. Tan sólo un 12% del territorio está protegido, menos de la mitad de la media estatal, y sin atender las demandas de la propia Unión Europea en relación con la ausencia de lugares significativos para su protección.

En relación con los usos prohibidos y permitidos el Plan director mantiene abiertos ciertos usos que han causado gran polémica por la proliferación de proyectos relacionados (energía eólica, acuicultura, minería).

La regulación establece un catálogo de exclusiones de actividades en Red Natura 2000 que, sin embargo, está plagado de excepciones tanto para actividades ya existentes, como para nuevas actividades. Así se autorizan excepcionalmente nuevos aprovechamientos mineros siempre que sean identificados “como zonas con potencial minero por el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia” al igual que se permite la continuidad y ampliación de explotaciones existentes. Igualmente se admite la repotenciación o reemplazo de molinos en parques eólicos; la modernización y ampliación de aprovechamientos hidráulicos; y la modificación de proyectos de energía fotovoltaica. También en materia energética se podrán autorizar proyectos industriales ligados a producción de energía eléctrica renovable que estén incluidos en el Plan energético de Galicia vigente y cuya viabilidad queda condicionada, además de a lo dispuesto por la

ble como órgano consultivo de carácter colegiado de la Administración pública gallega. Por medio del anuncio de 20 de junio de 2011 se acordó someter a la participación del público el borrador del plan director, conforme a lo establecido en el artículo 16.1.a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Tras el período de consultas, se acordaron una serie de modificaciones para la mejora del documento.

Conforme a lo establecido en los artículos 21.2 y 44 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, mediante los que se regulan los procedimientos de información pública y audiencia a los interesados, previos a la aprobación de los PORN y a la declaración de ZEC, y a lo establecido en el artículo 23.4 de la Ley 9/2001, de 21 de agosto, el 17 de julio de 2012 se publicaba en el Diario Oficial de Galicia núm. 136 el Anuncio de 5 de julio de 2012, de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, por el que se acordaba someter al procedimiento de información pública y audiencia a los interesados el proyecto de decreto por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia.

Posteriormente, el proyecto de decreto se sometió al trámite de audiencia de los ayuntamientos afectados durante un período de quince días hábiles. Asimismo, fueron oídas las juntas consultivas de los parques naturales constituidas al amparo del Decreto 265/2007, de 28 de diciembre, por el que se modifica la composición de las juntas consultivas de los parques naturales de Galicia.

Finalmente, el texto modificado fue presentado de nuevo ante el Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible el 20 de diciembre de 2013”.

normativa sectorial correspondiente, al sometimiento de los proyectos al procedimiento de evaluación ambiental". Asimismo "la ubicación de las nuevas construcciones para acuicultura estará permitida incluso en el más restrictivo de los tres tipos de zonas de protección de la Red Natura, que supone el 26% del total, con un nivel de conservación de los valores naturales "muy alto"⁸.

Por otra parte, tampoco se contemplan planes para la recuperación de los valores naturales de los espacios ya ocupados dentro de las áreas protegidas, existiendo en la actualidad tanto canteras como parques eólicos y otras actividades en espacios de la red.

En definitiva, un Plan Director que dirige poco y protege menos.

4.2. EL PLAN HIDROLÓGICO GALICIA-COSTA 2015-2021

En septiembre de 2014 se publica el borrador del Plan hidrológico Galicia-Costa 2015-2021 que se sometió a consultas para elaborar el documento de alcance del estudio ambiental estratégico dentro de la evaluación ambiental estratégica (<http://goo.gl/9O7UR6>).

Este plan se corresponde con la demarcación hidrológica de aguas de competencia autonómica. Después del primer ciclo de planificación que se derivaba de las obligaciones de la Directiva Marco de Aguas (2009-2015), se somete a revisión la planificación de estas aguas. Se espera que resulte aprobado a finales de 2015.

4.3. DECLARACIÓN DE UN ECOSISTEMA DUNAR COMO ESPACIO NATURAL DE INTERÉS LOCAL

Por Orden de 4 de julio de 2014 se declara, de manera provisional, como espacio natural de interés local el ecosistema dunar Praia América-Panxón, en el ayuntamiento de Nigrán (DOG de 17 de julio). Esta declaración corresponde a la Xunta de Galicia si bien la gestión del espacio natural es de competencia municipal. El Acuerdo municipal que lo precede contiene un compromiso formal de poner en práctica las medidas de conservación y elaborar el plan de conservación.

La regulación de los espacios naturales de interés local recogida en la Ley 9/2001, del 21 de agosto, de conservación de la naturaleza, fue desarrollada por el Decreto 124/2005, de 6 de mayo, por el que se regula la figura del espacio natural de interés local (ENIL) y la figura del espacio

8. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/28/galicia/1396035268_962595.html.

privado de interés natural. El artículo 4 de este decreto recoge la posibilidad que tiene la consellería con competencias en materia de conservación de la naturaleza de declarar, de forma provisional, un ENIL por un plazo no superior a dos años. Dentro de este plazo los promotores deberán presentar, como requisito imprescindible para la declaración del ENIL, el plan de conservación de este espacio.

Los efectos de la declaración son que los aprovechamientos y los usos de los bienes y recursos incluidos dentro del ENIL ecosistema dunar Praia América-Panxón se llevará cabo de manera que resulten compatibles con la conservación de los valores que motivaron su declaración. La Administración autonómica evita contraer cualquier tipo de compromiso con esta declaración y excluye expresamente los de índole económica y que esta declaración suponga la inclusión en la "Rede galega de espazos naturais protexidos" (art. 6).

5. JURISPRUDENCIA

Probablemente de las sentencias de este periodo la que merezca ser destacada es la Sentencia de la Audiencia Nacional 4951/2014, de 4 de diciembre, en relación con la energía eólica marina. Galicia ha planteado varias líneas de oposición a la autorización estatal de parques eólicos marinos, tanto por motivos competenciales como por cuestiones ambientales y de protección de los recursos pesqueros y marisqueros. El Parlamento de Galicia había adoptado una resolución unánime⁹ en contra de estas infraestructuras energéticas debido al elevado impacto que podrían tener sobre los recursos pesqueros y marisqueros, además del paisajístico, debido a la configuración de la costa gallega en la que la estrechez de la plataforma continental acercaría mucho a la línea de costa estas instalaciones. También la Xunta de Galicia había planteado un conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional, fallado también en 2014 (Sentencia 3/2014, de 16 de enero de 2014), en relación con el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial.

La SAN 4951/2014 aborda un recurso planteado por la Xunta de Galicia contra la resolución conjunta de la Secretaría General de Energía y de la Secretaría General del Mar, de 16-4-2009 por la que se aprueba el estudio estratégico ambiental del litoral español para la instalación de parque eóli-

9. http://elpais.com/diario/2009/05/13/galicia/1242209894_850215.html.

cos marinos, publicada en el BOE de 8-5-2009 mediante resolución de 30-4-2009 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia. El recurso pedía la anulación de la resolución estatal y planteaba también un recurso indirecto contra el Real Decreto 1028/07, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, o, en su defecto, o, en todo caso, se realicen las siguientes condenas sobre el Estudio. En caso de no prosperar estas pretensiones se solicitaba una condena a modificar el estudio excluyendo las aguas interiores, lo que exceda de las 12 millas de la línea bases, las rías gallegas, reservas marinas de interés pesquero y espacios que entran en Red Natura 2000 y la costa que está vinculada a elementos de interés cultural. Igualmente se recogía en el *petitum* la participación de la Administración autonómica como órgano substantivo del procedimiento de evaluación de impacto y la necesidad de un informe preceptivo y vinculante autonómico del órgano cultural autonómico en substitución del previsto del Ministerio de Cultura. En suma, se reclamaba la anulación y la ulterior gestión autonómica de estos proyectos en base a las competencias substantivas sobre aguas interiores, pesca y marisqueo, cultura y gestión en materia de medio ambiente.

Con posterioridad a la STC 3/2014 la representación de la Xunta adapta sus pretensiones limitando el recurso a las aguas interiores que no podrían estar afectadas por el RD 1028/07, que sólo proyectaría su eficacia sobre el mar territorial, debiendo esas zonas convertirse en zonas de exclusión –no aptas– en virtud de la afectación paisajística y física de los autogeneradores en una franja de importante valor pesquero. También se mantiene la impugnación referente a la afectación de zonas de interés cultural ya que “por la existencia de muchos yacimientos subacuáticos no tenidos en cuenta, se ha de anular el Estudio respecto del litoral gallego por esta carencia, o en su defecto, se declare que se debe decretar como zona de exclusión toda zona donde la Xunta de Galicia determine la existencia de un elemento de interés cultural, o, en todo caso, que sean zona de exclusión”.

La Audiencia Nacional rechaza la pretensión de anular el estudio en lo que se refiere a la determinación de zonas aptas y zonas de exclusión: “En este punto de oposición de la demanda hay que reseñar que se confrontan los informes técnicos de una y otra Administración, estatal y autonómica, sin que resulte que el Estudio Ambiental del Litoral Español, aprobado por la Administración competente para ello, la central, y en lo que concierne exclusivamente al litoral gallego (no va más allá la legitimación recursiva de la Xunta), haya incidido en arbitrariedad o irracionalidad a la hora de

seleccionar la opción más recomendable en la zonificación que contiene, estando motivada la selección” indicando que el eventual cuestionamiento podrá hacerse en su momento cuando se tramite cada parque eólico y se realice la evaluación de impacto ambiental.

Se estima, en cambio, la alegación en cuanto a las aguas interiores indicando que se ha de “estimar el recurso en este punto pero limitándose el pronunciamiento a lo concerniente a las aguas interiores en las que si concurre un interés de la recurrente dada sus competencias y sin efectuar pronunciamiento anulatorio alguno en relación a lo que pudiera referirse a lo que exceda de las 12 millas náuticas (entre ellas la zona contigua y la zona económica exclusiva sobre las que también inciden los derechos soberanos de España) pues en este marco ninguna competencia autonómica puede suscitarse”. En relación con las alegaciones en materia de cultura la sentencia es desestimatoria tomando como base la argumentación de la STC 3/2014 según la cual el territorio gallego no incluye el mar territorial y no existe ningún supuesto de ejercicio extraterritorial de competencias autonómicas previsto estatutariamente en este ámbito.

Es, en suma, una sentencia complementaria de la del TC sobre una materia controvertida, parcialmente estimatoria de las pretensiones de la Xunta de Galicia.

Las actividades molestas, en concreto un crematorio, son objeto de la STSXG 486/2014 de 15 de mayo. El objeto del proceso era la impugnación tanto de la licencia de obras a fin de la reforma parcial de preexistente tanatorio como de la licencia provisional de crematorio en O Barco de Valdeorras (Ourense). Los demandantes habían visto estimada su impugnación en primera instancia por S. 171/13, de 15 de julio. El citado crematorio precisaba un trámite de incidencia ambiental que fue evacuado y “necesita autorización administrativa para el foco emisor” según lo dispuesto en el Grupo B) del Anexo correspondiente y en el Art. 13,2 de la Ley núm. 34/07, de 15 de Noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, en relación con el Real Decreto núm. 100/11, de 28 de Enero, por el que se autorizó el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecieron las disposiciones básicas para su aplicación. El problema radicaba en que no constaban los correspondientes justificantes de control de las emisiones atmosféricas del foco emisor con anterioridad al otorgamiento de aquella mencionada licencia de obra y actividad otorgadas ni la pertinente autorización sanitaria. El fallo es desestimatorio ya que “por consiguiente, en defecto de aquellas mencionadas autorizaciones sectoriales de índole medioambiental y sanitaria de ámbito autonómico

al efecto legal y reglamentariamente exigibles y sin embargo, omitidas – amén de aquella modificación sustancial del uso al pasarse allí e “in situ” de una mera actividad de tanatorio a un cometido de crematorio que constituye una inequívoca actividad clasificada que no constaba siquiera sectorialmente autorizada–, procede desestimar aquel recurso de apelación suscitado por aquella referida Representación legal del Excmo. Ayuntamiento de O Barco de Valdeorras (Ourense), confirmándose ahora y “ad quem” aquella precedente e inicial Sentencia núm. 171/13, de 15 de Julio”.

Por su parte la STSJG 556/2014, de cinco de junio, se estudia el recurso interpuesto por la Asociación de Afectados Plataforma Ciudadán para a Vía de Alta Capacidade, contra Resolución de la Dirección Xeral de Infraestructuras de la Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestructuras de fecha de 24 de noviembre de 2009 por la que se revoca parcialmente la Resolución de 15 de noviembre de 2006, relativa a la aprobación del Documento Complementario al Estudio Informativo de la Vía de Alta Capacidade Tui-A Guarda y por la que se dispone la redacción de un nuevo documento técnico relativo al trazado del tramo 2 de dicha vía y también se dirige este recurso, por vía de ampliación, contra Resolución de fecha de 22 de diciembre de 2010 de dicha Dirección Xeral, por delegación del Conselleiro, por la que se aprueba el expediente de información pública y, definitivamente el Estudio comparativo de alternativas de la Vía de Alta Capacidade Tui-A Guarda. El TSXG no acepta los motivos expuestos en contra del estudio motivado de alternativas entendiéndose que la afectación a un humedal por una parte no goza de un régimen de protección específico, no hay afección al dominio público marítimo-terrestre y las impugnaciones de la parte demandante al Plan de Ordenación del Litoral tampoco habían sido aceptadas en el recurso contencioso administrativo 4213/11. No se aceptan tampoco las pretensiones en relación con la caducidad del estudio de impacto ambiental. También entiende que las alegaciones en cuanto a “omisiones como la ausencia de estudio de la incidencia acústica –a.4.4 Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica de Galicia–, localización de zonas destinadas a acumulación de materiales, insuficiencia del plan de vigilancia ambiental, estudio de corredores faunísticos, valoración del medio social, ordenación urbanística y económica del Concello de Tomiño y estudio del Paisaje” deben ser desestimadas a la vista de la documentación existente. Por todo ello la sentencia es desestimatoria de la totalidad de las pretensiones de los demandantes.

Debemos también mencionar un numeroso grupo de sentencias del TSJ de Galicia en relación con la liquidación del canon eólico. En síntesis las compañías eléctricas plantean dos motivos de impugnación: “1) El canon

eólico infringe el bloque de constitucionalidad al producir un solapamiento con tributos locales y estatales, la realidad material sobre la que repercute se superpone a la gravada con el Impuesto de Bienes Inmuebles, con el Impuesto de Actividades Económicas y con el Impuesto a la Electricidad teniendo claramente una finalidad fiscal; la Orden de 7 de enero de 2010 que le da cobertura es nula por inconstitucionalidad, lo que conduce a la necesidad de planteamiento de la pertinente cuestión de inconstitucionalidad. 2) Infracción del derecho de la Unión Europea, la Ley Eólica infringe la Directiva 2009/28, de 23 de abril de 2009; incompatibilidad con el canon eólico, ausencia de una justificación válida para su implantación e infracción de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima" (*vid.* por todas la S. TSJG. 1295/2014, de 29 de octubre, <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=AN&reference=7230463&links=medio%20ambiente&optimize=20141219&publicinterface=true>).

Con respecto al argumento de solapamiento con otros tributos la Sala advierte que la regulación propiamente dicha del tributo no permite distinguir una finalidad distinta y ligada a la afección paisajística o contaminación de los parques eólicos pero que un examen de la documentación aportada, tardíamente, por la representación procesal de la Xunta de Galicia, si permite apreciar esa finalidad ambiental por lo que cabría desestimar ese argumento. En relación con la infracción del derecho de la Unión europea la generalidad de la formulación de la demanda lleva a no entrar en ese aspecto y a desestimar acordando también no plantear ni la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional ni la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se interesaron por la actora.

La calidad de las aguas de las rías ha sido ya en alguna ocasión objeto de las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE y en 2014 parece abrirse un nuevo frente. La Comisión europea decidió abrir un procedimiento judicial por el deficiente tratamiento de las aguas residuales en la ría de Pontevedra tras haber verificado por los informes internos que los datos facilitados son incompletos o muestran que no se cumplen los niveles exigidos¹⁰.

En materia de ejecución de sentencias hay que señalar la problemática ligada a la ejecución de una sentencia de derribo de unos rellenos declarados ilegales por el TSXG en 2009 correspondientes a la Autoridad Portuaria de Marín-Pontevedra. Son 300.000 metros cuadrados afectados por una providencia de 19 de septiembre de 2014 en los que se instaba a la ejecución en un plazo de 20 días, providencia que se une a un auto de 22 de febrero

10. Faro de Vigo 27.10.2014.

de 2013 y otro de 30 de julio de 2014, y se amenazaba con la imposición de multas coercitivas.

6. PROBLEMAS

Con la aprobación del nuevo Reglamento de la Ley de Costas se reabre el debate sobre la ubicación de ciertas instalaciones en el dominio público marítimo-terrestre. Singularmente la fábrica de celulosa de ENCE en Pontevedra ve el camino abierto para una prórroga de la concesión evitando así un cierre que ha sido demandado reiteradamente por el ayuntamiento y asociaciones ciudadanas. Está pendiente además la ejecución de una sentencia en relación con la tramitación de un procedimiento de caducidad de la concesión. La Xunta de Galicia ya ha aprovechado el desapoderamiento competencial que implica el nuevo marco normativo para esquinar ese debate en un claro movimiento para apoyar una prórroga concesional.

En materia minera sigue dando coletazos el agresivo proyecto de extracción de oro con cianuro y a cielo abierto en Corcoesto. Si bien la Xunta había paralizado su tramitación por no haberse aportado las garantías financieras requeridas, la compañía canadiense que tramita este proyecto, anuncia avances para poder cumplir con estas exigencias.

Como broche positivo hay que señalar el informe negativo de los servicios de Patrimonio en relación con un proyecto de urbanización que afectaba el núcleo de un jardín protegido en el balneario de Mondariz. La Dirección Xeral de Patrimonio Cultural considera el uso residencial “incompatible con la protección del conjunto” y “una pérdida y destrucción de una parte primordial de su naturaleza intrínseca”. De acuerdo con la normativa aplicable el conjunto de gran hotel y el jardín serían una “unidad indivisible” y el informe indica que “no parece adecuado incluir nuevas edificaciones en el ámbito de los espacios libres, salvo que colaboren de forma evidente a su conservación y protección”. El expediente está pendiente del visto bueno de la Xunta a través de la Secretaría de Calidade e Avaliación Ambiental, que instó la redacción del informe y lo incluye en el documento de referencia de la evaluación ambiental estratégica, fechado el 30 de septiembre.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejera de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras: Ethel M^a Vázquez Mourelle.

Secretario General de Calidad y Evaluación Ambiental: Justo de Benito Basanta.

Directora General de Conservación de la Naturaleza: Verónica Tella-do Barcia.

8. BIBLIOGRAFÍA

NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Derecho y políticas ambientales en Galicia: Languideciente política y legislación ambiental", *RCDA*, vol. V Núm. 2 (2014).

– "Derecho y políticas ambientales en Galicia: reducción de cargas administrativas..., y ambientales", *RCDA*, vol. V Núm. 1 (2014).

PENSADO SEIJAS, Alberto. "Estudo sobre a Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica (Unificación normativa da tramitación integral das actividades e obras en Galicia)", *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 46 (julio-diciembre 2013).

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M. C., "Jurisprudencia ambiental en Galicia", *RCDA*, vol. V Núm. 1 (2014).

– "Jurisprudencia ambiental en Galicia", *RCDA*, vol. V Núm. 2 (2014).

