

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN GALICIA

(PRIMER SEMESTRE 2024)

BELTRÁN PUENTES COCIÑA

Investigador predoctoral

Universidade de Santiago de Compostela

Sumario: 1. Introducción. 2. Ley de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia. 3. Ley de acompañamiento de los presupuestos para 2024. 4. Cambios organizativos. 5. Otros instrumentos de ordenación, gestión o planificación.

1. INTRODUCCIÓN

En el período objeto de análisis en la presente crónica (junio 2023-mayo 2024) destaca la aprobación de la nueva Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, así como las ya habituales modificaciones normativas en materia ambiental que contiene la Ley de acompañamiento de los presupuestos (en este caso, para el año 2024, la Ley 10/2023 de medidas fiscales y administrativas).

También se menciona el cambio producido en la estructura orgánica de la Xunta de Galicia y de la consejería competente en materia ambiental, como consecuencia del cambio de gobierno producido tras las elecciones del pasado 18 de febrero de 2024, y otros instrumentos de ordenación, gestión y planificación en materia ambiental.

2. LEY DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL DE GALICIA

La aprobación de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia (Ley del litoral de Galicia o LOLGA) ha levantado cierto revuelo en el ámbito jurídico, político y social. Su conformidad con la

Constitución española (CE) ha sido discutida, entre otros, por el Gobierno central y la Abogacía del Estado a través de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad cuya admisión por el Pleno del Tribunal Constitucional provocó la suspensión cautelar de los preceptos impugnados. Recientemente, hemos conocido que el recurso ha sido en su mayor parte desestimado por el intérprete supremo de la Constitución (nota informativa 40/2024 del TC).

a) Objeto

La Ley del litoral de Galicia busca establecer un conjunto de normas e instrumentos para la ordenación y la gestión integrada del litoral de Galicia. Esto incluye, en primer lugar, el establecimiento de una organización administrativa que lleve a cabo dicha gestión, la regulación de los instrumentos de planificación del litoral, la determinación del régimen jurídico de los usos y de las actividades que se puedan desarrollar sobre el litoral y la gestión de los títulos habilitantes para esta utilización.

Además, el concepto de ordenación y gestión del litoral manejado también contempla la identificación de las medidas estratégicas y los instrumentos que conduzcan al desarrollo sostenible del litoral y la adopción de medidas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral que tomen en consideración los objetivos de calidad de las aguas, el grado de resiliencia de la costa frente al cambio climático y el impacto económico y social de las actuaciones. Por último, se incluyen medidas destinadas a la regulación, conservación, ampliación y renovación del patrimonio público litoral, así como a la promoción de la cultura litoral, a través de actuaciones de concienciación, divulgación y educación ambiental.

b) Título competencial

La ley se dicta al amparo de diferentes títulos competenciales de la Comunidad Autónoma de Galicia (Sarmiento Méndez, 2024). Con respecto a las medidas que afecten a los espacios del litoral que forman parte del territorio autonómico (que incluye los puertos y la zona marítimo-terrestre), se basa en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega para la ordenación

del litoral, tal y que se reconoce en el artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia (EAG): “Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.

Esta previsión estatutaria toma su base del artículo 148.1.3 de la Constitución española (CE), según el cual las comunidades autónomas pueden asumir la competencia sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, teniendo en cuenta la interpretación que el Tribunal Constitucional ha adoptado sobre esta competencia. El máximo intérprete de la Constitución se ha pronunciado sobre el contenido del título competencial afirmando que “todas las comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral” (STC 149/1991, FJ 1A).

Por otra parte, la ley se ampara competencialmente en otros títulos competenciales cuando contempla actuaciones que se proyectan sobre el mar territorial. Esta realidad física, aunque no forma parte del territorio autonómico, puede ser objeto de ejercicio de algunas competencias autonómicas (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo, ordenación del sector pesquero, marisqueo, acuicultura...), como ha aclarado el Tribunal Constitucional (STC 38/2002, FJ 6). De este modo, la Ley del litoral de Galicia también alude a los títulos competenciales autonómicos sobre pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (art. 27.15 del EAG).

Además, la ley también se ampara en las competencias autonómicas tanto para establecer normas adicionales de protección ambiental como para llevar a cabo las tareas ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, que según la jurisprudencia constitucional corresponden en general a las comunidades autónomas.

c) Ámbito de aplicación

La ley define por primera vez el litoral de Galicia, como aquella franja de ancho variable a ambos lados de la ribera del mar en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o la influencia del mar. Esta franja se extiende hacia el interior hasta el límite administrativo de los

ayuntamientos costeros o el límite interior de los espacios naturales protegidos que radiquen en ellos; mar adentro, abarca hasta el límite exterior del mar territorial, si bien esto tiene relevancia exclusivamente a los efectos de las competencias autonómicas, antes mencionadas, que proyectan su actuación sobre el mar territorial o las competencias que exijan actuar en el mar por su propia naturaleza (vertidos en aguas territoriales, ordenación pesquera, acuicultura, marisqueo...).

d) Estructura

La Ley del litoral de Galicia se estructura en un título preliminar (en el que se recogen las disposiciones generales relativos al objeto, el ámbito de aplicación, los fines de la ley y los principios de ordenación del litoral), ocho títulos, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

El título I regula la organización administrativa y los sujetos que deben intervenir en la ordenación y gestión del litoral. En primer lugar, se establece la relación de competencias autonómicas y locales que delimitarán la intervención de la Administración autonómica y de los entes locales. En segundo lugar, se contempla la intervención de varios órganos administrativos especializados: una Comisión Interdepartamental de Coordinación de Ordenación del Litoral como órgano de coordinación; la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo como órgano consultivo y asesor; y un Foro del Litoral de Galicia como principal órgano colegiado de participación, consulta y asesoramiento en materia de ordenación del litoral. Por último, también se prevé la participación de la sociedad civil a través de redes, asociaciones y la puesta en marcha de estrategias de desarrollo local participativo, de constitución de grupos de acción local y de custodia del litoral.

El título II establece los instrumentos de ordenación del litoral. Todos ellos deben pivotar, como instrumento referencial y punto de partida, sobre la estrategia de economía azul de Galicia, que sigue el camino de la comunicación de la Comisión Europea “Sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE: transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible” [COM (2021) 240 final] y busca servir de apoyo al crecimiento sostenible de los sectores productivos ligados al mar.

Se contemplan cinco tipos de instrumentos de ordenación del litoral. Como instrumentos obligatorios, se establecen las directrices de ordenación del litoral, como elemento básico de planificación del litoral; el plan de ordenación costera, como plan ordenador de los espacios terrestres y marítimo-terrestres; y el plan de ordenación marina, como plan ordenador de los espacios marinos. Por otra parte, se prevén dos tipos de instrumentos potestativos: los planes de ordenación de las rías y las playas y planes de ordenación para determinadas actividades.

El título III se dedica a la regulación de los usos y las actividades en el litoral, partiendo de una zonificación en tres áreas distintas, con objetivos de ordenación específicos, en las que se contempla diferentes usos permitidos, compatibles y prohibidos. Se aclara que la finalidad de esta zonificación es la ordenar los usos y las actividades en función de los objetivos de ordenación perseguidos por la ley, cuestión de relevancia a la hora de valorar su constitucionalidad.

De esta forma, las tres zonas se tratan del área de protección ambiental, que comprende los espacios que poseen características naturales particulares e insustituibles y valores ambientales destacados; del área de reordenación, que comprende los espacios transformados por la acción urbanizadora y aquellos espacios degradados de difícil o imposible renaturalización; y el área de mejora ambiental y paisajística, que comprende los demás espacios, sin reunir las condiciones de los anteriores, se mantienen libres de procesos de degradación o han sufrido procesos de desnaturalización reversibles.

La ley regula el régimen de intervención administrativa, esto é, los diferentes títulos de intervención exigibles para llevar a cabo los usos y las actividades compatibles. En este sentido, el otorgamiento de autorizaciones y concesiones por parte de la Administración autonómica queda supeditado al efectivo traspaso de funciones y servicios por el Estado.

El título IV se dedica a las actuaciones estratégicas para el desarrollo sostenible del litoral, el título V a las normas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral, el título VI al patrimonio público litoral y el título VII a la cultura del litoral, la concienciación y la educación ambiental, constituyendo de este modo las partes de la norma con mayor potencial en términos de

protección ambiental. Por último, el título VII se regula el ejercicio de las potestades inspectora y sancionadora en el litoral.

e) Conflicto constitucional

Como se dijo anteriormente, la Ley del litoral de Galicia fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por la Abogacía del Estado, en representación del Gobierno. El recurso de inconstitucionalidad se basó en los siguientes motivos de inconstitucionalidad (Sarmiento Méndez, 2024): la apropiación por la comunidad autónoma de la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre; la inadecuación de la ley a la normativa estatal básica en materia de protección del dominio público marítimo-terrestre; la extralimitación de la comunidad autónoma al ejercer sus competencias sobre el mar territorial; la supuesta imposibilidad de asumir por parte de una comunidad autónoma la gestión de los títulos habilitantes para la ocupación y el uso del dominio público marítimo-terrestre a través de una norma con rango de ley, sin modificación previa de su estatuto de autonomía; y la invasión de la competencia estatal exclusiva sobre pesca en aguas interiores, a consecuencia de la definición de litoral que maneja la norma autonómica, que se extiende mar adentro y abarca hasta el límite exterior del mar territorial.

La sentencia del Tribunal Constitucional, todavía no publicada pero cuyo contenido fue ya avanzado por la Oficina de Prensa del órgano constitucional (nota informativa 40/2024 del TC), desestima por unanimidad setenta de las setenta y dos impugnaciones incluidas en el recurso del presidente del Gobierno.

En cuanto a los motivos de la desestimación, el máximo intérprete de la CE descarta que Galicia deba modificar su Estatuto de autonomía para gestionar los títulos de ocupación y utilización del dominio público marítimo-terrestre, al entender que se trata de una función ejecutiva que se incluye en la competencia exclusiva de la comunidad autónoma para la ordenación del territorio y del litoral (art. 27.3 EAG).

Por otra parte, la sentencia también rechaza el argumento del Gobierno central sobre la supuesta disconformidad de la regulación de los instrumentos de ordenación del litoral y de los usos que puedan realizarse del mismo con la legislación estatal de protección del dominio público marítimo-terrestre (art. 132 CE). En particular, la sentencia esgrime que los preceptos impugnados no contravienen dichas normas estatales en abstracto y que, en todo caso, la propia LOLGA remite a la legislación estatal de costas para garantizar el cumplimiento de sus exigencias. En el mismo sentido, también se argumenta que las potestades estatales relativas a la titularidad del dominio público se mantienen incólumes en caso de que el título habilitante o el plan concreto que se llegue a aprobar contraviniera la legislación estatal de costas.

Como apuntábamos, únicamente dos artículos han sido declarados inconstitucionales. Por una parte, se anula el precepto que prevé que los sistemas de recogida, almacenamiento, tratamiento y vertido de aguas puedan ocupar el dominio público marítimo-terrestre (art. 60.3 LOLGA) por considerarse contrario al artículo 44.6 de la Ley de costas. Además, se declara también la disconformidad con la Constitución del artículo 59.2 LOLGA, que otorgaba un trato privilegiado a las embarcaciones gallegas frente al resto.

Por otra parte, se declara como interpretación válida y conforme a la Constitución que los establecimientos de la cadena alimentaria mar-industria puedan ocupar terrenos situados en el dominio público marítimo-terrestre o en la zona de servidumbre de protección únicamente cuando requieran la captación y el retorno de agua de mar para el desarrollo de sus procesos productivos o comerciales y, alternativamente, cuando por su naturaleza no puedan tener otra ubicación en el caso de que se sitúen en terrenos demaniales o cuando presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público en el caso de que se sitúen en la zona de servidumbre.

La sentencia cuenta con un voto concurrente de la magistrada María Luisa Balaguer que, si bien está de acuerdo con el fallo de la sentencia, desea mostrar su criterio discordante en relación con la cobertura estatutaria de la competencia autonómica y en relación con los riesgos para la protección del medio ambiente que pueden suponer, a su juicio, algunos de los argumentos

de la sentencia si, en su proyección a largo plazo, permiten una rebaja de los estándares de protección ambiental en un contexto de cambio climático.

3. LEY DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS PARA 2024

A través de la Ley 10/2023 de medidas fiscales y administrativas, conocida como la Ley de acompañamiento de los presupuestos para el 2024, se modifican diferentes normas con contenido ambiental. Entre otras, destacan las reformas realizadas en la normativa gallega de suelo, montes, aguas, minería, pesca o energía eólica.

Merece una mención particular la modificación de la normativa eólica gallega, esto es, en la Ley 8/2009 por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental. Esta norma se modifica con el ánimo de adaptarla a la nueva realidad caracterizada por la evolución de las diversas modalidades de autoconsumo y por las garantías económicas solicitadas actualmente por la normativa estatal cuando se obtienen los permisos de acceso y conexión a la red. Igualmente, se establece la no necesidad de contar con proyecto sectorial o proyecto de interés autonómico para la construcción de un parque eólico y se aclara la necesidad de que los proyectos eólicos tengan en cuenta los posibles afectos acumulativos y sinérgicos, respondiendo de esta forma a una demanda de la sociedad civil y a los reveses judiciales comentados en anteriores capítulos de este anuario.

Otra reforma relevante es la producida en la Ley 2/2016 del suelo de Galicia, en la que se recoge expresamente la vigencia indefinida de los convenios de adhesión de los ayuntamientos a la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (APLU), entidad de naturaleza a la que se pueden delegar las competencias de disciplina urbanística por parte de los municipios adheridos. También se regula el deber de las personas propietarias de completar por su cuenta la urbanización necesaria para que los terrenos en suelo urbano consolidado y suelo de núcleo rural, en casos de ampliación de volumen, alcancen la condición de solar, además de ejecutar también por su cuenta la conexión con los servicios existentes en el núcleo rural.

En línea con anteriores reformas, con el ánimo de adoptar medidas de simplificación administrativa, se adoptan varias excepciones a la normativa urbanística general que van parcheando la legislación a medida que se detectan problemas de aplicación en ámbitos específicos. En este sentido, por ejemplo, se aclara que ciertas actividades de ocio, de comercio ambulante, científicas, escolares o divulgativas son admisibles en suelo rústico siempre y cuando no lleven asociadas instalaciones o edificaciones. Por otra parte, se exige de la obligación de aprobar un plan especial de infraestructuras y dotaciones en aquellos casos en los que el planeamiento califique el ámbito como equipamiento.

En la misma línea, también se exige de cumplir con los límites de ocupación de la parcela a las construcciones e instalaciones destinadas a la gestión, explotación y defensa forestal, de modo que pueden ocupar más allá del 20 por ciento establecido como límite general y pueden llegar hasta el 60 por ciento de la superficie de la parcela. Otra excepción reseñable sería la exención de cumplir con los parámetros de retranqueo a linderos en los casos en los que las parcelas pertenezcan a la misma persona propietaria, siempre que se inscriba la indivisibilidad en el Registro de la Propiedad.

Ante la imposibilidad de ahondar en todas las reformas normativas efectuadas por la Ley de acompañamiento de los presupuestos, en el siguiente cuadro se contempla una relación de las principales normas ambientales que han sido modificadas, agrupadas por materias o sectores normativos.

Sectores normativos y normas modificadas por la Ley 10/2023 de medidas fiscales y administrativas (Ley de acompañamiento de los presupuestos para 2024)	
SECTOR NORMATIVO	NORMAS MODIFICADAS
Urbanismo y ordenación del territorio	Ley 2/2016 del suelo de Galicia Decreto 143/2016 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016 del suelo de Galicia Ley 3/2023 de áreas empresariales de Galicia

Actividades con afectación ambiental	Ley 3/2008 de ordenación de la minería de Galicia Ley 13/2013 de caza de Galicia Ley 2/2021 de pesca continental de Galicia Ley 11/2008 de pesca de Galicia Ley 5/2017 de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia Ley 9/2021 de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia
Energía	Ley 8/2009 por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental
Patrimonio natural	Decreto 24/2022 por el que se modifica el Decreto 64/2009 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 Decreto 21/2023 por el que se modifica el Decreto 211/1996 por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del espacio natural de los Fragas do Eume, y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de las Fragas do Eume
Montes	Ley 3/2007 de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia Ley 7/2012 de montes de Galicia Ley 4/2015 de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia Ley 9/2017 de medidas fiscales y administrativas Ley 11/2021 de recuperación de la tierra agraria de Galicia Decreto 52/2014 por el que se regulan las instrucciones generales de ordenación y de gestión de montes de Galicia
Aguas	Ley 9/2010 de aguas de Galicia.

4. CAMBIOS ORGANIZATIVOS

En materia de organización, destaca la renovación de la estructura orgánica de la consejería competente en materia ambiental, hasta ahora denominada Consejería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda, que es despojada de sus competencias sobre vivienda y urbanismo e incorpora la cuestión climática de forma explícita en su denominación (sin que esto suponga un gran cambio a nivel organizativo, pues ya tenía las competencias sobre clima). De este modo, pasa a llamarse Consejería de Medio Ambiente y Cambio Climático.

La nueva estructura orgánica se ha aprobado a través del Decreto 137/2024, de 20 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Cambio Climático. Se establecen como órganos superiores y de dirección los siguientes: la persona titular de la consejería, la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Energías Renovables y Cambio Climático, la Dirección General de Calidad Ambiental y Sostenibilidad, y la Dirección General de Patrimonio Natural.

Lo anterior supone una variación con respecto a la anterior estructura orgánica, que contemplaba una Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático (ahora desgajada en dos direcciones generales) y una Dirección General del Territorio y Urbanismo (competencia, esta última, que asume la nueva Consejería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras).

En cuanto a los organismos y entes adscritos, la consejería conserva el control sobre el organismo autónomo Institutos de Estudios do Territorio, creado por la Ley 6/2007, y asume el control sobre la entidad pública empresarial Augas de Galicia, creada por la Ley 9/2010 (hasta ahora en la extinta Consejería de Infraestructuras y Movilidad). Sin embargo, pierde el control sobre el ente público de naturaleza consorcial Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística, creado por la Ley 9/2002.

Al margen de este cambio en la estructura orgánica de la consjería, cabe mencionar la aprobación del Decreto 50/2023, de 11 de mayo, por el que se modifica el Estatuto de la entidad pública empresarial Augas de Galicia, aprobado por el Decreto 32/2012, de 12 de enero. Este decreto modifica la estructura orgánica de la entidad pública empresarial Augas de Galicia con la intención de adaptarla a las leyes aprobadas en los últimos años en su ámbito de actuación: la Ley 9/2019, de 11 de diciembre, de medidas de garantía del abastecimiento en episodios de sequía y en situaciones de riesgo sanitario, y especialmente la Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua.

También se ha modificado la estructura orgánica del Instituto de Estudios do Territorio (IET) a través del Decreto 104/2023, de 29 de junio, por el que se modifica el Decreto 244/2011, de 29 de diciembre, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo Instituto de Estudios do Territorio (IET). Este

cambio se produce como consecuencia de la necesidad de adaptación a la vigente Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, y al Decreto 96/2020, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia.

5. OTROS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN, GESTIÓN O PLANIFICACIÓN

En materia de planificación, destacan la actualización de los planes de ordenación de los recursos naturales y de uso y gestión del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés y del parque natural de las Fragas do Eume. La primera de estas reformas se produce a través de la modificación que la Ley 10/2023 (Ley de acompañamiento de los presupuestos) realiza sobre el Decreto 24/2022 por el que se modifica el Decreto 64/2009 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. En lo referido al parque natural de las Fragas do Eume, se ha llevado a cabo a través del Decreto 21/2023 por el que se modifica el Decreto 211/1996 por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del espacio natural de los Fragas do Eume, y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de las Fragas do Eume.

También cabe mencionar la aprobación de la Resolución de la Consejería del Mar de 1 de marzo de 2024 por la que se aprueba el Plan de gestión de la sardina con arte de xeito para el año 2024 en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, y del Decreto 16/2024, de 18 de enero, por el que se regula el régimen jurídico y el registro de montes de varas, abertales, de voces, de vocerío o de fabeo.