

*XXXVIII*

## Galicia: un latido ambiental autonómico en mínimos busca que los ayuntamientos hagan los deberes

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

BELTRÁN PUENTES COCIÑA

**SUMARIO:** 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Una vez más, la Ley de acompañamiento de los presupuestos como vehículo de los principales cambios ambientales. 2.2. Normas reglamentarias e instrucciones: contaminación acústica y conservación fluvial. 2.3. Proyectos normativos anunciados, pero no aprobados. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 4.1. Presupuesto. 4.2. Plan Básico Autonómico en materia urbanística. 4.3. A vueltas con la planificación de los espacios naturales protegidos. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 6. PROBLEMAS. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 8. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** La actividad legislativa ralentizada al máximo y el uso de las leyes de acompañamiento de presupuestos para hacer barridos normativos, unido a unas previsiones presupuestarias muy recortadas, muestran que el medio ambiente no está en sus mejores horas en Galicia. En 2018 también hay que destacar sendas disposiciones para delimitar y apoyar el ejercicio de ciertas competencias locales (limpieza fluvial, contaminación acústica). La jurisprudencia ambiental muestra las ramificaciones de asuntos que ya habían sido objeto de anteriores crónicas y que tocan temas de actualidad: el papel de los arbitrajes de inversiones internacionales, la anulación de planes urbanísticos por carecer de evaluación ambiental estratégica y el procedimiento de revisión y vigencia de autorizaciones ambientales integradas.

**ABSTRACT:** Legislative activity being slowed to the maximum and using legislative instruments, such as budget support laws, to make regulatory sweeps, coupled with tight budget forecasts, show that environmental protection is not at its best in Galicia. In 2018, it is also necessary to emphasize the provisions to delimit and support the exercise of some local competences (river cleaning, noise pollution). Environmental jurisprudence shows the branches of issues that had already been the subject of previous chronicles and which touch current affairs: the role of international investment arbitrations, the cancellation of urban plans due to lack of strategic environmental assessment and the procedure for the revision and validation of authorizations integrated environmental.

**PALABRAS CLAVE:** Ley de acompañamiento. Competencias locales ambientales. Arbitrajes internacionales. Revisión de autorización ambiental integrada. Anulación de plan urbanístico.

**KEYWORDS:** Budget support laws. Environmental local competences. International investment arbitrations. Revision of authorizations integrated environmental. Cancellation of urban plans.

## **1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL**

Existen razones de peso para afirmar que la protección del medio ambiente no se encuentra entre las prioridades de los poderes ejecutivo y legislativo de Galicia. Podemos mencionar la falta de iniciativas políticas y legislativas relevantes; la utilización de la Ley de acompañamiento de los presupuestos para reformar leyes sectoriales y hacer barridos normativos que excluyen el control propio del debate parlamentario; la consecuente intensificación de la dispersión normativa en materia ambiental, sector normativo ya de por sí complejo; una deficiente técnica legislativa, modificando año tras año buena parte del articulado de leyes recientemente aprobadas; el reiterado incumplimiento de los planes normativos anuales; el retraso en la aprobación de los preceptivos instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos; la transferencia de responsabilidades hacia las entidades locales, sin que se corresponda con un incremento de su capacidad financiera; los varapalos judiciales al empeño del Ejecutivo autonómico por mantener industrias contaminantes, en contra del criterio de asociaciones ecologistas y consistorios locales; o la escasa recuperación del presupuesto autonómico en materia de medio ambiente.

Sobre este último aspecto nos parece importante señalar que las cantidades reservadas para actuaciones ambientales, a pesar del leve incremento de los últimos tres ejercicios, siguen representado cifras por debajo de la mitad de lo presupuestado en los años anteriores a la crisis económica (véase Tabla 1). En otras palabras, se ha producido un recorte de más del 50 % en apenas una década. La estabilización de la partida destinada a medio ambiente indica que estamos ante un sector que, pese a la creciente preocupación ciudadana, no termina de despuntar entre las prioridades del sector público autonómico.

Mientras, el medio ambiente encuentra un leve respiro en el terreno judicial. Se producen veredictos satisfactorios para los intereses ambientales que enmiendan algunas decisiones anteriores del Gobierno gallego, como la prórroga de la autorización ambiental integrada a una planta electroquímica altamente contaminante, en la ría de Pontevedra; o la evaluación ambiental positiva para una explotación minera en Corcoesto.

## **2. LEGISLACIÓN**

### **2.1. UNA VEZ MÁS, LA LEY DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS COMO VEHÍCULO DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS AMBIENTALES**

La práctica ausencia de actividad legislativa en 2018, apenas 3 leyes de las cuales dos son las relacionadas con los presupuestos, mantiene la tendencia de los últimos años de un escaso pulso normativo ordinario unido a un cambio compulsivo de la legislación sectorial usando la ley de acompañamiento de presupuestos.

Así, el grueso de las novedades legislativas en materia ambiental se encuentra, otro año más, en la Ley de acompañamiento de los presupuestos que, como es habitual, contempla la adopción de diferentes medidas de carácter ejecutivo y normativo “al objeto de contribuir a una mayor eficacia y eficiencia” de aquellos. En este sentido, la Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas dedica un capítulo, el III, de manera exclusiva a medidas en materia de medio ambiente y territorio.

La proliferación de este tipo de instrumentos para la modificación conjunta de unas cuantas normas sectoriales, denominados por la doctrina como “leyes ómnibus”, es criticable desde la perspectiva de técnica legislativa y de control democrático suficiente de las reformas pretendidas. Va en contra de los principios de sistematización, coordinación y claridad que debieran presidir la legislación para garantizar la seguridad jurídica y

responder de manera ágil y coordinada a los problemas que se puedan plantear; genera confusión y dificultades para determinar la norma aplicable entre la ya de por sí abundante variedad de normas administrativas en materia ambiental; y se traduce, en definitiva, en una forma de “legislar a remiendos”, si se permite la expresión, que es especialmente preocupante en el ordenamiento ambiental. La utilización de las leyes ómnibus es igualmente objetable desde el punto de vista de la participación pública y la transparencia, por cuanto enturbia las funciones de control, fiscalización y rendición de cuentas propias del debate parlamentario.

El recurso excesivo a este tipo de instrumentos provoca situaciones anómalas, en las que las anualmente se modifican leyes ya modificadas en años anteriores. Exceden su función de acompañamiento a las cuentas anuales del ejecutivo, comportándose como auténticas normas reguladoras en el ámbito autonómico cuya vigencia perdura de manera indefinida y cuyo contenido se amolda con el tiempo. En este sentido, la ley de acompañamiento de los presupuestos para 2019 modifica nuevamente la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, y la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014.

Esta última es reformada para introducir la posibilidad de que la Sociedade Galega de Medio Ambiente (SOGAMA) reduzca el canon de tratamiento de residuos a aquellas entidades locales que cumplan dos condiciones, esto es, que acrediten un compromiso con la reducción y recogida selectiva de los residuos sólidos urbanos y que repercutan el descuento en el recibo que pagan los vecinos. La rebaja ha sido criticada por los propios ayuntamientos, por cuanto supone un menoscabo en la autonomía de la Administración local. La Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) considera que, aunque la medida en principio pueda ser positiva, la vinculación de la rebaja al cumplimiento de ciertos requisitos impuestos de forma unilateral por la Xunta atenta contra la autonomía municipal, que ya había sido menoscabada anteriormente con la subida general de la tarifa en época de crisis<sup>1</sup>. Este caso permite constatar cómo, tras los recortes en la autonomía financiera de las entidades locales operados bajo el pretexto de la crisis económica, las medidas que ahora pretenden devolver parte de esa autonomía perdida vienen acompañadas de exigencias extra que, en la práctica, suponen nuevas limitaciones de la autonomía municipal. Esta controversia redonda en un conflicto latente entre la Xunta de Galicia y los ayuntamientos por la fijación unilateral

---

<sup>1</sup> Véase [noticia en la web Faro de Vigo](#).

autonómica de los precios y las condiciones de adhesión a SOGAMA ya abordadas en anteriores capítulos del OPAM (2013, 2014)<sup>2</sup>.

Por otra parte, algunas de las normas sectoriales modificadas por la Ley 3/2018 son de aprobación reciente, lo que confirma la deficiente técnica empleada por el legislador autonómico. Es el caso de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que apenas tres años después de su aprobación ya acumula numerosos cambios. En este ejercicio sufre cuatro nuevas modificaciones que afectan a materias diversas como la regulación del sistema de expropiación; el régimen sancionador por incumplimiento de las condiciones de ornamentación (de manera particular, la realización de pintadas o grafitis); el régimen aplicable a los edificios incluidos en zonas declaradas como gravemente afectadas por una emergencia de protección civil o de naturaleza catastrófica; y la tipología de usos autorizados en las construcciones tradicionales, admitiendo el cambio de uso y actividad de las construcciones existentes en suelo rústico con el objetivo de potenciar su conservación.

Los restantes cambios introducidos por la ley de acompañamiento de los presupuestos revisten una menor entidad. Es el caso de la modificación del Decreto 60/2009, de 26 de febrero, sobre suelos potencialmente contaminados y procedimiento para la declaración de suelos contaminados, para su adaptación a la nueva normativa estatal (Orden PRA/1080/2017, de 2 de noviembre, por la que se modifica el anexo I del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados).

También la modificación del régimen sancionador de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia, con el fin de corregir algunas disfunciones detectadas en la tipificación de ciertas conductas infractoras. Igualmente, la modificación de la Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía, a fin de precisar los sujetos obligados a estar en posesión de licencia para la tenencia de animales potencialmente peligrosos. Y, finalmente, la eliminación de la obligación de presentar autodiagnósticos o auditorías por parte de los productores de residuos industriales, con el objetivo de simplificar las obligaciones de información.

---

<sup>2</sup> 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).

## **2.2. NORMAS REGLAMENTARIAS E INSTRUCCIONES: CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y CONSERVACIÓN FLUVIAL**

Debemos destacar dos normas que, aunque de menor entidad en el plano de la jerarquía normativa, han suscitado cierta atención. La primera de ellas se trata de la Orden de 26 de noviembre de 2018 por la que se aprueba la Ordenanza de protección contra la contaminación acústica de Galicia. Se pretende dar una respuesta ágil a aquellos ayuntamientos que no tienen capacidad para desarrollar ordenanzas propias en la materia, teniendo en cuenta las competencias de carácter ejecutivo que ostentan según el artículo 6 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido. Se trata de un documento de carácter meramente orientativo, no vinculante, pudiendo las entidades locales optar por seguirla de manera íntegra o parcial u obviarla por completo. La propuesta de ordenanza está compuesta por 26 artículos y regula fundamentalmente las medidas de prevención y corrección de la contaminación acústica fijando mediante cuatro anexos los índices acústicos y métodos de evaluación, los objetivos de calidad y valores límite de inmisión, la clasificación de actividades a desarrollar en edificaciones y valores de aislamiento para el desarrollo de actividades y los estudios acústicos. La dificultad de dotarse de normas para el ejercicio de sus competencias en numerosos ayuntamientos que apenas disponen de personal especializado está detrás de este tipo de propuestas. Es discutible en qué medida necesitaba ser publicada mediante Orden lo que viene a ser una mera propuesta que puede ser recogida sólo parcialmente y que tiene un mero carácter orientativo.

Mayores problemas para las entidades locales plantea un documento de otra naturaleza normativa aprobado recientemente: la Instrucción 1/2019, de 7 de enero, para el establecimiento de directrices técnicas de conservación fluvial de carácter ordinario. La instrucción pretende clarificar la responsabilidad de los ayuntamientos en la limpieza de los ríos en los tramos urbanos, declarada por la sentencia del Tribunal Supremo núm. 1962/2017, quedando la parte restante en manos de la Demarcación Hidrográfica Galicia-Costa, gestionada por Augas de Galicia. Con el fin de visualizar las zonas de las que se debe encargar cada organismo se ha puesto en marcha una herramienta informática<sup>3</sup> que, en la práctica, ha supuesto que muchos ayuntamientos se vean obligados a limpiar partes del lecho fluvial de las que hasta entonces se ocupaba la administración hidrográfica autonómica y que, alegan, es difícil de asumir con las actuales capacidades económicas de las entidades locales<sup>4</sup>. No es éste el único

---

<sup>3</sup> Véase la web de la Xunta de Galicia: [Información Xeográfica de Galicia](#).

<sup>4</sup> Véase [noticia en la web de La Voz de Galicia](#).

ámbito en el que la Xunta de Galicia ha tomado la decisión de clarificar - con el objeto de desprenderse de ellas- el reparto de competencias existente en ámbitos en que existen conflictos con los entes locales. En general se trata de la asunción por los municipios de tareas generalmente problemáticas en términos de incidencia en el derecho de propiedad y con costes elevados (ej. limpieza franjas de seguridad forestales frente a incendios, catalogación del patrimonio histórico).

### **2.3. PROYECTOS NORMATIVOS ANUNCIADOS, PERO NO APROBADOS**

Por último, existen una serie de proyectos normativos cuya aprobación había sido anunciada para el 2018 por el Plan Anual Normativo pero que no han sido adoptados todavía. Destaca la demora en la Ley del patrimonio natural (que ya había sido prometida para 2017 y actualmente, tras haber finalizado el plazo de exposición pública, se encuentra pendiente de aprobación), la Ley de medidas de garantía del abastecimiento y calidad del agua en episodios de sequía y otras situaciones excepcionales (que fue prometida tras las fuertes sequías que asolaron Galicia en 2017 pero parece haber decaído tras la recuperación del caudal hidrológico experimentada en 2018) y la Ley de rehabilitación y de regeneración urbana (que se encuentra en proceso de tramitación parlamentaria). El incumplimiento, a veces reiterado en años sucesivos, del Plan Anual Normativo puede llevar a cuestionar su utilidad. La práctica parálisis legislativa de 2018 contrasta con el listado inicialmente previsto de propuestas previstas, algunas relevantes desde la perspectiva ambiental.

También cabe mencionar el inicio del recorrido parlamentario de una norma cuya elaboración no estaba prevista, la Ley de ordenación del territorio de Galicia, cuyo anteproyecto se presentó para información pública el 6 de septiembre de 2018. Actualmente se encuentra pendiente de aprobación, en cuyo caso supondría la actualización y derogación de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.

## **3. ORGANIZACIÓN**

En 2018 han nacido dos nuevos órganos de naturaleza ambiental: el Observatorio Autonómico de los Ríos de Galicia (Decreto 15/2018, de 25 de enero, DOG de 15 de febrero) y el Consejo Asesor del Paisaje de Galicia (Decreto 19/2018, de 1 de febrero, DOG de 20 de febrero). El primero nace como respuesta a la preocupante situación de disminución de la biodiversidad y alteración física a la que están sometidos los ríos gallegos, debido, sobre todo, a la actividad humana, sea en forma de infraestructuras

y construcciones, sea a través de la contaminación, sobreexplotación o introducción de especies invasoras. En este sentido, sus funciones se centrarán en el reconocimiento y protección del enorme valor patrimonial que supone la riqueza hidrográfica gallega. El Observatorio Autonómico de los Ríos es un órgano colegiado que, de acuerdo con el principio de colaboración institucional, asesorará sobre el estado ambiental, económico-social y cultural de los ríos de la Comunidad Autónoma de Galicia, elaborar informes y estudios, y diagnosticar y hacer propuesta de medidas que ayuden a definir las distintas políticas autonómicas de puesta en valor de los ecosistemas fluviales de Galicia. La composición del Observatorio es muy nutrida contando con hasta 32 vocales, además de la Presidencia, Vicepresidencia y Secretaría. En las vocalías están representados diversos departamentos autonómicos, expertos universitarios, entidades ambientales, organizaciones empresariales y sindicales, etc. Se prevé una reunión anual cuando menos y la posibilidad de constituir grupos de trabajo.

Por su parte, el Consejo Asesor del Paisaje de Galicia surge para aligerar las crecientes labores del Instituto de Estudios del Territorio en materia de paisaje, concentrándolas en un organismo especializado con entidad propia. El impulso de la cooperación interadministrativa y la participación pública, la aplicación del recientemente aprobado catálogo de los paisajes, la evaluación del estado de conservación de los paisajes, la elaboración de propuestas o la integración de las consideraciones paisajísticas en las diferentes políticas sectoriales del ejecutivo autonómico son algunas de las funciones que recaerán en el nuevo órgano ambiental. Además, el artículo 4 del Decreto 119/2016, de 28 de julio, prevé expresamente que la consulta al Consejo Asesor del Paisaje de Galicia será un trámite preceptivo para la revisión de las áreas de especial valor paisajístico y del resto de unidades identificadas en el Catálogo de los paisajes de Galicia.

La composición de este Consejo es también nutrida, fundamentalmente por la amplia presencia de representantes de la propia Administración autonómica (hasta 18 vocales, que se unen a la Presidencia, Vicepresidencia y Secretaría). A estos vocales institucionales se unen una serie de vocales representantes de diversas organizaciones civiles (empresarios, sindicatos, expertos, académicos...). La proliferación de organismos con funciones consultivas en ámbitos solapados de actuación puede ser redundante y restar eficacia y agilidad de funcionamiento. Sorprende en este caso que este Consejo vaya a apoyar a un organismo con una naturaleza semejante (y que previamente había absorbido un Observatorio del Paisaje) como es el Instituto de Estudios del Territorio.

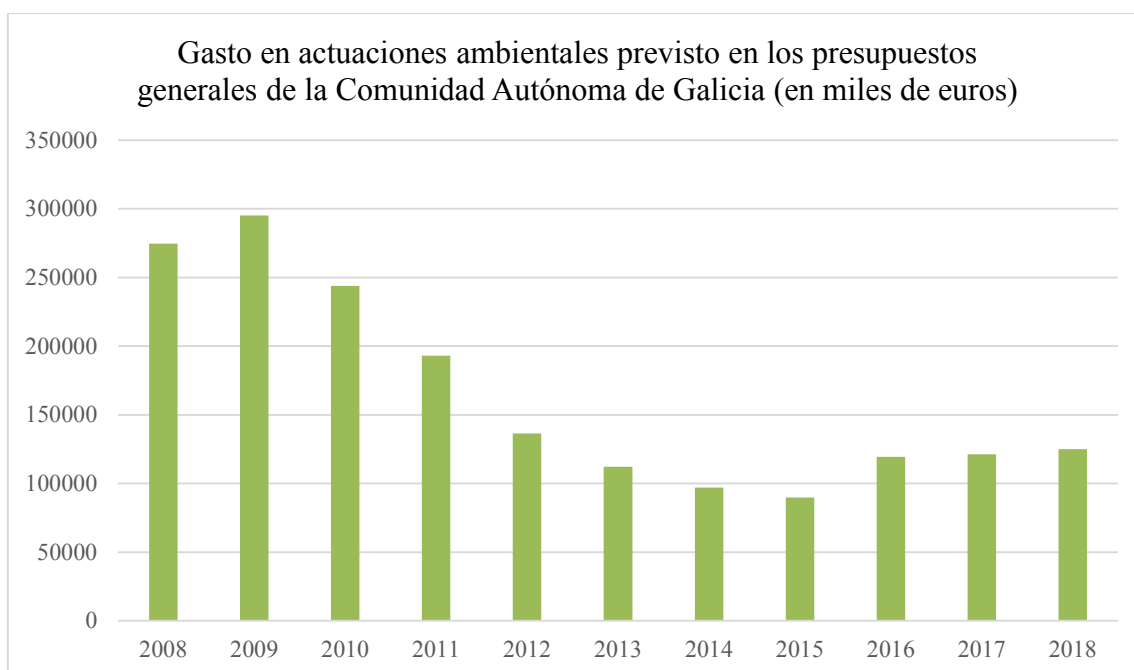


## 4. EJECUCIÓN

### 4.1. PRESUPUESTO

Un examen de las cuentas autonómicas para 2018 permiten apreciar que las cifras asignadas muestran una estabilización (o ligerísima recuperación) del valor absoluto de gasto en materia de medio ambiente en los últimos dos ejercicios (2017 y 2018), tanto desde la óptica de la distribución orgánica (Consellería de Medio Ambiente e Ordenación do Territorio) como de la distribución funcional (actuaciones ambientales). En 2017 el gasto total presupuestado (miles de euros) sería de 112.772 y las actuaciones ambientales a 31.507. Mientras que en 2018 ascendería a 117.010 y las inversiones ambientales previstas a 31.985. Sin embargo, desde una perspectiva relativa se puede hablar de un descenso del valor relativo del gasto en inversiones reales de carácter ambiental entre los ejercicios 2017 y 2018, tanto desde la perspectiva de la distribución orgánica como de la distribución funcional.

*Tabla 1. Comparativa interanual.*



*Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Consellería de Facenda.*

Si buscamos una tendencia con una proyección temporal algo más amplia habría que hablar de un enorme descenso en el gasto en actuaciones ambientales entre los años 2009 y 2015. El gasto del año 2015 no alcanza la tercera parte del presupuestado para los años 2008 y 2009 (ejercicio en el que se alcanzó la cota máxima, con 295.114 miles de euros invertidos en actuaciones ambientales). La ligera recuperación (práctica estabilización)

experimentada en los últimos años 3 ejercicios, no ha servido para paliar el anterior recorte presupuestario. El gasto en actuaciones ambientales de los últimos años todavía está muy lejos de recuperar las cifras presupuestas para los años previos a la crisis económica. La última cifra no llega a la mitad del gasto habitual hace 10 años.

#### **4.2. PLAN BÁSICO AUTONÓMICO EN MATERIA URBANÍSTICA**

Por otra parte, el 2018 ha sido el año de la aprobación del Plan Básico Autonómico de Galicia, a través del Decreto 83/2018, de 26 de julio, de la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (DOG 27 de agosto), y de conformidad con lo previsto en los artículos 49 y 50 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. Se trata de un instrumento de planeamiento urbanístico que tiene por objeto delimitar las afecciones derivadas de la legislación sectorial y los asentamientos de población existentes en un único conjunto de directrices sobre la totalidad del territorio. Cumplirá la función de ordenación básica en los ayuntamientos que carezcan de un instrumento de planeamiento general y, en aquellos que sí dispongan de un plan general de ordenación municipal, servirá para suplir sus posibles indeterminaciones y lagunas. Hay que señalar que en Galicia de los 313 ayuntamientos tan sólo 98 tienen su planeamiento plenamente adaptado a la Ley 2/2016, pero es que además hay 40 ayuntamientos que no disponen siquiera de instrumento de planeamiento alguno.

El Plan Básico Autonómico constituye un paso intermedio imprescindible para la posterior aprobación de los planes básicos locales, que serán redactados por la Administración autonómica en colaboración con aquellos ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes que carezcan de plan general, con el fin de dotarlos de una ordenación básica.

El Plan es una norma compleja con 233 artículos que regula detalladamente la forma de integrar las afecciones derivadas de la legislación sectorial sobre el territorio, los distintos usos en cada tipo de suelo y las exigencias de tipología constructiva y medidas en función de la clasificación del suelo.

#### **4.3. A VUELTAS CON LA PLANIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

Ya se ha señalado en anteriores capítulos del OPAM (vid. por ejemplo el de 2017) que la mayoría de los espacios naturales protegidos en Galicia carecen de los instrumentos de planificación previstos. Esta ausencia resulta especialmente chocante en muchos casos por los años

transcurridos desde la declaración de la correspondiente figura de protección. En 2018 se inicia, en algún caso reinicia, el intento de dotar de estos instrumentos a dos espacios naturales. Por un lado, se consigue aprobar el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de las Illas Atlánticas que había sido declarado mediante Ley 15/2002, de 1 de julio. Este Plan, largamente aplazado, ve la luz mediante el Decreto 177/2018, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia (DOG de 18 de febrero). Los intentos de alcanzar un plan anteriormente habían fracasado principalmente por la falta de acuerdo con los pescadores y mariscadores que faenan en este espacio natural caracterizado eminentemente por sus fondos marinos. El Plan pretende, con la colaboración de la Consellería competente en el ámbito de los recursos marinos y pesqueros y con el sector, desarrollar y aplicar los planes de recursos pesqueros y marisqueros del parque nacional y “fomentar la creación de zonas de reserva marinas”. También impulsar una marca de calidad que permita identificar en el mercado los productos propios de estas zonas. El otro gran punto de fricción existente para regular los usos del parque venía de su creciente carga de visitantes como consecuencia de su explotación como un recurso turístico preferente por las autoridades autonómicas y locales. El Plan reduce algo el régimen de visitas a las Islas Cies, después de un serio conflicto con las empresas navieras en pasados veranos por haber superado los límites autorizados, y fija por primera vez límites también para las Islas Ons que estaban experimentando un incremento de la presión significativa.

Por otro, el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Complejo Dunar de Corrubedo e Lagoas de Carregal e Vixán sometido a información pública en 2018 (DOG de 11 de enero) pondría fin a un largo periodo de interinidad puesto que este parque se declaró mediante el Decreto 139/1992, de 5 de junio<sup>5</sup>. El proyecto de plan ha recibido más de 200 alegaciones de propietarios, el Ayuntamiento de Ribeira y colectivos ecologistas. Entre las alegaciones de los propietarios figuran las relativas a las autorizaciones para la realización de determinado tipo de trabajos en sus propiedades. En cambio, las asociaciones ecologistas advierten del carácter excesivamente laxo del planeamiento singularmente en relación con la regulación de la denominada zona de uso general. En esta zona, en la que existe actualmente una explotación de una cantera en uso, se prevé, por ejemplo, que “será autorizable la construcción de nuevas edificaciones siguiendo la normativa urbanística del ayuntamiento de Ribeira y previo informe preceptivo del organismo competente en materia de patrimonio

---

<sup>5</sup> Véase [Plan Rector de Uso y Gestión: Parque Natural Complejo Dunar de Corrubedo e Lagoas de Carregal e Vixán](#)

natural. 2. No se concederá autorización para nuevas actividades mineras dentro del Parque”. Igualmente se indica que la protección del humedal no está garantizada al incumplir la legislación vigente.

## **5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL**

Las sentencias ambientales más destacables de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia retoman algunos conflictos que ya habían abordado previamente. En unos casos aplicados a nuevos sujetos, en otros porque se vuelve desde otras perspectivas jurídicas sobre asuntos que ya habían generado controversias judiciales previas. En concreto una nueva anulación de un plan urbanístico municipal (Muxía) que había omitido la evaluación ambiental estratégica intentando aprovechar la transitoriedad prevista en la Ley 9/2006; una secuela del proceso de concesión de unos permisos mineros en Corcoesto (vid. OPAM 2017, 2016, 2014) y; la prórroga de la vigencia de la autorización ambiental integrada de ELNOSA (vid. OPAM 2015) en relación con los cambios introducidos en la legislación para que las autorizaciones sean indefinidas temporalmente.

La STSJ GAL 3148/2018, de 31 de mayo, en relación con el PGOM de Muxía, conocía un recurso en el que se solicitaba por la recurrente que “se declare la nulidad de la disposición general impugnada por la falta de sometimiento a evaluación ambiental estratégica del PGOM de Muxía, afectando a áreas de Red Natura y no justificarse debidamente la omisión del procedimiento ambiental legalmente exigido”. La controversia se derivaba de la interpretación de si era aplicable el régimen transitorio de la Ley 9/2006 para declarar la inviabilidad de la realización de la preceptiva evaluación ambiental estratégica y si la motivación realizada de esa inviabilidad era suficiente, cuestión ésta que ya había provocado la anulación del plan de Vigo y Teo. Esta normativa exigía que para entrar en esa excepción el primer acto preparatorio formal del planeamiento hubiese sido anterior al 21 de junio de 2004 y su aprobación definitiva posterior al 21 de julio de 2006. En este supuesto concreto el primer acto formal era de 15 de diciembre de 2004, la aprobación inicial del plan general es de 7 de junio de 2005 y la aprobación provisional es de 28 de abril de 2007. La resolución de inviabilidad es una década posterior al primer acto formal llevando fecha de 24 de septiembre de 2014. Se discute igualmente que la motivación afecta tan sólo a un ámbito de actuación olvidando justificar la ausencia de afecciones en otras partes del término municipal también incluidas en Zonas de Especial Conservación y Red Natura. El TSJ de Galicia acoge todos los argumentos de la recurrente y estima la demanda

anulando el PGOM de Muxía por carecer de la correspondiente evaluación ambiental estratégica.

La STSJ GAL 5113/2018, de 24 de octubre, resuelve una nueva derivada del tortuoso proceso de autorización de la mina de oro de Corcoesto. La decisión autonómica de paralizar el proceso de concesión de los permisos mineros por no haber acreditado la empresa la solvencia económica (después de haber recibido una evaluación ambiental positiva que desató una intensa contestación social), abrió una serie de vías (arbitraje internacional...) por las que la empresa promotora buscó el resarcimiento de los daños. Esta sentencia resuelve precisamente un recurso frente a la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto por la empresa contra la resolución dictada el 11 de marzo de 2014 por el Director General de Energía y Minas, denegando la aprobación del proyecto de explotación. Previamente se había emitido una resolución por la que se declaraba "precluido el trámite para acreditación de las solvencias contra la resolución de esta Consellería por la que se deniega la aprobación del proyecto da Mina de Corcoesto".

Es interesante señalar que se oponía una causa de inadmisibilidad por estar pendiente el asunto de un arbitraje internacional (instado por una filial de la empresa en Panamá constituida con posterioridad a los hechos). El TSJ indica que, si bien la facultad de impartir justicia corresponde a los tribunales, nada obsta para que las partes puedan someterse libremente a órganos arbitrales. Habría, por tanto, que determinar si se han sometido a este arbitraje. La Administración demandada señalaba "que la imposibilidad de acceder al arbitraje internacional ha llevado a la demandante y a su sociedad (EDGWATER) a crear una Shell Company o cascarón societario en Panamá (MDC SA), cuya única razón ha sido demandar al Reino de España en un arbitraje internacional de inversiones (CASO PCA N.º 2016-26, que se está sustanciando actualmente contra el Reino de España y en el que la Abogacía del Estado que defiende al Reino de España ha presentado, entre otras excepciones procesales, la falta de Jurisdicción del Tribunal Internacional por abuso de proceso y por la concurrencia de la cláusula electa, una vía o principio de *fork in the road* (bifurcación en el camino) en virtud del cual es evidente que existe una identidad substancial entre MDC y Corcoesto S.A, toda vez que la legitimación *ad causam* de ambas es idéntica en uno y otro proceso". La sala establece que si no hubo acuerdo para someter la cuestión a un arbitraje no cabe aceptar la causa de inadmisibilidad.

La Sala tampoco aprecia la vulneración de procedimiento alegada por la compañía minera, que aducía un rigor administrativo discriminatorio e inusual al declarar precluido un trámite de subsanación de la justificación

de suficiente solvencia económica que condujo al archivo del procedimiento. El TSJ descarta las alegaciones de quebrantamiento de la doctrina de los actos propios y de los principios de confianza legítima, igualdad e interdicción de la arbitrariedad realizadas por la promotora, que pretendía en el trámite de prueba realizar un juicio comparativo con otras solicitudes de derechos mineros a las que, entendía, no se había exigido tal prueba económica o su falta de acreditación no había tenido consecuencias sobre la continuidad del procedimiento. Tampoco acepta las alegaciones de la promotora de que la exigencia de solvencia económica sería contraria a la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado, recordando que previamente este argumento había recibido un informe negativo (13/2014) de la Secretaría para la Unidad de Mercado y la inadmisión del recurso contencioso-administrativo de la CNMC ante la AN al amparo del art. 27 de la LGUM.

Además, advierte, también el TC, en su sentencia de 18 de febrero de 2016, había desestimado la inconstitucionalidad instada contra el art. 84 de la Ley 12/2014, en tanto que añadía una disposición transitoria a la Ley 2/2003 de ordenación minera de Galicia, la llamada "Cláusula Corcoesto" de caducidad de los derechos mineros, ratificando el TC esa parte de la normativa autonómica recurrida por el gobierno central, con lo que dicho tribunal sostiene que la Xunta podrá denegar los derechos mineros por "el incumplimiento de los requisitos subjetivos o la insuficiente acreditación de la insolvencia económica o técnica del solicitante, tal como ocurrió con Mineira de Corcoesto-filial Edgewater". Esta indicación es expresiva de la conflictividad que acompañó toda la autorización de este proyecto, que incluso llegó a la justicia constitucional por el mencionado cambio legal. También rechaza finalmente el TSJ la pretensión de que se declarase aprobado por silencio positivo el proyecto debido a que la transferencia de facultades sobre el dominio público, como sería este caso, tiene una excepción a esta regla del silencio, siendo el silencio negativo aplicable a este supuesto.

La STSJ GAL 3904/2018, de 28 de junio, resuelve un recurso del Ayuntamiento de Pontevedra frente a una resolución de la Xunta por la que modificó el plazo de vigencia de la autorización ambiental integrada otorgada a Electroquímica del Noroeste, SAU para la producción de productos químicos de la industria cloroalcalí por electrolisis hasta el 11 de diciembre de 2017. Esta Sentencia es una manifestación más de un conflicto prolongado en el tiempo por el cual el ayuntamiento donde está ubicada esta instalación ha buscado poner fin a sus actividades por entender que genera un foco de contaminación muy intenso con gran impacto en la ría que baña las aguas de la aglomeración urbana. El ayuntamiento entiende

que la renovación se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido al omitir el trámite de audiencia del Ayuntamiento que resultaba preceptivo con arreglo a la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integral de la Contaminación, prescindiendo igualmente de todos los informes, incluido el de participación pública.

La Xunta de Galicia y la empresa se oponen a la demanda, discutiendo que ésta sea la naturaleza jurídica de la decisión recurrida. La Xunta indica que la Ley 5/2013 había modificado el régimen de vigencia de las autorizaciones ambientales integradas pasando a ser indefinidas, por lo que la decisión administrativa se correspondía realmente con una revisión de oficio de la autorización en virtud de que la publicación de la Decisión de la Comisión de 9 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial de la UE el 11 de diciembre de 2013, acerca de que la técnica de celda de mercurio para la producción de cloro-álcali no puede considerarse mejor técnica disponible en ningún caso. De acuerdo con la legislación aplicable esto obligaría a que se revisara de oficio la autorización en los 4 años siguientes a aquella publicación, por lo que la resolución no habría sido una modificación de la autorización sino la antesala de su revisión. Sin embargo, el TSJ no acoge esta interpretación e indica que a raíz de la modificación de la Ley de control integrado de la contaminación estableciendo que las autorizaciones son indefinidas salvo que la Administración entienda de oficio por una serie de causas tasadas que hay que modificarla. Pero “una cosa es que la administración deba proceder a la revisión de las autorizaciones dentro de los 4 años siguientes a la publicación de la decisión de la Comisión y otra, bien distinta por cierto, que la administración prolongue la vigencia de la autorización ambiental concedida hasta el plazo máximo en la que debería proceder a la revisión, máxime cuando se admite que la técnica empleada -producción de cloro mediante celdas de mercurio- no se adapta a las admisibles y, en su caso, conforme al Art. 25.2 esas revisiones, a tramitar por el procedimiento simplificado, no darían derecho a indemnización”. En base a esto se estima la pretensión del Ayuntamiento de Pontevedra ya que “se evidencia, por una parte, una falta de coherencia por parte de la administración ambiental de la Xunta de Galicia, porque no resulta comprensible que no se respete el trámite de audiencia de la administración municipal y se le notifique la resolución recaída, pero en todo caso resultaron preteridos, entre otros, los tramites de información pública y de alegaciones y audiencia, lo que determina que la resolución dictada resulte incurso en causa de nulidad radical”.

## **6. PROBLEMAS**

El anunciado cierre en 2020 de una de las dos centrales térmicas de carbón existentes en Galicia, la de Meirama, pone de actualidad el debate sobre el impacto en el cambio climático que tienen este tipo de instalaciones. En el periodo 2012-2016, último para el que hay datos oficiales, las emisiones de las centrales de Meirama y As Pontes representaron un 34% de media de las emisiones totales gallegas de gases causantes de cambio climático. De hecho, se atribuye a ambas centrales térmicas que las emisiones por habitante de gases de efecto invernadero en Galicia, 10,3 toneladas, superen la media de la UE de 8,4 toneladas. Un dato significativo si se tiene presente que Galicia no es una zona especialmente industrializada.

El cierre de esta instalación, además de las derivadas laborales y de revitalización de las zonas afectadas, ha sido recibido con manifestaciones contradictorias. Por un lado, varias asociaciones ecologistas exigen que la otra central térmica (As Pontes) adelante a antes de 2025 el cierre que, en todo caso, deberá producirse para 2030. Por otro, la Xunta de Galicia cuestiona que ambos cierres provocarían un déficit de abastecimiento para la comunidad autónoma. Sin embargo, los datos indican que la inminente puesta en marcha de treinta parques eólicos, la situación de infrautilización de una central térmica de gas y otra de ciclo combinado y la energía hidroeléctrica, siguen colocando a Galicia como una exportadora neta de electricidad.

La urgencia de adoptar medidas para luchar contra el cambio climático da tímidos pasos como sería este primer cierre de una central térmica, pero se enfrenta a resistencias claras. En el caso de las comarcas y trabajadores afectados, la lógica preocupación por la desaparición de su fuente de ingresos determina esa posición. En el caso de las autoridades, sería necesario que se avanzara de forma coherente y decidida para hacer frente a este problema de primer orden para el futuro del planeta. El aplazamiento en la búsqueda de alternativas para las zonas afectadas y de fuentes energéticas más sostenibles dificulta poner freno al cambio climático y no parece un comportamiento responsable.

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

- Conselleira de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Ángeles Vázquez Mejuto.



- Secretaría general técnica: María del Carmen Bouso Montero.
- Dirección xeral de Calidad Ambiental y Cambio Climático: María Cruz Ferreira Costa.
- Dirección General de Patrimonio Natural: Belén María do Campo Piñeiro.
- Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Encarnación Rivas Díaz.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. “Derecho y políticas ambientales en Galicia (primer semestre 2018)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 9, no 1 (2018).

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen. “Jurisprudencia ambiental en Galicia (primer semestre 2018)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 9, no 1 (2018).

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen. “Jurisprudencia ambiental en Galicia (segundo semestre 2018)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 9, no 2 (2018).