

## Galicia: recuperación del primer nivel organizativo sin una apuesta ambiental relevante

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

SUMARIO: 1.INTRODUCCIÓN. 2. LEGISLACIÓN. CAMBIOS LEGISLATIVOS DE UN ALCANCE LIMITADO. A) Imposición ambiental. Modificación del impuesto de contaminación atmosférica e introducción de un impuesto compensatorio ambiental minero. B) Mejora de la estructura territorial agraria. C) Texto refundido en materia de industria. La tensión entre proyectos industriales estratégicos y la protección ambiental. D) La protección de árboles singulares. E) Decreto de Planificación hidrológica para dar cumplimiento a la jurisprudencia de la UE. F) Decreto de contaminación acústica. 3. ORGANIZACIÓN. RECUPERACIÓN DE LA CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y CONTROL DE FONDOS AGRARIOS EUROPEOS. 4. EJECUCIÓN. PLANES Y DECISIONES AMBIENTALES RELEVANTES: AGUAS, COSTAS Y SANEAMIENTO DE LAS RÍAS. 5. JURISPRUDENCIA MÁS RELEVANTE. A) Transitoriedad en la necesidad de evaluación estratégica y excepcionamiento de las exigencias ambientales en el planeamiento urbanístico. B) El complejo ENCE-Elnosa sigue dando lugar a resoluciones judiciales. 6. Problemas. Un modelo conflictivo de gestión de residuos con contestación municipal por la subida de tarifas. Reclamaciones económicas de responsabilidad por paralización de actividades. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 8. BIBLIOGRAFÍA.

### 1. INTRODUCCIÓN

La escasa densidad normativa que parece ser la tónica en Galicia desde hace tiempo continúa en 2015. El contexto pre-electoral ha conducido a una reestructuración de gobierno en el que el medio ambiente

recupera substantividad al aparecer como consellería unida a la ordenación del territorio. No obstante, se acusa el prolongado periodo sin una política ambiental con criterios definidos y con una legislación ambiental incompleta y poco actualizada. En cambio, este periodo parece arrojar un balance apreciable de conflictos económicos en relación con actividades con repercusión ambiental. Por un lado, la acusada subida del canon de recogida de basura ha provocado un movimiento de rechazo de los ayuntamientos, el reforzamiento de los mecanismos de recaudación por la Xunta de Galicia y recursos judiciales. Por otro, empresas que han visto paralizados polémicos proyectos con repercusiones ambientales reclaman indemnizaciones por responsabilidad patrimonial. También una sentencia del Tribunal Supremo anulando el Plan de ordenación municipal de la ciudad de Vigo por no haber sido sometido a evaluación ambiental estratégica, y las soluciones de excepción que pretenden arbitrarse para dar solución a la parálisis urbanística de importantes proyectos, suscita de nuevo el debate sobre el excepcionamiento de las exigencias ambientales en favor de condicionantes de naturaleza económica.

## **2. LEGISLACIÓN. CAMBIOS LEGISLATIVOS DE UN ALCANCE LIMITADO**

### **A) IMPOSICIÓN AMBIENTAL. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO DE CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA E INTRODUCCIÓN DE UN IMPUESTO COMPENSATORIO AMBIENTAL MINERO**

La Ley 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas<sup>1</sup> modifica un impuesto ambiental, el de contaminación atmosférica, creado por la Ley 12/1995. Los cambios van dirigidos a mejorar la forma de cálculo de la base imponible introduciendo previsiones en relación con la estimación indirecta como régimen de determinación de la base imponible y mejorando la regulación del supuesto en el que la Administración puede señalar de oficio la base que corresponde a cada foco emisor, indicando los datos de emisión que puede emplear al efecto. Se regula pormenorizadamente el régimen de determinación de la base imponible por estimación directa, contemplando los procedimientos de medición con indicación de las normas técnicas (CEN, ISO...) aplicables a los mismos. También se modifican los preceptos relativos a las normas de gestión del tributo. Estas modificaciones contemplan los aspectos de

---

<sup>1</sup>

[http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/BibliotecaLeisdeGalicia/Lei12\\_2014.pdf](http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/BibliotecaLeisdeGalicia/Lei12_2014.pdf)

aplicación del impuesto, el ejercicio de las funciones de aplicación y revisión, así como el ejercicio de la potestad sancionadora y las funciones de colaboración y auxilio en la aplicación de este impuesto, que corresponden a los órganos administrativos competentes en materia de medio ambiente. Se regula la presentación de declaraciones y autoliquidaciones, con especial hincapié en los procedimientos telemáticos elaborados para eso. Finalmente, se añaden dos disposiciones finales a la Ley 12/1995, con la finalidad de habilitar la ley de presupuestos para modificar cualquier elemento del impuesto y para autorizar a la consejería competente en materia de hacienda al desarrollo reglamentario de esta ley.

Por otra parte, se crea un nuevo impuesto, el impuesto compensatorio ambiental minero (ICAM). La revitalización de la actividad minera en los últimos años por cambios en los precios de los minerales había encontrado en Galicia un territorio con una normativa laxa y un gobierno proclive a favorecer esta actividad sin excesiva presión ambiental. Los conflictos en relación con la implantación de algunos proyectos están detrás de la regulación de este tributo. El ICAM es un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Galicia, de carácter ambiental, “orientado a compensar las externalidades negativas generadas por las actividades de extracción, explotación y almacenamiento de minerales metálicos”. No incluye, por tanto, la extracción de piedra (en Galicia sobre todo granito y pizarra) en la que Galicia es líder mundial en exportación de pizarra y ocupa el segundo puesto en granito. El impuesto deja fuera la mayor parte de la actividad extractiva y, además, actividades con un impacto paisajístico y ambiental muy severo<sup>2</sup> con lo que su alcance es francamente limitado.

El ICAM se configura, según la exposición de motivos de la ley, como un impuesto ambiental finalista con objeto de internalizar el coste del uso que del ambiente hace la actividad minera. El impuesto se declara compatible con las obligaciones de recuperación ambiental de los terrenos afectados por las actividades mineras. Se realiza una afectación de los ingresos, deducidos los costes de gestión, para actuaciones de compensación y reequilibrio ambiental, territorial, paisajístico y, también, para fines de “desarrollo tecnológico minero” por lo que sería posible que, pese a la denominación del impuesto, el destino principal o incluso íntegro fuera para actuaciones con una dimensión ambiental reducida.

El hecho imponible lo constituyen la extracción o almacenamiento de recurso de la sección C de la Ley 22/1973 de Minas. La ley incluye una relación expresa de los minerales que no estarían sujetos (art.14) entre los

---

<sup>2</sup> <http://economiaeindustria.xunta.es/mineria-de-galicia/>

que también cita a las aguas minerales, termales, de manantial y balneario con gran presencia en Galicia. La base imponible se determina en función de la superficie afectada o el volumen depositado y se determina, con carácter general, por estimación directa. Los fondos obtenidos pasan a integrar un Fondo Minero Ambiental y Paisajístico que se regula en la ley y que, como comentamos, desmiente parcialmente la denominación tanto del tributo como del propio fondo puesto que su destino puede incluir medidas que van dirigidas a las empresas mineras y no propiamente a actividades de restauración ambiental.

## **B) MEJORA DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL AGRARIA**

La Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, nace para hacer frente a un cambio “casi abismal” en el campo gallego debido a la reducción de explotaciones y personas que viven del campo en los últimos cuarenta años, con consecuencias de muy diverso tipo, también de signo ambiental. El legislador autonómico entiende que ni la preconstitucional —y poco adaptada a la estructura territorial gallega— Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, ni la Ley 10/1985, de 14 de agosto, de Concentración Parcelaria para Galicia (parcialmente modificada por la Ley 12/2001), responden a las necesidades actuales o dan respuesta a los retos enunciados.

No vamos a entrar a analizar los aspectos más propiamente ligados a la “reestructuración parcelaria” (la nueva denominación de la clásica concentración parcelaria) ni los instrumentos que se establecen para las cuestiones de estructura territorial. Sí, en cambio, queremos hacer mención a los aspectos en que esta incidencia en el régimen de la propiedad se realiza por motivos ambientales. En concreto, la Ley 4/2015 establece medidas para “la mitigación de los efectos del cambio climático y a la protección del entorno y el medio ambiente, que se concreta en figuras como la ejecución específica de procesos de reestructuración por causas medioambientales, la introducción de criterios de conservación de la red actual de caminos y la reserva de terrenos para actuaciones relativas a la aplicación de medidas de corrección de impactos ambientales”. Y también se aborda el problema que las tierras abandonadas plantean para realizar políticas preventivas contra los incendios. Ello se hace mediante “la movilización de las tierras agrarias en manifiesto estado de abandono mediante la declaración como perímetros abandonados de un conjunto de fincas con vocación agraria, cuando pudieran suponer riesgo de incendios forestales o sean objeto de incendios con el consiguiente peligro para las áreas habitadas cercanas a las zonas quemadas, o cuando existiese demanda de tierra por parte de explotaciones agrarias ya existentes en esas

zonas o para nuevas iniciativas de explotaciones agrarias”. Entre los objetivos generales que se enuncian en el artículo 2, una buena parte hacen alusión a la sostenibilidad y la lucha contra el abandono y el cambio climático. La cuestión entonces es examinar en qué se traducen esos enunciados en términos de instrumentos o medidas concretos para paliar los efectos del despoblamiento, abandono de la actividad agraria y cambio de usos que ha experimentado el entorno rural.

En primer lugar, la existencia de zonas ambientalmente sensibles es uno de los vectores, junto con la “posibilidad de mitigar los efectos del cambio climático mediante la disminución de las emisiones de CO<sub>2</sub> y del número e intensidad de los incendios forestales” (art. 7), que deben ser evaluados para iniciar un “proceso de mejora de la estructura territorial agraria”, terminología que vendría a denominar la antigua concentración parcelaria. Una vez evaluada la conveniencia de realizar una reestructuración, el estudio previo de iniciación que realizarán los servicios de la consejería competente en materia de medio rural incluirá: “f) La resolución favorable del órgano ambiental respecto a la evaluación de impacto ambiental de la zona de reestructuración parcelaria. Para ello, se procederá previamente según lo establecido en la normativa de evaluación de impacto ambiental” (art. 9.5.f). La elaboración del documento ambiental previo y la del estudio de impacto ambiental, en su caso, vuelven a ser mencionadas como “actuaciones complementarias y necesarias” del procedimiento de reestructuración parcelaria en el artículo 18.2.b. También son trámites pertinentes en los supuestos de que la reestructuración se promueva desde el ámbito privado por los particulares (art. 48.1)

La decisión de acordar la reestructuración parcelaria produce varios efectos (declaración de utilidad pública, obligación de participar para propietarios y titulares de derechos...). Pero también tiene efectos ambientales ya que obliga a impedir el estado de abandono de las fincas atribuidas y a respetar sus valores ambientales, entre otras cuestiones, mediante cesión a terceros o incorporándolas al Banco de Tierras durante 10 años si no se puede garantizar dicho cuidado. En definitiva, se articula un sistema de movilización de tierras agrarias de carácter obligatorio para quien no pueda hacer frente a sus obligaciones de cuidado como propietario, bien por la vía privada —cesiones a terceros—, bien por la incorporación al mecanismo público del Banco de Tierras (el BANTEGAL). Este instrumento fue puesto en marcha por la Ley 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia, una ley impulsada por el gobierno bipartito PSOE-BNG y muy contestada por el PP, partido que, al acceder de nuevo al gobierno, promovió la Ley

6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras, que ahora se completa con esta nueva regulación también relacionada con la estructura de la propiedad agraria y el dimensionamiento de las parcelas para las actividades rurales. El incumplimiento será sancionado y puede conllevar la ejecución subsidiaria de la Administración en los trabajos de limpieza (art. 12), sin perjuicio del posterior abono de los costes por el propietario. La Ley establece que cada zona de reestructuración agraria deberá estar ordenada con un plan de ordenación de fincas de especial vocación agraria que, entre otras cuestiones, podrá tener en cuenta “cualquier iniciativa que incida en la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático” (art. 20).

Llama la atención la regulación de los denominados “procesos especiales” de reestructuración parcelaria “como consecuencia de la existencia de un proyecto de ejecución de una gran obra pública o de explotación de un coto minero”, con el objeto pretendidamente de que “dicho proceso contribuya a mitigar los efectos perjudiciales de ese proyecto sobre la estructura de las explotaciones agrarias existentes en la zona afectada”. Los promotores de la reestructuración son también las entidades promotoras de la gran obra pública o el coto minero. Para poder impulsar la reestructuración, necesitan el acuerdo del “70% de las personas titulares de explotaciones agrarias inscritas en los diferentes registros oficiales que recogen las explotaciones agrarias de Galicia y con actividad en la zona afectadas por aquella” (art. 58). Serán, por lo tanto, solo los titulares de explotaciones agrarias en activo los determinantes para que la reestructuración pueda iniciarse, con independencia de que exista resistencia por parte de otros tipos de propietarios —usos residenciales, turísticos, servicios...—. La especial incidencia que realiza la regulación en la posibilidad de que el resultado de este proceso sea una indemnización económica y no una reestructuración parcelaria parece indicativo de que lo que el legislador busca es facilitar la actuación de los operadores de grandes obras y mineros con un nuevo instrumento para atenuar los problemas con que se encuentran por razones de titularidad de los terrenos, que a veces comprometen la viabilidad de esos proyectos.

Tampoco resulta clara en términos ambientales la regulación de las denominadas “zonas de actuación intensiva” que se pretenden articular mediante unos planes de actuación integral que parecen encaminados al reforzamiento de infraestructuras y a la dinamización del tejido productivo, pero en las que también se habla de que servirán para “la protección de la caza y pesca y del paisaje” (mezcla elocuente) y “la disminución del número y virulencia de los incendios forestales” (art. 81). Parecen más propiamente planes de desarrollo rural que otra cuestión.

En definitiva, una ley que, como otras muchas, invoca la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático y el sometimiento a criterios ambientales en materia agraria, pero en cuyo texto las medidas concretas que articula no parecen bajar al plano de la actividad administrativa esas declaraciones de principios de forma clara. Y que, incluso, parece abrir, como ya habían hecho la Ley de Política Industrial o la Ley del Emprendimiento, nuevas fórmulas de flexibilización de la tramitación de proyectos con riesgos ambientales (grandes obras, minería...).

### **C) TEXTO REFUNDIDO EN MATERIA DE INDUSTRIA. LA TENSIÓN ENTRE PROYECTOS INDUSTRIALES ESTRATÉGICOS Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL**

Se ha publicado también el Decreto legislativo 1/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de política industrial, siguiendo el mandato contenido en la disposición final decimotercera de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico —por la que se autorizaba a la Xunta de Galicia para elaborar y aprobar, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, entre otros, un texto refundido que recogiera la normativa autonómica relativa a la política industrial—. Los textos que se refunden son esencialmente la Ley 9/2004, de 10 de agosto, de Seguridad Industrial de Galicia, y la más reciente Ley 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la política industrial de Galicia, y las modificaciones que experimentaron ambas normas, especialmente las derivadas del proceso de transposición de la Directiva de Servicios. Ambas leyes son derogadas por este texto normativo.

No vamos a entrar a examinar un texto que se centra en la planificación industrial, la seguridad industrial y el régimen de intervención administrativa de la actividad industrial. Tan solo señalaremos aquellos aspectos más significativos desde la perspectiva ambiental. El texto, con una técnica normativa discutible, pese a refundir dos leyes de diversa factura (seguridad industrial y política industrial), mantiene los dos cuerpos de la norma refundida con una separación nítida (hasta el punto de que las disposiciones sancionadoras se encuentran al principio, ya que se limitan al apartado de seguridad industrial). Si la sistemática es deficiente, el contenido más relevante desde la perspectiva ambiental es el referido a la regulación de los denominados “proyectos industriales estratégicos”, que ya comentamos en las páginas de esta revista (<http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/253/1021> ) al hilo de

la aprobación de la Ley de Política Industrial. Estos proyectos, entendidos como “aquellas propuestas de inversión para la implantación o ampliación de una o varias instalaciones industriales que tengan como resultado previsible una expansión significativa del tejido industrial gallego o la consolidación de este” (art. 78), son objeto de una tramitación preferente y centralizada por parte de la Xunta de Galicia, haciéndolos beneficiarios de una serie de medidas y reduciendo los controles administrativos o la participación de otras administraciones a fin de agilizar los proyectos. No se someten, por ejemplo, a control urbanístico municipal previo y las determinaciones de los proyectos obligan incluso a modificar el planeamiento urbanístico. Esta declaración ha sido utilizada por la Xunta de Galicia para limitar el escrutinio, también ambiental, sobre proyectos conflictivos al reducir-se los plazos de tramitación y tender una alfombra roja (expropiación forzosa, servidumbres, ayudas...) a su tramitación sorteando con más facilidad el control del público y de otras administraciones. En materia de seguridad industrial, por su parte, la mención al medio ambiente aparece de forma recurrente como uno de los aspectos que son objeto de protección por la Administración, de control en las inspecciones administrativas o de sanción si existen incumplimientos, pero sin que exista una especial regulación o técnicas de garantía en esta norma.

#### **D) LA PROTECCIÓN DE ÁRBOLES SINGULARES**

El Decreto 67/2007, de 22 de marzo, por el que se regula el Catálogo gallego de árboles singulares ha sido objeto de una modificación relevante por el *Decreto 10/2015, do 22 de enero* (DOG de 6 de febrero). Por un lado se introducen previsiones organizativas para flexibilizar el régimen de funcionamiento del comité asesor que actúa en este ámbito remitiendo a su reglamento el régimen de convocatorias y su periodicidad. Por otro, los cambios más significativos van encaminados a limitar la protección cautelar de los árboles singulares en tanto se tramita el procedimiento de catalogación de estos ejemplares. La iniciación de un procedimiento no supone la adopción de medidas cautelares inmediatas salvo que así lo acuerde la Dirección General de Conservación de la Naturaleza propuesta de la jefatura territorial correspondiente. Un elemento también discutible es la nueva regulación del silencio administrativo que es estimatorio tanto en los procedimientos de catalogación como en los de descatalogación. Si un árbol o masa arbórea ha sido catalogado en virtud de unos datos sobre su singularidad parece que proceder a su descatalogación por silencio es poco adecuada. Finalmente se modifica el régimen de control administrativo en caso de podas o tratamientos fitosanitarios que pasan a requerir una mera comunicación previa en lugar de la autorización

administrativa exigible hasta esta modificación del Decreto regulador. Este cambio está en línea con la sustitución generalizada de autorizaciones por comunicaciones para actividades con un impacto limitado.

### **E) DECRETO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA JURISPRUDENCIA DE LA UE**

El *Decreto 1/2015, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la planificación en materia de aguas de Galicia y se regulan determinadas cuestiones en desarrollo de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia* (DOG de 16 de enero) se aprueba para dar cumplimiento a la sentencia de 24 de octubre de 2013 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que condena al Reino de España por la incorrecta transposición de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Esta sentencia consideraba no ajustado a derecho aplicar la cláusula de supletoriedad de la Constitución española para entender que la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, se traspone en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias a través de la aprobación de la Instrucción de la planificación hidrológica por la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre. Precisamente Galicia cuenta con un Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica de Galicia-Costa que fue tramitado, adoptando supletoriamente las normas del Estado y, por este motivo, se aprueba el Decreto 1/2015 para dotarse de “un procedimiento propio para la aprobación de los instrumentos de planificación hidrológica que desarrolle Augas de Galicia”.

Como competencialmente la planificación que se regula tiene un alcance distinto en materia de aguas (sólo las que discurren íntegramente por territorio gallego) y en materia de obras (todo el territorio autonómico) el Decreto distingue dos tipos de planificación: “la vinculada a la gestión del dominio público hidráulico de la demarcación hidrográfica de Galicia-Costa, siendo éste su ámbito territorial de aplicación, y la vinculada a la ejecución de obras, siendo en este caso todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia su ámbito territorial”.

El reglamento se estructura en cuatro capítulos. En el capítulo I (artículos 1 a 5) se indica el objeto de la planificación y sus instrumentos, que quedan determinados en dicho Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica de Galicia-Costa, junto con sus programas de medidas, de control y seguimiento, y programas específicos; en el Plan de sequía, y en los planes de gestión del riesgo de inundaciones. La planificación de las

obras se concreta en el Plan general gallego de abastecimiento, en el Plan general gallego de saneamiento, y en los planes de zona de abastecimiento y saneamiento. En este capítulo se indican igualmente la finalidad, objetivos y efectos de la planificación hidrológica, según lo previsto en los artículos 76 y 24 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia.

En el capítulo II (artículos 6 a 14) se regula el contenido del Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica de Galicia-Costa, estructurado en las dos bases fundamentales de la memoria y la normativa, relacionando la documentación e información que debe contener; se determina la obligación de incluir un registro de zonas protegidas, se establecen las cuestiones que deben de ser consideradas en el programa de medidas y cómo considerar los caudales ecológicos. Igualmente, en este capítulo se regula el procedimiento para la formulación y aprobación del plan hidrológico, que garantiza la participación pública de todos los sectores e instituciones afectados; su coordinación con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica y un procedimiento de revisión simplificado para modificaciones no sustanciales del mismo. Se prevé también la emisión de un informe anual de seguimiento del plan, que deberá ser público.

El capítulo III (artículos 15 a 17), que desarrolla los artículos 36 a 38 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia, se dedica a los planes generales gallegos de abastecimiento y saneamiento, indicando los respectivos contenidos, así como el procedimiento de elaboración y aprobación, que igualmente garantiza la participación pública.

Finalmente, el capítulo IV (artículos 18 y 19) regula el Plan de sequía y los planes de gestión del riesgo de inundaciones, igualmente especificando los respectivos contenidos y el procedimiento de elaboración y aprobación; asimismo, se habilita al Consello de la Xunta para adoptar las medidas extraordinarias en relación con el uso del dominio público hidráulico que sean necesarias en episodios de sequía, especificando la declaración de utilidad pública a efectos de ocupación de los terrenos. El decreto también determina qué son trabajos menores de mantenimiento y conservación del dominio público hidráulico (desbroce en la zona de servidumbre siempre que no implique tala de árboles, ni la retirada de árboles muertos o de basura y el mantenimiento de las estaciones de aforo). Estas operaciones solamente necesitarán de declaración responsable.

En la disposición adicional tercera se establece la distribución de competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de seguridad de presas, embalses y balsas, referidas tanto a las situadas en el dominio público hidráulico de la Demarcación Hidrográfica

de Galicia-Costa, como a las situadas fuera de él, especificando las funciones que en ese ámbito deben ejercer tanto la Administración hidráulica de Galicia como la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia. Por último, la disposición final primera realiza una modificación del Estatuto de la entidad pública empresarial Augas de Galicia en relación con la composición del Consejo para el Uso Sostenible del Agua.

## F) DECRETO DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

El Decreto 106/2015, de 9 de julio, sobre contaminación acústica de Galicia, supone un paso más en el proceso de deslegalización de la regulación del ruido en Galicia (vid. nuestra crónica en *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, p.651-652). La Ley 12/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, procedía a derogar la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de Protección contra la Contaminación Acústica, y su normativa de desarrollo. La disposición derogatoria incorporaba un mandato de elaboración en el plazo de un año de un decreto “en el que se incorpore al derecho autonómico la normativa europea y estatal básica en materia de contaminación acústica y se establezcan las normas adicionales de protección que sean oportunas”. Esta derogación se justifica “para evitar los resultados divergentes e incluso incompatibles de su aplicación con respecto a la normativa estatal básica desarrollada a partir de la Ley 37/2003”.

No obstante, parece discutible que el legislador procediera, casi diez años después, al desmontaje del sistema de protección acústica autonómico por una incompatibilidad sobrevenida con la posterior Ley estatal sin molestarse en construir el armazón normativo que completaría la normativa básica estatal y, sobre todo, dejando las ordenanzas municipales aprobadas amparadas en la normativa sectorial autonómica en una difícil tesitura jurídica. Se producía, por tanto, un doble fenómeno de vacío normativo y deslegalización del régimen jurídico de la contaminación acústica, puesto que será un simple decreto autonómico el que incorpore el derecho europeo y establezca las normas adicionales de protección que puedan considerarse necesarias en este terreno.

El Decreto 106/2015 es, en consecuencia, el producto de esa deslegalización normativa. Con retraso evidente con respecto al plazo de un año que en 2011 había dado el Parlamento, se articula en esta norma reglamentaria el régimen normativo de control del ruido en Galicia. La normativa que se aprueba será de aplicación a los “emisores acústicos, considerando como tales las actividades, infraestructuras, equipos, maquinaria o comportamientos, públicos o privados, que generen

contaminación acústica en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como a las edificaciones, en su condición de receptores acústicos, que se encuentren situadas en dicho territorio”. No entran en su ámbito de aplicación las actividades domésticas, militares y laborales. Estamos hablando, por lo tanto, esencialmente de la contaminación acústica de las actividades productivas y de servicios singularmente en lo que respecta a las fuentes de generación de ruidos de origen no antropogénico.

En materia de información ambiental, se establece la obligación de publicar anualmente un informe que “incluirá, como mínimo, la siguiente documentación: a) Mapas de ruido y planes de acción en trámite y aprobados en la Comunidad Autónoma de Galicia. b) Ordenanzas en vigor sobre protección contra la contaminación acústica. c) Iniciativas educativas y de sensibilización en materia de prevención y control de la contaminación acústica. d) Datos de las redes de contaminación acústica instaladas por la Administración general de la Comunidad Autónoma, por los ayuntamientos o diputaciones provinciales gallegas y validados por su correspondiente órgano técnico”. También de que los órganos autonómicos, los entes dependientes de la Administración y las administraciones locales remitan información a la consellería competente (art. 4).

La zonificación, la calidad acústica de infraestructuras, la suspensión provisional de objetivos de calidad acústica, el aislamiento de edificaciones, la evaluación de calidad acústica, etc., apenas alcanzan el mínimo de densidad normativa requerible a un texto reglamentario. Se establece una regulación prácticamente idéntica del ordenamiento estatal que se debería desarrollar y que se limita a la remisión a esas normas estatales. La propia extensión del Reglamento —12 artículos— es indicativa de la insuficiencia y la renuncia a dotarse de una regulación suficiente en este ámbito. En resumen, una regulación fallida en un ámbito deslegalizado y con renuncia evidente a ejercer las competencias autonómicas como hacía prever la derogación de la ley vigente hasta 2011.

### **3. ORGANIZACIÓN. RECUPERACIÓN DE LA CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y CONTROL DE FONDOS AGRARIOS EUROPEOS**

Una crisis de gobierno a menos de un año de las próximas elecciones autonómicas pone fin a la desafortunada unión en una misma consellería del área de Medio Ambiente y del cemento de Infraestructuras (junto con

Vivienda y Ordenación del Territorio). El Decreto 129/2015, de 8 de octubre, por el que se fija la estructura orgánica de las consellerías de la Xunta de Galicia, da marcha atrás en la fusión de consellerías que se había producido con la excusa de la austeridad y desgaja la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del área de Infraestructuras y Vivienda. Se argumenta para este cambio orgánico la necesidad de reforzar la protección ambiental.

También de naturaleza organizativa son las disposiciones del Decreto 107/2015, de 9 de julio, sobre la distribución de competencias en la aplicación y control de las normas de la condicionalidad en la Comunidad Autónoma de Galicia ([http://www.xunta.es/dog/Publicados/2015/20150803/AnuncioG0165-280715-0002\\_es.html](http://www.xunta.es/dog/Publicados/2015/20150803/AnuncioG0165-280715-0002_es.html)). Para viabilizar las reformas de la Política Agrícola Común (PAC) comunitaria, es preciso articular la forma de controlar el cumplimiento de la “condicionalidad” (buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra y los requisitos legales de gestión en materia de medio ambiente, salud pública, zoonosis y fitosanidad, y bienestar animal). Este decreto fija la atribución orgánica del control de cumplimiento de esta condicionalidad, las funciones que les corresponden a los órganos administrativos competentes y regula la comisión de seguimiento.

#### **4. EJECUCIÓN. PLANES Y DECISIONES AMBIENTALES RELEVANTES: AGUAS, COSTAS Y SANEAMIENTO DE LAS RÍAS**

La modificación de la Ley de Costas ha propiciado un conjunto de movimientos para aprovechar la flexibilización tanto para ciertos núcleos afectados por las disposiciones transitorias de la primigenia Ley de Costas, como para instalaciones industriales como ENCE, que habían fiado toda su estrategia de futuro a lograr una prórroga o nueva concesión que permitiera su continuidad en la ría de Pontevedra más allá del 2018. En el caso de ENCE, se ha activado el procedimiento de solicitud de extensión de la concesión, si bien sigue coleando la tramitación de un expediente de caducidad de la actual concesión. La Asociación Salvemos Pontevedra había conseguido una sentencia que ordenaba la tramitación de un procedimiento de caducidad de la concesión “resuelto” por silencio de la Administración. La dirección provincial de la Demarcación de Costas resolvió en junio de 2015 descartar la caducidad de los permisos de la factoría, decretando tan solo una prescripción “parcial” de las autorizaciones, que en la práctica afecta a un campo de fútbol, e instando a

la firma a legalizar el comedor y a la Xunta, la depuradora. El Ayuntamiento y la Asociación de Defensa da Ría anunciaron la interposición de sendos recursos contencioso-administrativos contra esa decisión. La solicitud de prórroga de la concesión realizada por ENCE se encuentra en suspenso hasta que no se resuelva este expediente de caducidad de la concesión.

Por otro lado, se han empezado a tramitar las solicitudes de legalización de núcleos de población para los que el nuevo texto de la Ley de Costas abría una vía de regularización si acreditaban disponer de los servicios básicos en 1988 o bien tener dos tercios edificadas en aquel momento. La primera tanda de solicitudes parece estar siendo re-suelta con una aplicación restrictiva de la Ley y el reglamento, siendo mayoritarias las denegaciones.

En materia de aguas, el Consello de Goberno de la Xunta de Galicia aprobaba en octubre de 2015 el Plan Hidrológico de Galicia-Costa, que abarca 182 ayuntamientos y dos millones de habitantes. Esas son las aguas continentales de competencia autonómica. No sin una tardanza relevante se aprueba este documento de planificación de aguas en una comunidad autónoma con muchos focos sin control y con serias deficiencias en materia de depuración de aguas urbanas y de contaminación de las rías. Especialmente, el saneamiento de las rías es una cuestión preocupante porque, a la Sentencia del TJUE condenatoria con respecto a la calidad de las aguas de la ría de Vigo de 2005, ahora se unen un procedimiento de infracción de la UE por la calidad de las aguas de la ría de Pontevedra y algún polémico informe del Parlamento Europeo sobre el estado de la ría de Ferrol.

Por otro lado, el Decreto 80/2015, de 11 de junio, por el que se aprueba el Plan de Conservación del Monumento Natural de la Playa de las Catedrales, está dirigido a reforzar la protección de un espacio protegido de la red Natura 2000 que ya cuenta con un plan de ordenación de los recursos naturales aprobado mediante el Decreto 37/2014, de 27 de marzo. Esta playa (Augasantas, conocida como As Catedrais), y singularmente las formaciones rocosas singulares que conforman un extenso sistema de grutas (cuevas marinas), fumarolas, arcos e islotes por lo que es considerada monumento natural, reciben una avalancha de turistas en los últimos tiempos que, más allá de los problemas de tráfico, está poniendo en riesgo la conservación y el equilibrio del espacio natural. Nada más ni nada menos que 120.000 visitantes en agosto de 2015.

El Plan de Conservación fue sometido al procedimiento de evaluación ambiental estratégica conforme a lo establecido en la Ley

21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, formulándose el informe ambiental estratégico mediante Resolución de la Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental de 7 de abril de 2015, publicada en el Diario Oficial de Galicia, núm. 78, del lunes 27 de abril de 2015.

El Plan está dirigido a adaptar las construcciones de acogida, acceso, observación de las formaciones geológicas y señalización. También a fijar los usos permitidos y los prohibidos y el régimen de autorización de actividades. Pero, sobre todo, es un decreto que pretende regular cómo y cuántos visitantes puede recibir este espacio natural.

## **5. JURISPRUDENCIA MÁS RELEVANTE**

### **A) TRANSITORIEDAD EN LA NECESIDAD DE EVALUACIÓN ESTRATÉGICA Y EXCEPCIONAMIENTO DE LAS EXIGENCIAS AMBIENTALES EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

La STS 4967/2015, de 11 de noviembre de 2015, ha provocado un gran impacto puesto que anula el Plan de Ordenación Municipal de la principal ciudad de Vigo por omisión de la preceptiva evaluación ambiental estratégica. La sentencia, consecuencia de un recurso de una asociación de vecinos afectados por una concreta actuación prevista en el Plan aprobado por Orden de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Junta de Galicia, de fecha 16 de mayo de 2008. El motivo principal de anulación es este y trae causa en la prolongadísima tramitación de ciertos instrumentos de ordenación urbanística, en este caso coincidente en el tiempo con la aprobación de la legislación estatal de evaluación ambiental estratégica.

En su día la Xunta de Galicia, después de la entrada en vigor de la Ley 9/2006, sobre evaluación ambiental de determinados planes y programas, había publicado una resolución de la Dirección General de Desarrollo Sostenible de la Xunta de Galicia, de fecha 28 de marzo de 2008 (Diario Oficial de Galicia de 14 de mayo de 2008), en la que se acogía a la declaración de inviabilidad del sometimiento de determinados Planes y Programas a los trámites de esta Ley, caso por caso y de forma motivada. La citada resolución hacía un balance entre los controles y diagnósticos ambientales existentes en la elaboración del Plan, los trámites de participación ya efectuados y los previsibles perjuicios económicos de la paralización del planeamiento para tomar esta decisión.

La STS hace un repaso del *iter* seguido por el Plan, cuyo primer acto preparatorio formal fue el acuerdo de redacción del Plan por el Ayuntamiento de Vigo y la formulación de su avance, publicado el 6 de agosto de 2002, habría permitido evitar el sometimiento a evaluación ambiental estratégica precisamente en virtud de esa disposición transitoria de la Ley 9/2006. Sin embargo, entiende el TS que la declaración de inviabilidad prevista la ley no se ajusta a derecho por cuanto no evidencia los problemas de premura temporal en los que se podría amparar al ser dictada casi dos años después de la aprobación de la ley y, a más abundamiento, no procederse a la publicación de la aprobación definitiva del plan hasta el 24 de julio de 2009, más de un año después de la declaración de inviabilidad. El TS afirma "que la pretextada premura no existía, mientras que el haberse llevado a cabo la información pública y el futuro sometimiento del planeamiento de desarrollo a evaluación ambiental y de los proyectos de ejecución a evaluación de impacto ambiental no son razones jurídicas válidas para evitar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la repetida Ley 9/2006, de 28 de abril, como esta Sala y Sección del Tribunal Supremo ha declarado, entre otras, en sus Sentencias de 11 de noviembre de 2014 (recurso de casación 2058/2012), 23 de diciembre de 2014 (recurso de casación 3158/2012), 3 de febrero de 2015 (recurso de casación 35/2013), 18 de mayo de 2015 (recurso de casación 2524/2013) y 25 de septiembre de 2015 (recurso de casación 464/2014), en las que hemos expresado que los intereses públicos que aparecen vinculados a la aprobación de cualquier Plan, el retraso que siempre ha de conllevar en su aprobación la sustanciación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica o la sujeción de los planes y proyectos de ejecución posterior a evaluación, ni tampoco el que se hayan respetado en el procedimiento de aprobación del Plan los principios de transparencia y participación pública, son justificación para eludir el trámite de evaluación ambiental estratégica, impuesto por los artículos 7 y 9 de la Ley 9/2008, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente".

Las evidentes consecuencias de esta anulación en el urbanismo de Vigo que ponen en riesgo distintas actuaciones públicas de envergadura y también la ampliación de la factoría de vehículos de Citroen en la ciudad llevó de inmediato al gobierno gallego a proponer una solución legislativa con un parche en la Ley del Suelo en fase avanzada de tramitación en el Parlamento gallego que no obtuvo el acuerdo parlamentario preciso para sortear los obstáculos procedimentales para su aprobación. El gobierno gallego anunció a continuación la remisión para su tramitación urgente mediante el trámite de lectura única de un proyecto de ley de artículo único por el cual se articularía un procedimiento excepcional de aprobación

ciertos proyectos. El proyecto de Ley de medidas en materia de proyectos públicos de urgencia o de excepcional interés aprobado por el Consejo de Gobierno de la Xunta el 11.2.2016 regula un procedimiento de forma que el órgano promotor del proyecto dará traslado del mismo a la consellería competente en la materia, solicitando que se inicie el proceso para declararlo de urgencia e interés público. Deberá aportar un proyecto detallado. Será la consellería la que justifique las razones de urgencia y excepcional interés, y remitirá este proyecto al Ayuntamiento para que en 10 días acepte o rechace su tramitación. Si el informe del Consistorio es desfavorable, se archivará. De lo contrario, se remitirá a la consellería competente en urbanismo, que solicitará con carácter de urgencia los informes sectoriales preceptivos. Una vez recabados, elevará el proyecto a la Comisión Superior de Urbanismo, que se pronunciará sobre los aspectos urbanísticos. Finalizada esta fase, la consellería responsable de urbanismo devolverá el proyecto al departamento autonómico competente que lo recibió en un principio y ésta lo elevará al Consello de la Xunta para que lo apruebe. Nos encontramos, una vez más, ante un proyecto de ley dirigida a sortear no sólo el cumplimiento de una sentencia sino las exigencias ambientales de la legislación sectorial con procedimientos de excepción carentes además de trámites participativos.

## **B) EL COMPLEJO ENCE-ELNOSA SIGUE DANDO LUGAR A RESOLUCIONES JUDICIALES**

En 2015 hay que destacar nuevas resoluciones judiciales en el prolongado proceso de discusión sobre el mantenimiento de las actividades de dos fábricas ligadas entre si ubicadas en la ría de Pontevedra. Se trata de la pastera ENCE y de la química Elnosa. Varios pronunciamientos judiciales del TSJG sobre las respectivas autorizaciones ambientales integradas abren un previsible nuevo recurso ante el Tribunal Supremo como había sucedido con la primera autorización ambiental integrada y el plan de incidencia supramunicipal aprobado para facilitar su concesión (STS 2790/2012 y 2841/2012, vid. Observatorio de Políticas ambientales 2013). Por otra parte el Tribunal Supremo confirma la Sentencia de la Audiencia nacional sobre la caducidad de la concesión de Elnosa también comentada en este Observatorio en 2012.

Las sentencias TSJ de Galicia 1061/2015, de 12 de febrero de 2015 y STSJ 8196/2015, de 22 de octubre de 2015, resuelven respectivamente sendos recursos formulados por el Ayuntamiento de Pontevedra y la Fundación Oceana contra la desestimación por silencio de sus respectivos recursos frente a la renovación de la autorización ambiental integrada de la empresa Elnosa, una planta química de producción cloro-álcali. Si bien las

sentencias arrojan un resultado encontrado, estimatorio en el caso del recurso del Ayuntamiento de Pontevedra anulando la autorización ambiental integrada, y desestimatorio en el caso del recurso de la Fundación Oceana.

El principal punto de debate en la STSJG 1061/2015 es si la actuación de la Xunta de Galicia, al adoptar el acuerdo de renovación de la AAI (autorización ambiental integrada) a ELNOSA, ha vulnerado las competencias municipales, en concreto la ausencia de solicitud del informe de compatibilidad urbanística que requiere con carácter preceptivo y vinculante la Ley de Prevención y Control Integrado de la Contaminación. La empresa argumentaba que este informe no sería exigible en un procedimiento de renovación de la AAI mientras que el Ayuntamiento defiende que la referencia "informes -en plural- contemplados en el Capítulo II del Título III de la Ley 16/2002 , de 1 de julio" incluiría el informe de compatibilidad urbanística (vinculante) y aquellos otros informes sobre otras materias de competencia municipal (no vinculantes). Esta discusión trae causa en el procedimiento inicial de concesión de la AAI en 2008 en el que la Xunta de Galicia había tramitado el procedimiento sin que se hubiera solicitado el informe de compatibilidad urbanística y haciendo caso omiso de las alegaciones municipales en defensa de sus competencias. El TSJG concluye que "no hay duda alguna, es que el legislador ha querido que las actividades autorizadas sean compatibles con el planeamiento urbanístico y que dicha compatibilidad sea declarada por la Administración municipal. Por tanto, no sería razonable que la misma Ley que atribuye unas consecuencias tan drásticas como las del archivo de las actuaciones si se emite un informe negativo de compatibilidad con el planeamiento urbanístico, admita sin embargo la renovación de la AAI sin contar con el parecer de la Administración urbanística o incluso a pesar de aquél".

La sentencia recuerda el complejo periplo judicial por su repercusión en este proceso (STSJG de 23 de junio de 2011 que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra aquella resolución por la Asociación pola Defensa da Ría y Sentencias de los Juzgados nº 1 y 2 de Pontevedra con confirmación de esta Sala, declarando la disconformidad a derecho del informe urbanístico por insuficiente) indicando que lo que debe determinar es si al iniciarse el procedimiento de renovación existía declaración municipal de compatibilidad de las instalaciones con el planeamiento urbanístico. "Si llegásemos a la conclusión de que dicha información no existía, concluiríamos que era preceptivo el referido informe en el marco del procedimiento de renovación". Pues bien el ayuntamiento en el procedimiento de renovación de la AAI fue requerido

para emitir informe municipal sobre sus competencias municipales -no el de compatibilidad urbanística vinculante-. El Ayuntamiento emitió informe con fecha de 29 de julio de 2011 y, como en anteriores ocasiones y se manifestó también sobre sus competencias urbanísticas, motu proprio y excediendo conscientemente el contenido ambiental del requerimiento efectuado por la Xunta de Galicia. Sin embargo la Xunta de Galicia omitió realizar una valoración motivada de este informe lo que lleva al TSJG a considerar contraria a derecho la resolución de renovación de la AAI y estimar el recurso afirmando "aun en el caso de que la Administración ambiental hubiese resuelto que el informe de 2011 carece del carácter y valor del recogido en el artículo 12 de la Ley, estaríamos en cualquier caso un informe preceptivo del Ayuntamiento sobre aspectos de su competencia -que como hemos dicho puede ser de carácter urbanístico si es para hacer objeciones complementarias que no se habían considerado en la Resolución de otorgamiento-. Y en tal caso la Ley 30/1992 obliga a que, una vez que ha sido recabado y emitido, sea debidamente ponderado por la Administración ambiental, asumiendo sus conclusiones y elevándolas a la resolución a modo de condicionamiento o denegación de la AAI, o exponiendo las razones de discrepancia por las que no pueden ser aceptadas, siempre con la debida motivación (art. 54.1.c)".

Con respecto a esta misma fábrica se dicta la STSJ GAL 8196/2015, de 22 de octubre, en un recurso planteado por la Fundación OCEANA contra la desestimación por silencio del recurso de alzada interpuesto por escrito de 27/01/2012 contra la resolución de 23/12/2011 de la Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental por la que se renueva la autorización ambiental. La discusión gira en torno a la actualización de la AAI como consecuencia de la incorporación de las previsiones Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales y el cumplimiento o no de ciertas determinaciones sobre los valores límite de emisión de mercurio de acuerdo con las mejores técnicas disponibles. La sentencia desestima esta pretensión "al entenderse basa en VLE no vigentes, no fijados por la normativa en vigor, al tiempo de la autorización (renovación y actualización)". Tampoco se estima el motivo que alega una ausencia de participación al entender que la normativa no la exigía para la actualización de las autorizaciones.

La pastera ENCE, a la que se destina la producción de cloro de Elnosa, también fue codemandada en dos asuntos que falló el TXJ de Galicia en 2015 en relación con la autorización ambiental integrada. La STSJ GAL 1044/2015, de 12 de febrero de 2015 resuelve el recurso interpuesto por la ASOCIACIÓN POLA DEFENSA DA RÍA DE

PONTEVEDRA (APDR)", en relación con la desestimación por silencio del recurso de alzada contra la renovación de la AAI. La sentencia, bastante parca y deficiente en su argumentación, desestima tanto las alegaciones en relación con la ausencia de informe municipal de compatibilidad urbanística y sobre la superación de límites de ciertas sustancias en los vertidos estableciendo por todo razonamiento: "La Administración demandada, al contestar, impugna cada uno de los motivos. La demandante, en su escrito de conclusiones, no formula alegaciones acerca de esta impugnación; se limita a alegar respecto a los argumentos de la contestación relativos al motivo principal; insiste en la falta del informe municipal. Bastaría para desestimar".

Otra sentencia fechada el mismo día, STSJ GAL 1062/2015, resuelve un recurso del Ayuntamiento de Pontevedra contra esta misma renovación de la AAI de ENCE. También es desestimatoria. Esta Sentencia reproduce en los mismos términos una discusión resuelta anteriormente en relación con la primera solicitud de AAI de ENCE. También ahí el TSJG había desestimado el recurso del ayuntamiento con parecidos argumentos y el TS había resuelto de forma estimatoria, en cambio, sus pretensiones. En resumen, el Ayuntamiento de Pontevedra sostiene su pretensión de nulidad o subsidiaria anulabilidad en los siguientes fundamentos jurídicos: 1º) La consciente omisión del preceptivo informe urbanístico municipal en el procedimiento ambiental. 2º) La sustitución del informe municipal de compatibilidad urbanística por el Proyecto sectorial de incidencia supramunicipal (en adelante PSIS) y sus consecuencias (nulidad radical al amparo del art.62.1.e de la Ley 30/1992 ). 3º) La ineficacia del PSIS, su anulación judicial y la extensión de los efectos invalidantes a la renovación de la AAI. 4º) Omisión de la remisión al Ayuntamiento del resultado de la audiencia y de la propuesta de resolución. 5º) Vinculación de la resolución al estado de la concesión otorgada por la Administración titular del dominio público. 6º) Falta de motivación a las observaciones efectuadas por el Ayuntamiento sobre los vertidos al medio marino.

La Xunta de Galicia contesta a la demanda invocando los siguientes fundamentos de derecho: 1º) La improcedencia del informe municipal de compatibilidad con el planeamiento urbanístico como consecuencia de la aprobación del PSIS, que provoca la inaplicación del artículo 15 de la Ley 16/2002 . 2º) La errónea interpretación del demandante de la exigencia de "informes" recogida en el art. 7.1 del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril , que desarrolla la Ley 16/2002. 3º) La ausencia de influencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2012 sobre la Litis de acuerdo con lo dispuesto en el art. 73 de la Ley Jurisdiccional.

El TSJ de Galicia zanja sin grandes esfuerzos argumentales que en el proceso de renovación de la AAI no es preciso el informe de compatibilidad urbanística porque este debería haberse solicitado para la concesión de la autorización inicial –cuestión que como comentamos fue objeto de un anterior litigio en el que el TS acabó estableciendo la existencia de una violación de la autonomía municipal- Y además el TSJ de Galicia da por buenas las medidas de ejecución de dicha sentencia que se limitaron a publicar “a posteriori” el plan de incidencia supramunicipal que invadía esas competencias locales por la sentencia del Tribunal Supremo entendiendo así convalidada sin más trámites toda la actuación administrativa de la Xunta en este espinoso asunto. Se afirma así “las consideraciones anteriores sobre la compatibilidad de las instalaciones se realizan, en esta ocasión, al margen de lo dispuesto en el PSIS , partiendo de la peculiar circunstancia ya descrita de que dicho PSIS fue declarado por el Tribunal Supremo ineficaz en tanto no fuese publicado. A día de hoy, y con el PSIS vigente, decaerían además los argumentos del Ayuntamiento respecto a la necesidad de un PERI como instrumento de desarrollo del PGOM, por cuanto dicho PSIS contiene la regulación detallada del suelo ocupado por las instalaciones y dicha regulación prevalece, por expresa disposición de la Ley 10/1997, sobre el planeamiento municipal”. La sentencia también considera “carentes de virtualidad anulatoria” las consideraciones del Ayuntamiento en relación con la ausencia de motivación suficiente de la resolución de renovación de la AAI al no haber contestado a la alegación por la que se ponía en conocimiento de la Administración ambiental una sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de mayo de 2011 en la que se condenaba a la Administración del Estado a la incoación del expediente de caducidad de la concesión transferida a ENCE en Lourizán (fallo firme por Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2014. En la opinión del tribunal la existencia de concesión marítimo-terrestre para el uso de los terrenos de la fábrica “es ajeno a este proceso y, en su momento, surtirá las consecuencias que procedan en relación con el complejo industrial de ENCE en Lourizán”.

Finalmente hay que hacer mención a sendas sentencias del Tribunal Supremo STS 3601/2015, de 23 de julio y STS 5342/2015 de 20 de noviembre de 2015, confirmatorias de sentencias de la Audiencia Nacional (SAN 19 de abril de 2013 y SAN 29 de enero de 2014) en las que se habían estimado recursos de la Asociación Salvemos Pontevedra contra la desestimación presunta por silencio de recursos por problemas con las respectivas concesiones de ENCE y ELNOSA para el uso del dominio público marítimo-terrestre condenando a la Administración a la incoación de los expediente de caducidad de las concesiones.

## 6. PROBLEMAS. UN MODELO CONFLICTIVO DE GESTIÓN DE RESIDUOS CON CONTESTACIÓN MUNICIPAL POR LA SUBIDA DE TARIFAS. RECLAMACIONES ECONÓMICAS DE RESPONSABILIDAD POR PARALIZACIÓN DE ACTIVIDADES

Galicia confía la mayor parte del tratamiento de residuos a una única planta gestionada por una sociedad pública con un 49% de capital privado (Gas Natural Fenosa) en la que se incineran una inmensa parte de los residuos municipales –con la excepción de dos experiencias en la ciudad de Coruña y una mancomunidad comarcal también en esta provincia de compostaje-. Los cambios experimentados en la normativa eléctrica con la supresión de primas y una muy deficiente gestión económica y ambiental (acumulación de residuos, conflictos judiciales...) han colocado a la planta de SOGAMA en una complicada situación. La Xunta había tanteado la posibilidad de construir una segunda planta, también de incineración, para absorber una parte de los residuos pero la movilización ciudadana en relación con la ubicación y la opción de incineración ha paralizado esta iniciativa anunciada en la planificación de residuos. Debido a esto se prevé una ampliación de la planta actual para poder acoger las 225.000 toneladas de basura que se acumulan en vertedero por falta de capacidad. En el plano económico la retirada de primas a la producción eléctrica fue utilizada por la Xunta como justificación para una subida de un 34% del canon que debían abonar los ayuntamientos por la recogida de su basura provocando una respuesta concertada de un gran número de alcaldes que, en algunos casos, acabaron desembocando en demandas judiciales.

La Xunta, para zanjar estos conflictos aprobó la *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*<sup>3</sup> de la cual ya hicimos un primer esbozo en la crónica del *Observatorio de Políticas Ambientales* de 2015. Esta resolución trae causa de la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014, que establecía, en su apartado quinto, que la consellería competente en materia de residuos, a propuesta de la Sociedade Galega do Medio Ambiente, S.A., fijaría las condiciones de adhesión de las entidades locales al sistema de gestión institucional de los residuos domésticos y aprobará el modelo para la formalización de la adhesión. Es bastante discutible que el establecimiento de “las condiciones de adhesión de las entidades locales al sistema de

<sup>3</sup> [http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20141219/AnuncioCA02-151214-0001\\_es.pdf](http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20141219/AnuncioCA02-151214-0001_es.pdf)

gestión institucional de los residuos domésticos en la Comunidad Autónoma de Galicia” se establezcan por resolución administrativa y no mediante un decreto de la consellería competente.

Las condiciones están presididas por una aparente voluntariedad en la adhesión que se formaliza mediante un “negocio jurídico-administrativo, que se formalizará entre la entidad local y la Sociedade Galega do Medio Ambiente, S.A., como sociedad pública gestora del sistema, siguiendo el modelo aprobado por la consellería competente en materia de residuos”. En el caso de las mancomunidades deberá indicar el porcentaje de participación de cada ente local. Sin embargo, y ahí está uno de los puntos fricción con esta resolución, la adhesión “voluntaria” se blinda con la fijación de un plazo mínimo de cinco años de participación y con un fugaz plazo de dos meses, una vez publicada esta resolución, para decidir integrarse o para articular un sistema alternativo de recogida y tratamiento de los residuos, lo cual parece inviable.

Una vez adheridas al sistema las entidades locales quedan atadas puesto que es la Xunta unilateralmente quien fija el canon de recogida y las subidas anuales. Además la resolución fija un mecanismo para evitar impagos por parte de las corporaciones locales “en caso de impago de las cantidades que corresponda abonar a las entidades locales en concepto de canon unitario, incluidas aquellas que se hubieran generado por dicho concepto una vez transcurrido el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la Ley 11/2013, estas tendrán la consideración de líquidas, vencidas y exigibles a efectos de su abono con cargo a las cantidades que correspondan a cada municipio como participación en el Fondo de Cooperación Local, a instancia de la sociedad pública gestora del sistema, mediante acuerdo de retención dictado por el órgano encargado de la gestión del citado fondo según su normativa reguladora”. En un plazo de 30 días desde que se libre el apercibimiento para el pago SOGAMA solicitará la retención de esa cantidad en el Fondo de Cooperación Local actuándose mediante la aplicación del principio “solve et repete” ya que se indica que “que se podrá realizar con independencia de la existencia de controversia o cuestión pendiente entre la entidad local y la sociedad pública sobre la cantidad debida, todo ello sin perjuicio, en su caso, de los efectos derivados de la posterior resolución de las indicadas controversias o cuestiones”.

Hay por tanto una voluntad clara de sujetar a los entes locales dentro del sistema actual y evitar tanto la articulación de sistemas alternativos municipales o comarcales, como una discusión en plano de igualdad sobre las condiciones de participación o las eventuales controversias que pueda

generar el pago del canon establecido. De hecho la Consellería de Hacienda ejecutó a finales de octubre de 2015 la primera retención de partidas del Fondo de Cooperación Local a diez ayuntamientos por impagos a Sogama. En concreto, les retiró 124.000 euros de los 650.700 que adeudan esos ayuntamientos críticos con la subida del canon, que optaron por abonarlo sin el incremento del 34 % (suavizado posteriormente con una rebaja del 10 %).

Esta Resolución provocó la presentación de diversas demandas por parte de algunos ayuntamientos (siguiendo una estela previa de controversias judiciales sobre el coste del servicio existente por ejemplo en la ciudad de Pontevedra). Por el momento conocemos ya dos asuntos de los Juzgados número 1 y 2 de Ourense de lo Contencioso-administrativo en el que los jueces han anunciado la elevación del caso al Tribunal Constitucional al entender que la disposición adicional de la Ley de presupuestos de 2014 que daba cobertura a esta Resolución podría ser inconstitucional por violar el principio de autonomía local, por utilizar la Ley de presupuestos para regular esta cuestión y por usar esta ley para evitar un control judicial de este cambio en las condiciones de participación en el sistema de gestión de residuos.

En este periodo debemos dar cuenta también de sendas reclamaciones patrimoniales por decisiones relacionadas con el medio ambiente que empiezan a mostrar un cierto *modus operandi*. De forma coincidente en el tiempo se conoce una Sentencia del Tribunal Supremo de 24.2.2015 por la que se ordena a la Xunta de Galicia a pagar una indemnización de un millón de euros al grupo Pescanova por la anulación de un proyecto de planta de engorde acuícola en el cabo Touriñán, integrado en la Red Natura 2000 y se anuncia por parte de Minera de Corcoesto el inicio de un proceso ante el TSXG para reclamar una indemnización de 20 millones de euros a la Xunta de Galicia por los gastos e inversiones realizadas para abrir una mina de oro que finalmente no fue autorizada.

Ambos casos son ejemplificativos de un modo de proceder de empresas, en ambos casos ligadas a la explotación de recursos naturales con uso del dominio público, que ante decisiones administrativas que dificultan la puesta en marcha de proyectos por su impacto ambiental –en gran medida gracias a la movilización social en estos dos supuestos- optan por “resarcirse” por la vía indemnizatoria.

La Sentencia del TS sobre el caso Pescanova atiende la reclamación de responsabilidad patrimonial por los gastos de los estudios tendentes a la implantación si bien confirma el fallo relación con la nulidad del plan

aprobado en 2005 por el gobierno del PP en funciones, y que posteriormente impidió seguir adelante el Ejecutivo bipartito, al apreciar "irregularidades" en su tramitación. El Supremo ve "legal" la decisión del bipartito de impedir la factoría en Rede Natura, aunque entiende que hubo perjuicio para la compañía, y avala la cuantía tasada en su día por un informe pericial, que supera los 1,09 millones, casi 123.000 euros correspondientes a estudios ambientales, topográficos, analíticos, prospecciones y certificaciones y los otros 970.000 derivados de instalaciones técnicas en montaje pero rechaza la reclamación de las "perspectivas de ganancia" por parte de Pescanova, porque "dicha instalación era imposible de ser efectiva a la vista de la decisión sobre nulidad del planeamiento que la autorizaba, haciendo imposible la obtención de dichos rendimientos".

El caso de la mina de oro de Corcoesto camina por una senda parecida y en el recurso presentado ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia la empresa entiende que se quebró el principio de confianza legítima entre empresa y administración y que la Xunta se excedió en sus petición de solvencia económica a Edgewater, existiendo un trato desigual y discriminatorio respecto a otros proyectos mineros.

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

Consellería de Medio Ambiente e Ordenación do Territorio  
 Conselleira: Beatriz Mato Otero

Secretaría General Técnica: María Jesús Lorenzana Somoza

Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental: Justo de Benito Basanta  
 Dirección General de Conservación de la Naturaleza: Ana María López Díaz

Entes adscritos

Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística

Director: José Antonio Cerdeira Pérez  
 Augas de Galicia

Director: Roberto Rodríguez Martínez

Instituto de Estudios del Territorio

Directora: Inés Santé Riveira

Sociedad Gallega de Medio Ambiente S.A. (SOGAMA)

Presidente: Javier Domínguez Lino

Presidente

Sociedad Gallega de Residuos Industriales (SOGARISA)

Gerente: Rafael Rodríguez Farrán

## 8. BIBLIOGRAFÍA

NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Derecho y políticas ambientales en Galicia", *RCDA*, Vol. 6, Núm. 1 (2015), <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/issue/view/11>

- "Derecho y políticas ambientales en Galicia", *RCDA*, Vol. 6, Núm. 2 (2015), <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/issue/current>

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M.C., "Jurisprudencia ambiental en Galicia", *RCDA*, Vol. 6, Núm. 1 (2015), <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/issue/view/11>

- "Jurisprudencia ambiental en Galicia", *RCDA*, Vol. 6, Núm. 2 (2015), <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/issue/current>