

Galicia. Las leyes de acompañamiento de los presupuestos como instrumento fetiche del legislador autonómico para hacer política ambiental

BELTRÁN PUENTES COCIÑA

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general.*–2. *Legislación.*–3. *Organización.*–4. *Ejecución.*–5. *Jurisprudencia.*–6. *Lista de responsables de la política ambiental.*–7. *Bibliografía.*

RESUMEN

En el año 2022 el Parlamento de Galicia ha aprobado dos leyes que regulan el aprovechamiento de importantes recursos, como son el agua y el suelo industrial, cuya gestión necesita tener en cuenta los impactos ambientales asociados. Así, se han aprobado la Ley de mejora de la gestión del ciclo integral del agua y la Ley de áreas empresariales de Galicia. Sin embargo, una vez más, es en la ley de acompañamiento de los presupuestos donde se contienen el mayor número de los cambios normativos en materia ambiental. En el plano jurisprudencial, han sido varios los pronunciamientos judiciales que han enmendado las decisiones de la Xunta en ámbitos como la evaluación ambiental, el aprovechamiento eólico o las concesiones mineras.

ABSTRACT

In 2022, the Galician Parliament passed two laws regulating the use of important resources such as water and industrial land, whose management needs to consider the associated environmental impacts (the Law to improve the management of the integral water cycle and the Law on Galician business areas). Once again, the law accompanying the budget contains many regulatory changes in the environmental field. On the jurisprudence side, there have been several judicial pronouncements that have annulled the decisions of the Xunta in matters such as environmental assessment, wind energy use or mining concessions.

PALABRAS CLAVE

Agua. Áreas empresariales. Energía eólica. Explotación minera.

KEYWORDS

Business areas. Mining. Water. Wind energy.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2022 el Parlamento de Galicia ha aprobado dos leyes que regulan el aprovechamiento de dos importantes recursos como son el agua y el suelo industrial, cuya gestión necesita tener en cuenta los impactos ambientales asociados. Se trata de la Ley 1/2022 de mejora de la gestión del ciclo integral del agua, que busca promover una gestión más eficiente y profesionalizada de las infraestructuras de abastecimiento de agua y saneamiento de aguas residuales, y de la Ley 3/2022 de áreas empresariales de Galicia, que busca promover una mayor flexibilidad a la hora de desarrollar áreas empresariales que sean declaradas de interés autonómico y, en lo que aquí interesa, simplificar los trámites de evaluación ambiental.

Por otra parte, en el plano jurisprudencial, se han producido varios pronunciamientos por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que han supuesto una enmienda a diferentes decisiones administrativas de la Xunta de Galicia en el ámbito ambiental, en materias diversas como la construcción de parques eólicos en zonas protegidas, la evaluación ambiental o el otorgamiento de concesiones para explotaciones mineras. Podemos entender estas resoluciones como un correctivo a la política ambiental del gobierno autonómico.

2. LEGISLACIÓN

Las principales novedades legislativas del año 2022 en materia ambiental consisten en dos leyes que regulan el aprovechamiento de los recursos y el impacto ambiental de su gestión: la Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua (que comentamos en el siguiente epígrafe) y la Ley 3/2022, de 18 de octubre, de áreas empresariales de Galicia. Esta última norma regula la planificación, la ordenación, el desarrollo y la ejecución de las áreas empresariales de interés autonómico y el Censo de suelo empresarial de Galicia, así como la gestión y conservación de todas las áreas empresariales, sean o no declaradas de interés autonómico. La norma busca facilitar el acceso al suelo empresarial por parte de las empresas que lo demanden, adoptando una regulación integral de los mecanismos de acceso y desarrollo de suelo industrial que ordene los instrumentos existentes y flexibilice

los trámites de participación o evaluación ambiental. Se ahonda, por tanto, en la línea de flexibilización iniciada por la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia (cuyo título I, relativo al régimen del suelo empresarial, se deroga).

Por otra parte, cabe señalar los numerosos cambios normativos introducidas por las leyes de acompañamiento de los presupuestos para los ejercicios 2022 y 2023 –esto es, la Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas y la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas–.

2.1 LEY DE MEJORA DE LA GESTIÓN DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA

La aprobación de la Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua (comentada por Durá Alemañ, 2022) busca promover una explotación conjunta de los sistemas de abastecimiento y saneamiento de agua, de forma que se aprovechen las sinergias y las economías de escala frente a una gestión individual.

El legislador tiene en consideración aquellas singularidades demográficas y geográficas de Galicia (la dispersión poblacional, las rías, la orografía...) que complican la gestión del agua con relación a la prestación de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración, por lo que considera necesario aprobar una norma específica que sirva para adaptar los modelos urbanos a la realidad del rural disperso gallego.

Igualmente se tiene en cuenta que los municipios, como administraciones competentes en la materia, con frecuencia no poseen las capacidades técnicas y económicas suficientes para una adecuada gestión del ciclo del agua, por lo que se considera que la gestión autonómica puede ser un instrumento voluntario de utilidad. En este sentido, la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia, ya establecía la colaboración interadministrativa como un principio vertebrador de las políticas de abastecimiento, saneamiento y depuración del agua; el servicio de depuración está declarado de interés general por la misma norma; y, en la actualidad, la Comunidad Autónoma de Galicia ya gestiona directamente varias estaciones depuradoras de aguas residuales, a través del ente público empresarial Augas de Galicia, siendo previsible que esta fórmula se incremente en los próximos años.

Por último, la ley también se enmarca en un contexto de urgencia para hacer frente a los retos del cambio climático y aplicar las reco-

mendaciones europeas en la materia, el Pacto verde europeo y la Agenda 2030. En esta línea, en el año 2019 se aprobó la Ley 9/2019, de 11 de diciembre, de medidas de garantía del abastecimiento en episodios de sequía y en situaciones de riesgo sanitario.

La Ley 1/2022 viene a establecer un marco normativo más preciso para que las políticas de gestión del agua puedan hacer frente a los tres retos mencionados y, de este modo, mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y el uso racional de los recursos hídricos y conseguir una gestión sostenible a través de la integración de los sistemas de abastecimiento, saneamiento y depuración, así como una gestión profesionalizada de las infraestructuras. En particular, la nueva ley regula una solución de carácter voluntario para las entidades locales que tengan dificultades contrastadas para ofrecer un buen servicio a la ciudadanía. En este modelo, Augas de Galicia podrá asumir la gestión directa de los servicios del agua de los municipios que lo soliciten, siempre que se cuente con la implicación de la correspondiente diputación provincial en la financiación de las obras.

El articulado de la ley se estructura en tres títulos: el título I, dedicado a las disposiciones generales (objeto, ámbito de aplicación, finalidades y principios de actuación); el título II, dedicado a las distintas medidas para mejorar la gestión del ciclo del agua y la prestación de servicios (medidas de mejora de la ordenación de los diferentes sistemas de abastecimiento y gestión del agua, regulación de la figura de las aglomeraciones urbanas y medidas de fomento de la eficiencia energética, la transparencia y el intercambio de información, entre otras); y, por último, el título III, relativo al sistema de financiación del servicio cuando sea prestado por el ente público empresarial Augas de Galicia.

2.2 LEY DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS PARA 2022

La aprobación de la Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas supone que de nuevo una ley de acompañamiento de los presupuestos introduce numerosas y significativas reformas en el ordenamiento jurídico-ambiental autonómico. De las 31 normas que son modificadas por la nueva ley, 14 afectan de forma directa a la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente.

En el siguiente cuadro se pueden ver cuáles son los principales sectores normativos afectados y las normas ambientales modifica-

das. En los siguientes epígrafes se detallarán los cambios realizados en las principales normas afectadas (las leyes del suelo, de ordenación del territorio, de patrimonio natural y biodiversidad, de residuos y suelos contaminados, de simplificación administrativa y reactivación económica y del aprovechamiento eólico).

Sectores normativos y normas modificadas por la Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (Ley de acompañamiento de los presupuestos para el 2022)	
Urbanismo y ordenación del territorio	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia. Decreto 238/2020, de 29 de diciembre, por el que se aprueban las Directrices del Paisaje de Galicia. Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia. Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de las tierras agrarias de Galicia.
Patrimonio natural	Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y la biodiversidad de Galicia.
Montes	Ley 13/1989, de 10 de octubre, de montes vecinales en mano común. Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales. Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia.
Energía	Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crea el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental.
Residuos	Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia.
Otras leyes con impacto ambiental	Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y apoyo a la reactivación económica de Galicia. Ley 2/2017, de 2 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación Ley 9/2017, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

2.3 MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL SUELO DE GALICIA

La Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (en adelante, Ley de acompañamiento de los presupuestos para el año 2022) realiza cuatro modificaciones en la Ley 2/2016, del suelo de Galicia.

Por una parte, se introducen los campamentos de turismo y las zonas de caravanas como uso admisible en suelo rústico, incluyendo todas las obras, servicios e instalaciones de los campamentos y las zonas de acogida o aparcamiento de caravanas. Se busca evitar que los ayuntamientos puedan denegar licencias de obras para los campamentos de turismo en suelo rústico, toda vez que con base a la anterior redacción del artículo 35 la Ley del suelo de Galicia se entendía que solo serían autorizables las obras e instalaciones imprescindibles para el uso en cuestión –regulación que, quizás, era más respetuosa con los valores ambientales y el principio de proporcionalidad–.

En segundo lugar, se aclara el contenido del apartado 5 del artículo 42, que regula un procedimiento sumario para el cambio de uso de cualquier dotación pública a otro uso dotacional público distinto. Se establece que, para proceder al cambio de uso, es suficiente con que la parcela sea de titularidad pública, aunque no tenga la calificación de equipamiento o dotación pública en el planeamiento urbanístico. Además, se recalca que deberán garantizarse los estándares relativos a los espacios libres y zonas verdes de dominio y uso público, sistemas generales, sistemas de equipamientos públicos y demás previsiones recogidas en los apartados 1 y 2 del artículo 42.

En tercer lugar, en relación con la posibilidad de aprobar planes especiales para facilitar la implantación de usos industriales o terciarios en ayuntamientos pequeños que no cuenten con un planeamiento urbanístico general o que cuenten con un plan básico municipal (artículo 70.3), se dispone que se deberán respetar en todo caso los límites de sostenibilidad previstos en el artículo 41.3 para los usos industriales y terciarios y el artículo 41.2 para los usos residenciales y las reservas del artículo 42.2.

Por último, se establece que es suficiente con aportar el proyecto básico junto con la solicitud de licencia de obras o instalaciones para obtener la licencia urbanística municipal (artículo 143.3), eliminado la referencia que contenía la ley a la necesidad de aportar el «proyecto completo» (que abarcaría proyecto básico y de ejecución, según lo previsto en el artículo 61.3 del Código técnico de la edificación).

2.4 MODIFICACIÓN DE LA LEY DE PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD DE GALICIA

La Ley de acompañamiento de los presupuestos para el año 2022 modifica también la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia. Por una parte, se aclara que la tramitación de los procedimientos de declaración de los todos los espacios naturales protegidos de ámbito autonómico corresponde a la consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural. Se modifica así la anterior redacción del artículo 38, que creaba confusión al prever excepciones con respecto a los lugares de importancia comunitaria (LIC) y los parques nacionales. Todo ello sin perjuicio de las especialidades que se contemplen en la propia ley, con respecto a los LIC, o en el artículo 8 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales con respecto a esta última figura.

Por otra parte, se ajusta el contenido de los planes de gestión de los espacios protegidos por la Red Natura 2000 de Galicia a las recomendaciones de la Comisión Europea y se introduce una regulación, según se advierte en el preámbulo de la Ley de acompañamiento de los presupuestos, «con la que se busca dar una respuesta a los nuevos usos o actividades no previstos en el correspondiente instrumento de planificación debido a la evolución tecnológica o a la implantación de nuevas estrategias de producción que se pretenden desarrollar en un espacio natural protegido y que pueden tener una afección sobre los valores por los que se declaró el espacio natural protegido». En definitiva, como reconoce el propio legislador, se busca flexibilizar el régimen de las actividades productivas en los espacios protegidos, aun tratándose de actividades que puedan afectar a los valores naturales que motivaron la protección y que no estén contempladas en el instrumento de planificación. La consejería competente podrá determinar, sin necesidad de revisar el instrumento de planificación, que una determinada actividad es compatible o no con los objetivos de la declaración del espacio natural protegido, aplicando los criterios de los artículos 69 a 71 de la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia.

Además, se incluye la construcción de muros de contención y el cierre o vallado de terrenos como usos autorizables en la zona I de una zona especial de conservación (ZEC) o de una zona de especial protección para las aves (ZEPA) de la Red Natura 2000, al tiempo que se suavizan las exigencias del material empleado para estos cierres. Todo ello para «compatibilizar la protección de la

vida silvestre con el desarrollo de las actividades tradicionales del medio rural», aunque cabe preguntarse hasta qué punto la construcción de muros de contención, por ejemplo, guarda relación o es necesaria para el desarrollo de este tipo de actividades, en particular un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio natural.

2.5 MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La Ley de acompañamiento de los presupuestos para el año 2022 modifica también otra norma de reciente aprobación, la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio, cuando no se cumple ni un año de su entrada en vigor. Se reforma, por una parte, para ampliar el margen de actuación de los proyectos de interés autonómico y, por otra parte, para ampliar el ámbito de aplicación del régimen transitorio basado en la anterior normativa ya derogada.

En primer lugar, se facilita la posibilidad de que los proyectos de interés autonómico (PIA) que hayan sido previstos en un plan sectorial previo puedan modificar el ámbito delimitado por el plan sin límite alguno, siempre que el propio plan así lo prevea. Cabe recordar que los PIA, introducidos por la nueva ley en enero de 2021 en sustitución de los antiguos planes y proyectos de incidencia supramunicipal, se configuran como instrumentos de intervención directa en el territorio con carácter ejecutivo, permitiendo a la Xunta de Galicia actuar con carácter inmediato en todo el territorio, en cualquier tipo de suelo, para implantar dotaciones urbanísticas, infraestructuras o actividades industriales sin apenas intervención de las entidades locales e incluso al margen del planeamiento urbanístico municipal (Puentes Cociña, 2021).

Como se decía, los PIA pueden estar previstos en planes sectoriales. Hasta ahora, se contemplaba la posibilidad de que el proyecto modificase el ámbito delimitado por el plan siempre que no supusiese una alteración superior al 10 %. Esta posibilidad se mantiene, pero ahora se habilita la opción de que el propio plan exima al proyecto de someterse a este límite del 10 % (artículo 44.1 de la Ley 1/2021). De este modo, se aumentan todavía más las facultades de intervención de la Xunta a través de los proyectos de interés autonómico.

En segundo lugar, se modifica la disposición transitoria primera, que regula el régimen transitorio de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación que ya se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley 1/2021. Hasta ahora se con-

templaba la posibilidad de que los procedimientos en los que ya se hubiese formulado el informe ambiental estratégico antes de la entrada en vigor de la Ley continuasen su tramitación con arreglo a lo dispuesto en la anterior normativa (la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia y el Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, ambas normas derogadas expresamente por la Ley 1/2021). Ahora se extiende esta posibilidad a aquellos procedimientos en los que ya se haya formulado el documento de alcance por parte del órgano ambiental antes de la entrada en vigor de la Ley 1/2021 (que se produjo un mes después de su publicación en el DOG, esto es, el 14 de febrero de 2021).

Se trataría, por tanto, de ampliar de ámbito de aplicación del régimen transitorio basado en la anterior normativa. Con la redacción inicial de la DT1.^a solo se contemplaba para aquellos instrumentos de ordenación del territorio que deban someterse a evaluación ambiental estratégica simplificada (en los que el órgano ambiental debe formular el informe ambiental estratégico en el plazo de tres meses desde la recepción de la documentación por parte del órgano substantivo), pero ahora se extiende también a aquellos instrumentos que se tramiten por el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria (puesto que es en estos donde juega un papel relevante el documento de alcance como paso previo a la formulación del estudio ambiental estratégico por parte del promotor y la declaración ambiental estratégica por parte del órgano ambiental).

2.6 ACTUALIZACIÓN DE LA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS DE GALICIA

Otra ley reciente que es objeto de modificación por la Ley de acompañamiento de los presupuestos es la Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia. Y no se trata de una reforma menor, pese a que hace menos de un año de su aprobación, ya que se modifican cuestiones relativas a los objetivos, el ámbito de aplicación, las actividades y las instalaciones sometidas a autorización y las actividades sujetas a comunicación.

Con respecto a los objetivos cuantitativos (artículo 3) se aborda una cuestión terminológica y se perfila la redacción. Por una parte, se cambia el término «residuos domésticos» para asumir el nuevo concepto de «residuos municipales» [a los efectos de cumplir con los objetivos marcados por la Directiva (UE) 2018/850 del Parla-

mento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018]. Además, se clarifica que el objetivo de que solo se someta a eliminación en vertedero un máximo del 10 % de los residuos municipales generados se debe cuantificar «en peso».

En cuanto al ámbito de aplicación, se introduce expresamente como una exclusión del ámbito de aplicación de la Ley de residuos «el material fecal higienizado resultado de procesos de digestión anaerobia», dentro de los materiales fecales contemplados en la letra f) del artículo 5.1.

Con respecto a las autorizaciones de instalaciones de tratamiento de residuos que se integren en la autorización ambiental integrada (concedida conforme al Real decreto legislativo 1/2016 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación), se elimina el informe preceptivo y vinculante que debía emitir el órgano de la Administración autonómica competente en materia de residuos (art. 32.4 de la Ley 6/2021 de residuos y suelos contaminados de Galicia).

Por último, se modifica la relación de sujetos obligados a presentar una comunicación previa al inicio de su actividad y que pueden ser sujetos de esta obligación bien por tener su sede social en Galicia o bien por tener instalaciones situadas en Galicia (art. 35 de la Ley 6/2021 de residuos y suelos contaminados de Galicia)

2.7 ELIMINACIÓN DEL PLAZO PARA REMITIR EL EXPEDIENTE DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN EL CASO DE PLANES URBANÍSTICOS

Otra ley aprobada en el último año que también se modifica por la Ley de acompañamiento de los presupuestos para 2022 es la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia. Esta norma extendía a tres años el plazo para la remisión al órgano ambiental del expediente completo de evaluación ambiental estratégica. Ahora, la nueva redacción amplía este plazo a cuatro años de forma general (con posibilidad de prórroga de dos años más) y elimina directamente el plazo para el caso de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Se justifica por las dificultades prácticas surgidas en la aplicación de la ley (pese a su corto recorrido) y la naturaleza de este tipo de instrumentos. Se configura así una obligación no sometida a plazo máximo.

2.8 MODIFICACIÓN DE LA LEY DE APROVECHAMIENTO EÓLICO DE GALICIA

Un último cambio relevante es el que se realiza en la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia, para dar respuesta a diferentes problemáticas surgidas en la regulación del sector eólico.

Por una parte, se añade una nueva disposición adicional quinta para regular las distancias de las instalaciones eólicas con los núcleos de población. Se hace con la finalidad de «asegurar la compatibilidad del desarrollo eólico con la ordenación del territorio y el urbanismo», estableciendo una distancia de 500 metros o 5 veces la altura total del aerogenerador (la mayor de ambas). Además, la nueva disposición transitoria séptima prevé un régimen transitorio para la aplicación de estas distancias en el caso de nuevas solicitudes, modificaciones substanciales de proyectos y solicitudes pendientes de admisión.

Por otra parte, la nueva disposición adicional sexta establece una medida que ha tenido bastante repercusión mediática¹: una moratoria de 18 meses en los que no se admitirán a trámite nuevas solicitudes de parques eólicos, debido «al número de proyectos de parques eólicos admitidos y actualmente en tramitación y a la cifra de MW prevista en estos proyectos» (se habla de 275 nuevos parques en tramitación), en aras de «una ordenación racional del sector». La decisión ha supuesto un freno para todos los nuevos proyectos de parques eólicos de competencia autonómica (aquellos que tienen una potencia inferior a 50 MW). No obstante, el Consejo de la Xunta de Galicia se reserva la posibilidad de reabrir el plazo de presentación de nuevas solicitudes cuando concurren circunstancias como desistimientos, renunciaciones, declaraciones de caducidad o resoluciones desestimatorias de las solicitudes ya presentadas. Se deberá hacer a través de resolución motivada.

En relación con esta última previsión, cabe destacar el acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, publicado por la «Resolución de 9 de septiembre de 2022, de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Parlamentarias, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas».

¹ https://www.eldiario.es/galicia/fejoo-frena-2023-nuevos-proyectos-eolicos-galicia_1_8414925.html [última consulta: 12 de abril de 2023].

A través del acuerdo, y a fin de evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad que motivara la eventual decisión del Tribunal Constitucional, la Comunidad Autónoma de Galicia se compromete a promover una modificación legislativa de la Ley 8/2009 por la que se regula el aprovechamiento eólico de Galicia, para aclarar el contenido de determinados preceptos y resolver así las discrepancias competenciales manifestadas por la Administración General del Estado con respecto a los artículos 14, 21, 22, 24, 25, 26, 39 y la disposición adicional segunda de la Ley de acompañamiento de los presupuestos para 2022.

El mencionado acuerdo se ha cumplido finalmente con la aprobación de la Ley 7/2022 (Ley de acompañamiento de los presupuestos para 2023), que ha reformado las disposiciones adicional sexta y transitoria octava de la Ley de aprovechamiento eólico de Galicia.

3. ORGANIZACIÓN

En lo que se refiere a la organización de la Administración autonómica en materia ambiental, debemos resaltar la creación de dos nuevas entidades administrativas: el Consejo de la Calidad del Aire de Galicia y la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

El primero de estos órganos colegiados nace con el Decreto 154/2022, de 1 de septiembre, por el que se crea el Consejo de la Calidad del Aire de Galicia. Este órgano se crea como plataforma de intercambio de información y de comunicación en materia de calidad del aire, con el fin de generar un espacio de diálogo para promover la participación de la sociedad gallega en el desarrollo de políticas de calidad del aire, de conformidad con los objetivos definidos por el Real decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

Como funciones del Consejo de la Calidad del Aire de Galicia, se establecen las de proponer medidas para fomentar el intercambio de información, colaborar en el análisis de la calidad del aire, colaborar en el análisis de las actuaciones para restaurar la calidad del aire en los casos de episodios de contaminación, proponer medidas de investigación y, por último, informar las propuestas legislativas de la Xunta en materia de calidad del aire.

El Consejo está adscrito a la consejería con competencias en medio ambiente, se instituye como un órgano colegiado de asesoramiento de la Xunta de Galicia y está formado por representantes de la Administración autonómica (de forma mayoritaria), la Administra-

ción local, el ámbito académico (un representante de cada una de las tres universidades gallegas) y la sociedad civil (dos vocales de organizaciones ambientales y uno de la confederación de empresarios).

El segundo órgano colegiado al que nos hemos referido se crea con el «Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por el que se crea y regula la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo». Se configura como un órgano consultivo, con funciones asesoras y de tutela de la legislación vigente, al tiempo que constituye un instrumento útil para la elaboración de proyectos de disposiciones normativas y la adopción de medidas de coordinación de los distintos instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos de Galicia.

Se trata de un órgano adscrito a la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con competencias para emitir los informes preceptivos que vengan exigidos por la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, asesorar o emitir otros informes facultativos, informar los proyectos y anteproyectos normativos, prestar colaboración en los procedimientos contencioso-administrativos mediante la emisión de informes a instancia de la asesoría jurídica de la Xunta, proponer instrucciones y medidas para mejorar la eficacia de la ordenación del territorio y el urbanismo, realizar estudios e investigaciones y aprobar la memoria anual sobre la ordenación del territorio y el urbanismo de la Comunidad Autónoma.

En la composición de la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo estarán representadas la Administración autonómica, diferentes entes públicos autonómicos con competencias en la materia (la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística, el Instituto de Estudios del Territorio, el Instituto Gallego de la Vivienda y el Suelo, Augas de Galicia y la Agencia Gallega de Infraestructuras), las Administraciones locales (designados por la Federación Gallega de Municipios y Provincias), las diputaciones provinciales y los colegios oficiales de Arquitectos, Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y de la Abogacía de Galicia.

Por último, también cabe señalar la reestructuración orgánica del gobierno autonómico que se ha acometido como consecuencia del cambio de presidente, tras la dimisión de Alberto Núñez Feijóo y la elección como nuevo líder del ejecutivo de Alfonso Rueda Valenzuela. En ejercicio de sus potestades organizativas, el nuevo presidente ha modificado la organización de la Xunta de Galicia a través del «Decreto 58/2022, de 15 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Xunta de Galicia» y el «Decreto 73/2022, de 25 de mayo, por el que se fija la estructura

orgánica de las vicepresidencias y de las consellerías de la Xunta de Galicia.»

De acuerdo con lo establecido por el artículo 4 del Decreto 73/2022, la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda se estructura en los siguientes órganos de dirección: Secretaría General Técnica, Dirección General de Calidad Ambiental, Sostenibilidad y Cambio Climático, Dirección General de Patrimonio Natural y Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Además, están adscritos a esta consellería el organismo autónomo Instituto de Estudios del Territorio, el organismo autónomo Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo y el ente público de naturaleza consorcial Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística.

Si bien los cambios no han afectado de forma directa a la consejería competente en materia de medio ambiente (no se ha modificado su estructura), sí se han realizado modificaciones en otras consejerías con competencias conexas: la Consellería de Medio Rural² (con competencias sobre desarrollo rural, montes, prevención de los incendios forestales o agricultura, entre otras) y la Consellería de Infraestructuras y Movilidad³ (con competencias sobre movilidad y aguas, entre otras).

4. EJECUCIÓN

En el último año se han aprobado varios decretos relevantes. En primer lugar, se ha actualizado el Plan rector de uso y gestión del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés, a través del «Decreto 24/2022, de 3 de febrero, por el que se modifica el Decreto 64/2009, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés, y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés». Además, se ha aprobado el Plan de conservación del monumento natural Fraga de Catasós, a través del «Decreto 161/2022, de 2 de junio, por el que se aprueba el Plan de conservación del monumento natural Fraga de Catasós, en el ayuntamiento de Lalín, Pontevedra».

² Decreto 109/2022, del 16 de junio, por el que se modifica el Decreto 149/2018, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería del Medio Rural y se modifica parcialmente el Decreto 177/2016, de 15 de diciembre, por el que se fija la estructura orgánica de la Vicepresidencia y de las consellerías de la Xunta de Galicia.

Recientemente, se ha vuelto a modificar su estructura con el Decreto 223/2023, de 22 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería del Medio Rural.

³ Decreto 48/2022, de 28 de abril, por el que se modifica el Decreto 26/2019, de 7 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Infraestructuras e Mobilidade.

Por otra parte, se ha aprobado el «Decreto 175/2022, de 13 de octubre, sobre vigilancia sanitaria de las aguas de baño de Galicia». El decreto establece como principal novedad la creación del Registro de Aguas de Baño de Galicia, con el fin de disponer de la información básica de las aguas de baño y que sirva como instrumento para el ejercicio de las facultades de inspección y control que tienen atribuidas las autoridades sanitarias y de coordinación en el ejercicio de las funciones administrativas de control, así como de difundir la información al público sobre las aguas de baño. En este sentido, el decreto regula los procedimientos de alta, modificación y baja en el citado registro, así como los criterios sanitarios que deben cumplir las aguas de baño, las medidas de vigilancia y las obligaciones autonómicas y municipales en la materia.

Por último, cabe destacar la publicación para información pública de la modificación de la autorización ambiental integrada del complejo industrial de alúmina-aluminio emplazado en los ayuntamientos de Xove y Cervo (Lugo), industria que ha sufrido una grave crisis económica y de empleo en los últimos años y que se ha situado en el centro del debate político y social, a través del «Anuncio de 5 de octubre de 2022, de la Dirección General de Calidad Ambiental, Sostenibilidad y Cambio Climático, por el que se somete a información pública la documentación de solicitud de modificación sustancial de la autorización ambiental integrada con el número de registro 2020-IPPC-110-331, otorgada a Alúmina Española, S. A. y Aluminio Español, S. L. U. para el complejo industrial de alúmina-aluminio emplazado en los ayuntamientos de Xove y de Cervo (expediente 2022-IPPC-M-29)». Se solicita la modificación para poder utilizar combustibles fósiles (fuelóleo) de forma temporal como respuesta al alza de precios del gas, lo que supone una modificación sustancial de la autorización ambiental integrada, motivo por el que debe someterse de nuevo a la tramitación ambiental.

5. JURISPRUDENCIA

En el último año, han sido varios los pronunciamientos judiciales que han emendado diferentes decisiones de la Xunta de Galicia en el ámbito ambiental. Destacamos dos sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo:

En primer lugar, la sentencia del Tribunal Supremo núm. 116/2022, de 2 de febrero de 2022 [ROJ: STS 381/2022], desestima el recurso

de casación interpuesto por una empresa minera contra la sentencia del TSJ de Galicia núm. 325/2020, de 18 de diciembre. La cuestión casacional versa sobre si era posible otorgar una concesión administrativa para explotación minera por un período diferente a los 30 años que estipula la Ley de Minas, toda vez que la Xunta de Galicia (por resolución del director general de Energía y Minas) había otorgado concesión para la explotación de la mina de San Juan por un plazo de 10 años.

La STS (comentada por Mora Ruiz, 2022) confirma la interpretación que el TSJ daba al artículo 62.1 de la Ley de Minas al entender, como dice el precepto de forma literal, que «la concesión de explotación se otorgará por un periodo de treinta años». En este sentido, el TS recuerda que «el primero de los criterios interpretativos que impone el artículo 3 del Código Civil es el sentido propio de las palabras» y, a mayores, señala que también «la interpretación sistemática y teleológica que con tanto esmero se hace en la oposición al recurso por la defensa autonómica, acudiendo a la normativa general, incluso constitucional, sobre los bienes de dominio público, no puede compartirse». En definitiva, el TS concluye que el plazo de duración de la concesión no puede ser modulado y, por tanto, si la recurrente solicitó la concesión con la finalidad de limitar su explotación a un plazo de 10 años, lo que habría procedido en vía administrativa era haber denegado la concesión solicitada. No obstante, considera que anular ahora la resolución supondría incurrir en una *reformatio in peius*, proscrita en el ámbito procesal, por lo que se ratifica la decisión del TSJ de desestimar el recurso.

En segundo lugar, la sentencia del Tribunal Supremo núm. 1178/2022, de 22 de septiembre de 2022 [ROJ: STS 3618/2022] confirma la sentencia núm. 310/2020, de 11 de diciembre, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en la que se estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por diferentes asociaciones ecologistas contra la resolución de la Xunta de Galicia que aprobaba la modificación del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del Parque Eólico Serra do Oribio (en los ayuntamientos de Samos y Triacastela, Lugo, ocupando terrenos incluidos en la red de espacios protegidos Red Natura 2000) y, en consecuencia, se declaraba la nulidad del citado proyecto. El recurso contra la resolución administrativa había sido presentado por la Asociación para a Defensa Ecolóxica de Galicia (ADEGA), la Fundación Oso Pardo y la Sociedade Galega de Ornitoloxía contra la Resolución de la Dirección General de Energía y Minas de 4 de julio de 2019, por la que se publica el Acuerdo del Con-

sejo de la Xunta de Galicia de 27 de junio de 2019, que aprueba la modificación del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del Parque Eólico de Oribio, así como las disposiciones normativas contenidas en el mencionado proyecto.

La cuestión casacional consiste en «determinar sí, tras el otorgamiento de la autorización administrativa –que devino firme– de un parque eólico, cabe discutir –con ocasión de la impugnación del acuerdo de modificación de la aprobación definitiva de ese proyecto de parque eólico como proyecto sectorial de incidencia supramunicipal– la conformidad a derecho de la declaración de impacto ambiental (DIA)». El Supremo rechaza los argumentos de la Xunta de Galicia y la mercantil recurrente, desestimando el recurso de casación.

Lo relevante del asunto en el ámbito ambiental radica en la confirmación por parte del Supremo de los argumentos que había esgrimido la sentencia del TSJ: como en 2005 (fecha de emisión de la primera Declaración de Impacto Ambiental) no estaba consolidada la Red Natura 2000 en Galicia (cuyo Plan Director es de 2014) ni estaba vigente el Catálogo de Especies Amenazadas (de abril de 2007), al retomar el proyecto en 2018 los promotores «habrían de presentar una nueva DIA y la Consellería habría de emitir una nueva DIA, conforme al artículo 60.3.d.2 del Plan Director Rede Natura 2000, al estar en zona de conservación ZEC Ancares-Courel, zona de Especial Protección de Valores Naturales (ZEPVN), de Rede Natura 2000, como área potencial en el Plan de Recuperación del Oso Pardo Cantábrico, así como zona incluida en Reserva de la Biosfera Ribeira Sacra-Serra do Oribio [...]». No se aceptan por tanto los «retoques» a la DIA de 2005, debiéndose haber realizado una nueva evaluación del impacto ambiental del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal que se aprueba años más tarde. Además, «al modificarse el proyecto hubo de ejecutarse una DIA con participación efectiva ciudadana sobre la repercusión ambiental del proyecto modificado, no bastando informe retrospectivo de la DIA del proyecto originario no ejecutado, ni iniciado».

En un sentido similar, la sentencia del TS (comentada por Casado Casado, 2022) añade que «tanto el Proyecto de Ejecución de la instalación de Parque Eólico, como al PSIS exigían una evaluación ambiental independiente y si, como se ha dicho, en el caso de autos, tan solo existía una DIA emitida con la originaria aprobación del Proyecto de la instalación eólica, pero no del PSIS, deberemos concluir que con ocasión de la Modificación del instrumento del planeamiento que exigía la modificación del inicial proyecto de la instalación requería una específica DEA. Sobre esa primera conclusión debemos tener en cuenta que si es esa modificación del

instrumento de planificación la que exige la evaluación ambiental, comporta que por la fecha en que se inicia la tramitación de esa modificación (2018), ya se encontraba en vigor la Ley desde hacía cinco años la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, por lo que a sus exigencias debía estarse.»

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

- Consejera de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda: Ángeles Vázquez Mejuto.
- Secretaria General Técnica: María del Carmen Bouso Montero.
- Directora General de Calidad Ambiental, Sostenibilidad y Cambio Climático: María Sagrario Pérez Castellanos
- Directora General de Patrimonio Natural: Belén María do Campo Piñeiro.
- Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Encarnación Rivas Díaz.

7. BIBLIOGRAFÍA

- CASADO CASADO, Lucía, «Jurisprudencia al día. Tribunal Supremo. Galicia. Parques eólicos. Impacto ambiental», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 10 de noviembre de 2022, <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-galicia-parques-eolicos-impacto-ambiental/>
- DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier, «Legislación al día. Galicia. Aguas», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 27 de septiembre de 2022, <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-galicia-aguas-2/>
- MORA RUIZ, Manuela, «Jurisprudencia al día. Tribunal Supremo. Galicia. Minería», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 17 de marzo de 2022, <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-galicia-mineria/>