

**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN GALICIA: REDUCCIÓN DE
CONTROLES AMBIENTALES**

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela

Sumario: 1. Introducción. 2. Reducción de controles y generación de vacíos normativos. 2.1. Una ley para reducir controles en proyectos estratégicos industriales. 2.2. Limitación de los proyectos de incidencia supramunicipal sometidos a evaluación ambiental estratégica. 2.3. El vacío normativo en materia de contaminación acústica. 3. Novedades organizativas por la reducción del número de *consellerías* de la Xunta de Galicia. 4. Espacios naturales: planificación y desprotección. 5. Reapertura del debate sobre la permanencia de la fábrica de celulosa de Ence, en la ría de Pontevedra.

1. Introducción

Seis meses para el olvido desde el punto de vista ambiental. Más que hablar de avances, las noticias ambientales de este período son, en el plano legislativo, de desprotección de los valores ambientales, que son sometidos a intereses productivistas o de generación de puros vacíos normativos, como sucede con la derogación de la normativa de ruidos. En el plano de las políticas, los recortes presupuestarios empiezan a hacer mella. Un importante incendio en el corazón de un espacio natural protegido —Fragas do Eume— revela la limitación de los dispositivos de lucha contra los incendios y la ausencia de medidas de protección preventiva y planificación de la mayoría de los espacios naturales protegidos.

2. Reducción de controles y generación de vacíos normativos

2.1. Una ley para reducir controles en proyectos estratégicos industriales

La Ley 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la política industrial de Galicia¹, busca ordenar la política industrial autonómica. Está dividida en cuatro títulos: disposiciones generales; agentes implicados en el diseño y la ejecución de la política industrial; diseño de la política industrial; y ejecución de la política industrial.

Entre los principios generales que informan la política industrial (artículo 5) está el “de desarrollo sostenible y utilización racional de los recursos naturales”. Por ese motivo, el Plan Director de la Industria de Galicia —documento que fija las prioridades autonómicas en la materia— indica que “tiene como fin potenciar el desarrollo de la actividad industrial, bajo parámetros de productividad, competitividad y calidad, para contribuir al establecimiento de un modelo económico basado en el crecimiento sostenible, esencialmente a través del uso racional, eficiente y proporcionado de las materias y recursos naturales, que posibilite avanzar en términos de cohesión económica

¹ <http://www.xunta.es/dog/Publicados/2012/20120102/AnuncioC3B0-231211_10279_es.html>.

y social, mediante la creación de puestos de trabajo de calidad” (artículo 24).

Desde el punto de vista ambiental, los aspectos más destacables de la Ley se recogen en el título IV, que aborda tanto cuestiones de simplificación administrativa como la regulación de los denominados proyectos industriales estratégicos. En la línea marcada por la Ley 25/2009, conocida como Ley Ómnibus, en la modificación de la Ley de Industria estatal, la Ley autonómica realiza una aplicación que desborda los términos de la Directiva 123/2006/CE de Servicios al excluir las autorizaciones en este ámbito salvo que sea necesario “para el cumplimiento de obligaciones derivadas de la normativa comunitaria o de tratados o convenios internacionales”. Esta “simplificación” se extrema hasta el punto de que tampoco se requerirá comunicación previa o declaración responsable excepto “cuando así se estableciese en una Ley por razones de orden público, seguridad y salud pública, seguridad y salud en el trabajo o protección del medio ambiente, o cuando se estableciese reglamentariamente para el cumplimiento de obligaciones derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales”. El medio ambiente queda, por lo tanto, como una de las razones por las que normas con rango legal pueden someter las actividades industriales a controles de inicio de actividad simplificados en la forma de comunicaciones previas o declaraciones responsables. No se aborda en la Ley la manera de articular los procedimientos de evaluación de impacto ambiental con estas formas de inicio de actividad simplificada, lo que sería urgente para evitar vacíos que puedan poner en riesgo los valores ambientales².

En línea con otros cambios recientes, la regulación de los proyectos industriales estratégicos también plantea interrogantes ambientales. 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 del mismo” (art. 40), 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

² Vid. al respecto PERNAS, J., “La incidencia de la normativa de servicios en el derecho ambiental”, en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *La termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Civitas, 2012, p. 271-320.

determinaciones de los proyectos obligan incluso a modificar el planeamiento urbanístico³.

2.2. Limitación de los proyectos de incidencia supramunicipal sometidos a evaluación ambiental estratégica

De forma coherente con los planteamientos de la Ley de Política Industrial, la Ley 12/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas⁴, que acompaña a la Ley de Presupuestos para 2012, exime de evaluación ambiental estratégica todos los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, salvo aquellos que, eventualmente, se decida someter a evaluación por resolución motivada (cuando lo lógico sería lo contrario, ser eximidos por resolución motivada)⁵.

³ “Artículo 42. Efectos de la declaración de los proyectos industriales estratégicos.

1. La declaración de una propuesta de inversión como proyecto industrial estratégico autorizará la implantación del mismo y además tendrá los siguientes efectos:

- a) La aprobación del proyecto de implantación o ampliación de la instalación industrial.
- b) La no sujeción a licencia urbanística municipal.
- c) La declaración de utilidad pública e interés social del proyecto industrial estratégico, así como la necesidad y urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados de los que el solicitante de la declaración ostentase la condición de beneficiario de la expropiación.
- d) La declaración de incidencia supramunicipal a los efectos previstos en la presente ley.
- e) La declaración de urgencia o excepcional interés público a los efectos previstos en la presente ley.
- f) La declaración de prevalencia sobre otras utilidades públicas.
- g) La adjudicación directa de suelo empresarial promovido por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo o empresas públicas participadas por el mismo que tengan entre sus objetos la creación de suelo empresarial, en las condiciones establecidas por la normativa sectorial.
- h) La concesión de forma directa de subvenciones de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de subvenciones.
- i) La imposición o ampliación de servidumbre de paso para vías de acceso, líneas de transporte y distribución de energía y canalizaciones de líquidos o gases, en los casos en que fuera necesario, de conformidad con la normativa que las regule”.

2. Las determinaciones contempladas en los proyectos industriales estratégicos tendrán fuerza vinculante para las administraciones públicas y los particulares, prevaleciendo sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente.

⁴ <http://www.xunta.es/dog/Publicados/2011/20111230/AnuncioC3B0-261211-10396_es.pdf>.

⁵ “Artículo 26. Instrumentos de ordenación del territorio objeto de evaluación ambiental estratégica.

Se modifica la letra a) del artículo 5 de la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, que queda redactado como sigue:

«a) Los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, excepto los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, que

Para comprender el alcance del cambio y sus implicaciones, es conveniente hacer un recorrido por la evolución normativa de esta cuestión. La Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia, citaba entre los instrumentos que podían contribuir a planificar el territorio los planes y proyectos sectoriales⁶. El Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, desarrollaba esa ley en relación con estos instrumentos de planificación territorial distinguiendo los planes y los proyectos; así, mientras que los primeros establecerían las condiciones para el “futuro desarrollo de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones que sean su objeto”, los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal tendrían como objeto, en cambio, “la regulación detallada y pormenorizada de la implantación de una infraestructura, dotación o instalación determinada de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en el que se localice, adecuándose a su función vertebradora de una política territorial, definiendo los criterios de diseño, las características funcionales y localización, que garanticen la accesibilidad y la inserción de la totalidad del territorio en una racional disponibilidad de los dichos elementos estructurantes”.

A su vez, la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, había introducido la primera regulación autonómica sobre evaluación ambiental de planes y programas al someter a evaluación ambiental estratégica todos los instrumentos de ordenación del territorio, “excepto los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal que desarrollen las previsiones de un plan sectorial previamente sometido a evaluación ambiental estratégica según la Ley 9/2006, de 28 de abril”⁷. Esta disposición era coherente con las previsiones de la Ley de

serán objeto de evaluación ambiental cuando así lo decida el órgano ambiental mediante decisión motivada, pública y ajustada a los criterios establecidos por el anexo II de la Ley 9/2006, de 28 de abril».

⁶ “Artículo 4. Instrumentos de ordenación del territorio.

La ordenación territorial de Galicia se realizará a través de los siguientes instrumentos:

Directrices de ordenación del territorio.

Planes territoriales integrados.

Programas coordinados de actuación.

Planes y proyectos sectoriales.

Planes de ordenación del medio físico”.

⁷ “Artículo 5. Instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico objeto de evaluación ambiental estratégica.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas del medio ambiente, serán objeto de evaluación

Evaluación Ambiental de Planes y Programas ya que tan solo excluía de evaluación aquellos proyectos supramunicipales que hubieran sido objeto de una evaluación estratégica previa, con lo que así se evitaban duplicidades innecesarias.

Podría parecer coherente con la lógica diferenciada de las evaluaciones ambientales de planes y programas y las evaluaciones de impacto ambiental que estas se aplicaran, respectivamente, a los planes y los proyectos de incidencia supramunicipal. No obstante, los efectos que se atribuyen a la declaración de supramunicipalidad de proyectos sectoriales dejan patente su verdadera naturaleza, que aúna el desarrollo detallado de una actuación con una vertiente planificadora que no se puede desdeñar. Dos de los efectos de la declaración de supramunicipalidad, quizás los principales para un proyecto, son la obligación de modificación de aquel planeamiento urbanístico que pudiera resultar contradictorio con sus determinaciones y la exención de controles urbanísticos preventivos municipales. Por lo tanto, hay un componente de planificación —de alteración de la planificación urbanística— que es probablemente la principal finalidad de esta declaración y que se sustrae a la decisión municipal.

Recordemos que esa naturaleza planificadora fue la que llevó al TSJ de Galicia en varias sentencias a desestimar pretensiones de anulación de algún proyecto de supramunicipalidad por carecer de los visados profesionales precisos o de títulos habilitantes para el uso del dominio público, indicando que era preciso distinguir dos fases diferenciadas: “La primera, relativa a la tramitación y aprobación del instrumento y, una segunda, de ejecución de las obras que requiera la efectiva implantación de las

ambiental estratégica los siguientes instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico:

- a. Los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, excepto los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal que desarrollen las previsiones de un plan sectorial previamente sometido a evaluación ambiental estratégica según la Ley 9/2006, de 28 de abril.
- b. Los planes generales de ordenación municipal.
- c. Todos los instrumentos de ordenación del territorio o de planeamiento urbanístico que afecten a espacios naturales incluidos en la Red ecológica europea Natura 2000 o sometidos a algún régimen de protección establecido en la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza.
- d. Los planes parciales, los planes de sectorización y los planes especiales cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso, excepto que el planeamiento general que desarrollen fuera sometido a evaluación ambiental estratégica según la Ley 9/2006, de 28 de abril. La decisión, que deberá ser motivada y pública, se ajustará a los criterios establecidos en el anexo II de la Ley 9/2006, de 28 de abril.
- e. Las modificaciones de cualquiera de los instrumentos relacionados en las letras anteriores cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso. La decisión, que deberá ser motivada y pública, se ajustará a los criterios establecidos en el anexo II de la Ley 9/2006, de 28 de abril”.

infraestructuras, instalaciones y dotaciones contempladas en el proyecto sectorial” (STSJ de Galicia 153/2009, de 25 de febrero).

2.3. El vacío normativo en materia de contaminación acústica

La Ley 12/2011 de Medidas Fiscales y Administrativas también procede a derogar la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica y su normativa de desarrollo (Decreto 150/1999, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica, y Decreto 320/2002, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las ordenanzas tipo sobre protección contra la contaminación acústica). La disposición derogatoria incorpora 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 proceda, 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 produce, además, 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.

3. Novedades organizativas por la reducción del número de ‘consellerías’ de la Xunta de Galicia

En materia organizativa, las novedades a lo largo de este semestre son consecuencia de los ajustes en el organigrama de la Xunta de Galicia para reducir el número de *consellerías* (Decreto 13/2012, de 4 de enero, por el que se fija la estructura orgánica de las *consellerías* de la Xunta de Galicia, DOG de 5 de enero). Esta reestructuración tiene

un aspecto positivo por cuanto vuelve a reunir en una única *consellería* las competencias ambientales hasta ahora desgajadas entre la *Consellería* de Medio Rural —espacios naturales— y la *Consellería* de Medio ambiente, Territorio e Infraestructuras. Esta última asume ahora el conjunto de competencias ambientales, estructurándose en los siguientes órganos superiores y de dirección: Secretaría General Técnica; Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo; Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental; Dirección General de Infraestructuras; Dirección General de Movilidad; Dirección General de Sostenibilidad y Paisaje; y Dirección General de Conservación de la Naturaleza.

Por lo demás, en materia organizativa apenas cabe señalar el Decreto 223/2011, de 17 de noviembre, por el que se desarrollan las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas extensivas y se crea el Registro Gallego de Explotaciones Porcinas Extensivas en la Comunidad Autónoma de Galicia⁸, que establece un registro integrado en el general de explotaciones ganaderas, en el que deben inscribirse los titulares de estas instalaciones, garantizando el cumplimiento de una serie de requisitos de índole sanitaria y ambiental.

4. Espacios naturales: planificación y desprotección

En paralelo a la tramitación del Plan Director de la Red Natura 2000, se inicia un proceso para avanzar en la protección de espacios naturales del exiguo 12% actual, muy alejado del 26% del territorio de media estatal y con ecosistemas significativos con escasa o nula representación⁹. La Unión Europea había comunicado la insuficiencia de la protección acordada para los espacios naturales en Galicia. La Comisión Europea, en sus decisiones 2004/813/CE (DOUE núm. L 387, 29/12/2004) y 2006/613/CE (DOUE núm. L 259, 21/09/2006), estableció, para cada una de las regiones biogeográficas y para cada Estado miembro, las necesidades de mejora en la contribución a la red Natura 2000 que se debían contemplar en las futuras ampliaciones, corrigiendo las insuficiencias detectadas o mejorando la información. Este proceso se realiza con bastante retraso, mediante la apertura de un período de participación pública, y en el

⁸ <DOG, de 9 de diciembre, http://www.xunta.es/dog/Publicados/2011/20111209/AnuncioC3H1-221111-9046_es.pdf>.

⁹ <http://www.medioruralemar.xunta.es/fileadmin/arquivos/conservacion_natureza/plan_director_rn2000/Decembro11/20111205_amplia01_-.pdf>.

medio de críticas, puesto que la ampliación va a ser más reducida que la prevista por el Gobierno anterior, llegando aproximadamente al 18% del territorio y admitiendo en espacios de la red Natura actividades que han suscitado polémica (y sentencias contrarias), como parques eólicos o instalaciones acuícolas.

Además, los espacios naturales gallegos —en las distintas figuras de protección previstas en la normativa— carecen en su gran mayoría de instrumentos de planificación (PORN, planes de uso y gestión), en muchos casos décadas después de su declaración. Esta circunstancia provoca que en la práctica apenas se adopten medidas efectivas de protección y limitación de usos incompatibles. Clara muestra de esto es la denuncia realizada por una de las principales asociaciones ecologistas autonómicas, ADEGA, que en abril de 2012 indicaba que desde octubre de 2011 el fuego había arrasado unas 16.000 hectáreas en espacios protegidos del interior de Galicia —en siete lugares de importancia comunitaria (LIC) de la red Natura sur-oriental: Baixa Limia-Xurés, Macizo Central, Pena Trevinca, Pena Maseira, Ancares-Courel, Canóns do Sil y Pena Veidosa—. Todo ello sin contar las 750 ha de bosque atlántico (370 de gran valor ambiental) destruidas en las Fragas do Eume en abril de 2012. La reducción del dispositivo de lucha contra incendios por los recortes presupuestarios se une a la falta de medidas de protección, puesto que este espacio declarado en 1997 carece aún de PORN.

5. Reapertura del debate sobre la permanencia de la fábrica de celulosa de Ence, en la ría de Pontevedra

Finalmente, hay que mencionar la reapertura de un debate siempre enconado como es el del emplazamiento de la celulosa Ence en dominio público marítimo-terrestre. La integración en el núcleo urbano de Pontevedra y la inminencia del final del período de concesión en 2018 arbitrado por la Ley de Costas acentúan los movimientos sobre su traslado o no de la ría de Pontevedra. La aparente voluntad de la Xunta de Galicia de proceder al traslado, como demanda desde hace tiempo el Ayuntamiento, se vería confirmada por la reciente aprobación de referencias contrarias a la permanencia recogidas en el Plan de Ordenación do Litoral y las Directrices de Ordenación do Territorio. Este último documento recibió una alegación de la fábrica, que fue denegada “sin perjuicio de que en el futuro se pueda inducir una nueva reflexión al respecto”, según la contestación que a principios del pasado año dio el Gobierno autónomo. No obstante, el anuncio del ministro Arias Cañete de una modificación de la Ley de Costas

da esperanzas a la instalación industrial en relación con su mantenimiento en el emplazamiento actual mediante la declaración de innecesariedad de afectación al dominio público por pérdida de las características naturales después de años de degradación del espacio costero, que es uno de los puntos en los que se anuncia un relajamiento de la normativa vigente.