

**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN GALICIA: ESCASA
ACTIVIDAD NORMATIVA Y CONFLICTIVIDAD ECONÓMICA
ALREDEDOR DE ACTIVIDADES CON REPERCUSIÓN AMBIENTAL**

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela

Sumario: 1.Introducción. 2. Imposición ambiental. Modificación del impuesto de contaminación atmosférica e introducción de un impuesto compensatorio ambiental minero. 3. La protección de árboles singulares. Modificación del decreto regulador. 4. Decreto de planificación hidrológica para dar cumplimiento a la jurisprudencia de la UE. 5. Un modelo insostenible ambiental y económicamente de gestión de residuos y conflicto con los municipios por la subida de tarifas. 6. Reclamaciones económicas de responsabilidad por paralización de actividades.

1. Introducción

La escasa densidad normativa que parece ser la tónica en Galicia desde hace tiempo continúa en este semestre. Apenas se pueden apuntar algunas reformas de impuestos ambientales, un decreto de planificación de aguas y la modificación del decreto regulador de árboles singulares.

En cambio, este período parece arrojar un balance intenso de conflictos económicos en relación con actividades con repercusión ambiental. Por un parte, la acusada subida del canon de recogida de basura ha provocado un movimiento de rechazo de los ayuntamientos, el reforzamiento de los mecanismos de recaudación por la Xunta de Galicia y recursos judiciales. Por otra, empresas que han visto paralizados polémicos proyectos con repercusiones ambientales reclaman indemnizaciones por responsabilidad patrimonial.

2. Imposición ambiental. Modificación del impuesto de contaminación atmosférica e introducción de un impuesto compensatorio ambiental minero

La Ley 12/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas¹, modifica un impuesto ambiental, el de contaminación atmosférica, creado por la Ley 12/1995. Los cambios van dirigidos a mejorar la forma de cálculo de la base imponible introduciendo previsiones en relación con la estimación indirecta como régimen de determinación de la base imponible y mejorando la regulación del supuesto en el que la Administración puede señalar de oficio la base que corresponde a cada foco emisor, indicando los datos de emisión que puede emplear al efecto. Se regula pormenorizadamente el régimen de determinación de la base imponible por estimación directa, contemplando los procedimientos de medición con indicación de las normas técnicas (CEN, ISO...) aplicables.

¹ <http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/BibliotecaLeisdeGalicia/Lei12_2014.pdf>.

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

Por otro lado, se crea un nuevo impuesto, el Impuesto Compensatorio Ambiental Mineiro (ICAM). La revitalización de la actividad minera en los últimos años por cambios en los precios de los minerales había encontrado en Galicia un territorio con una normativa laxa y un gobierno proclive a favorecer esta actividad sin excesiva presión ambiental. Sin embargo, la movilización ciudadana contra determinados proyectos (por ejemplo, contra la mina de oro de Corcoesto) abrió la puerta al debate social sobre los escasos retornos económicos de una actividad que agota recursos naturales, provoca elevados problemas ambientales y, en cambio, solo beneficia a quien explota bienes de dominio público. Este debate y la presión social habrían conducido a la creación de este impuesto.

El ICAM es un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Galicia, de carácter ambiental, “orientado a compensar las externalidades negativas generadas por las actividades de extracción, explotación y almacenamiento de minerales metálicos”. No incluye, por lo tanto, la extracción de piedra (en Galicia, sobre todo granito y pizarra), en la que Galicia es líder mundial en exportación de pizarra y ocupa el segundo puesto en granito. El impuesto deja fuera la mayor parte de la actividad extractiva y, además, actividades con un impacto paisajístico y ambiental muy severo², con lo que su alcance es francamente limitado.

El ICAM se configura, según la exposición de motivos de la Ley, como un impuesto ambiental finalista con objeto de:

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

- Internalizar el coste del uso que del ambiente hace la actividad minera que se desarrolla en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia.
- Incentivar la aplicación de las mejores técnicas, herramientas y prácticas de gestión ambiental por el sector minero gallego.
- Promover la investigación y desarrollo de procesos mineros más eficientes desde el punto de vista ambiental.
- Promover la aceleración en la restauración de las superficies y suelos afectados.

El impuesto se declara compatible con las obligaciones de recuperación ambiental de los terrenos afectados por las actividades mineras. Se realiza una afectación de los ingresos, deducidos los costes de gestión, para actuaciones de compensación y reequilibrio ambiental, territorial, paisajístico y, también, para fines de “desarrollo tecnológico minero”, por lo que sería posible que, pese a la denominación del impuesto, el destino principal o incluso íntegro fuera para actuaciones con una dimensión ambiental reducida.

El hecho imponible lo constituyen la extracción o almacenamiento de recursos de la sección C de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas. La Ley incluye una relación expresa de los minerales que no estarían sujetos (art.14), entre los que también cita las aguas minerales, termales, de manantial y de balneario, con gran presencia en Galicia. La base imponible se determina en función de la superficie afectada o el volumen depositado y se calcula, con carácter general, por estimación directa. Los fondos obtenidos pasan a integrar el Fondo Minero Ambiental y Paisajístico que se regula en la Ley y que, como comentamos, desmiente parcialmente la denominación tanto del tributo como del propio fondo, puesto que su destino puede incluir medidas que van dirigidas a las empresas mineras y no propiamente a actividades de restauración ambiental: “a) Las actuaciones orientadas a la recuperación del medio natural y del paisaje, así como a la mejora de las condiciones socioeconómicas y del desarrollo sostenible. b) La promoción de la investigación, desarrollo e innovación de las técnicas mineras, así como de las propiedades, aplicaciones y mejoras de los productos mineros producidos en Galicia, encaminadas a la consecución de procesos mineros más eficientes desde el punto de vista ambiental y de productos más respetuosos con el medio. c) El refuerzo y la dotación de medios de seguridad, control y vigilancia de las explotaciones e instalaciones gravadas por el ICAM (art.25)”.

3. La protección de árboles singulares. Modificación del decreto regulador

El Decreto 67/2007, de 22 de marzo, por el que se regula el Catálogo Gallego de Árboles Singulares, ha sido objeto de una modificación relevante por el Decreto 10/2015, de 22 de enero (DOG de 6 de febrero). Por una parte, se introducen previsiones organizativas para flexibilizar el régimen de funcionamiento del comité asesor que actúa en este ámbito remitiendo a su reglamento el régimen de convocatorias y su periodicidad.

Por otra, los cambios más significativos van encaminados a limitar la protección cautelar de los árboles singulares en tanto se tramita el procedimiento de catalogación de estos ejemplares. La iniciación de un procedimiento no supone la adopción de medidas cautelares inmediatas, salvo que así lo acuerde la Dirección General de Conservación de la Naturaleza a propuesta de la jefatura territorial correspondiente. Un elemento también discutible es la nueva regulación del silencio administrativo, que es estimatorio tanto en los procedimientos de catalogación como en los de descatalogación. Si un árbol o masa arbórea ha sido catalogado en virtud de unos datos sobre su singularidad, parece que proceder a su descatalogación por silencio es poco adecuado.

Finalmente, se modifica el régimen de control administrativo en caso de podas o tratamientos fitosanitarios, que pasan a requerir una mera comunicación previa en lugar de la autorización administrativa exigible hasta esta modificación del decreto regulador. Este cambio está en línea con la sustitución generalizada de autorizaciones por comunicaciones para actividades con un impacto limitado.

4. Decreto de planificación hidrológica para dar cumplimiento a la jurisprudencia de la UE

El Decreto 1/2015, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la planificación en materia de aguas de Galicia y se regulan determinadas cuestiones en desarrollo de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia (DOG de 16 de enero), se aprueba para dar cumplimiento a la Sentencia de 24 de octubre de 2013 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que condena al Reino de España por la incorrecta transposición de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Esta sentencia consideraba no ajustado a derecho aplicar la cláusula de supletoriedad de la Constitución española para entender que la Directiva

2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, se traspone en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias a través de la aprobación de la Instrucción de la Planificación Hidrológica por la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre. Precisamente, Galicia contaba ya con un plan hidrológico de la demarcación hidrográfica de Galicia-Costa que fue tramitado, adoptando supletoriamente las normas del Estado. A la vista de la sentencia que impide ese recurso a la supletoriedad de la normativa estatal, se fija la estructura normativa propia en el Decreto 1/2015, que permitirá dotarse de “un procedimiento propio para la aprobación de los instrumentos de planificación hidrológica que desarrolle Aguas de Galicia”.

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

El Reglamento se estructura en cuatro capítulos. En el capítulo I (artículos 1 a 5) se indica el objeto de la planificación y sus instrumentos, que quedan determinados en el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa, junto con sus programas de medidas de control y seguimiento, y programas específicos; en el Plan de Sequía; y en los planes de gestión del riesgo de inundaciones. La planificación de las obras se concreta en el Plan General Gallego de Abastecimiento, en el Plan General Gallego de Saneamiento y en los planes de zona de abastecimiento y saneamiento. En este capítulo se indican igualmente la finalidad, los objetivos y los efectos de la planificación hidrológica, según lo previsto en los artículos 76 y 24 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia.

En el capítulo II (artículos 6 a 14) se regula el contenido del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa, estructurado en las dos bases fundamentales de la memoria y la normativa, precisando la documentación e información que debe contener; se determina la obligación de incluir un registro de zonas protegidas y se establecen las cuestiones que deben de ser consideradas en el programa de medidas y cómo considerar los caudales ecológicos. Igualmente, en este capítulo se regula el procedimiento para la formulación y aprobación del Plan Hidrológico, que garantiza la partici-

pación pública de todos los sectores e instituciones afectados, su coordinación con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica y un procedimiento de revisión simplificado para modificaciones no sustanciales de este. Se prevé también la elaboración de un informe anual de seguimiento del Plan, que deberá ser público.

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

Finalmente, el capítulo IV (artículos 18 y 19) regula el Plan de Sequía y los planes de gestión del riesgo de inundaciones, especificando igualmente los respectivos contenidos y el procedimiento de elaboración y aprobación; asimismo, se habilita al Consello de la Xunta para adoptar las medidas extraordinarias en relación con el uso del dominio público hidráulico que sean necesarias en episodios de sequía, especificando la declaración de utilidad pública a efectos de ocupación de los terrenos.

El Decreto también establece qué son trabajos menores de mantenimiento y conservación del dominio público hidráulico. Estas operaciones solamente necesitarán declaración responsable.

En la disposición adicional tercera se establece la distribución de competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de seguridad de presas, embalses y balsas, referidas tanto a las situadas en el dominio público hidráulico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa como a las situadas fuera de él, especificando las funciones que en ese ámbito deben ejercer tanto la Administración hidráulica de Galicia como la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Por último, la disposición final primera realiza una modificación del Estatuto de la entidad pública empresarial Augas de Galicia en relación con la composición del Consejo para el Uso Sostenible del Agua.

Este decreto deroga el Decreto 16/1987, de 14 de enero, del Plan Hidrológico de las cuencas intracomunitarias; el artículo 74 del Reglamento de Ordenación de la Pesca Fluvial y de los Ecosistemas Acuáticos Continentales, aprobado por el Decreto 130/1997, de 14 de mayo, debido a la regulación sobre caudales ecológicos contenida en el Reglamento que se aprueba por este decreto; y el Decreto 555/2005, de 10 de no-

viembre, por el que se adoptan medidas provisionales en relación con la utilización del dominio público hidráulico.

5. Un modelo insostenible ambiental y económicamente de gestión de residuos y conflicto con los municipios por la subida de tarifas

Galicia confía la mayor parte del tratamiento de residuos a una única planta gestionada por una sociedad pública con un 49% de capital privado (Gas Natural Fenosa) en la que se incineran una inmensa parte de los residuos municipales —con la excepción de dos experiencias en la ciudad de A Coruña y una mancomunidad comarcal de compostaje también en esta provincia—. Los cambios experimentados en la normativa eléctrica con la supresión de primas y una muy deficiente gestión económica y ambiental (acumulación de residuos, conflictos judiciales...) han colocado a la planta de SOGAMA en una situación complicada. La Xunta había tanteado la posibilidad de construir una segunda planta, también de incineración, para absorber una parte de los residuos, pero la movilización ciudadana en relación con la ubicación y la opción de incineración ha paralizado esta iniciativa anunciada en la planificación de residuos. Debido a esto, se prevé una ampliación de la planta actual en 2015 para poder acoger las 225.000 toneladas de basura que se acumulan en vertedero por falta de capacidad. En el plano económico, la retirada de primas fue utilizada por la Xunta como justificación para una subida de un 34% del canon que debían abonar los ayuntamientos por la recogida de su basura, lo que provocó una respuesta concertada de un gran número de alcaldes que en algunos casos acabaron desembocando en demandas judiciales.

La Xunta, para zanjar estos conflictos, aprobó la Resolución de 15 de diciembre de 2014 por la que se establecen las condiciones para la adhesión al sistema promovido por la Administración autonómica para la gestión institucional de los residuos domésticos³. Esta resolución trae causa de la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014, que establecía, en su apartado quinto, que la *consellería* competente en materia de residuos, a propuesta de la Sociedade Galega do Medio Ambiente, S. A., fijaría las condiciones de adhesión de las entidades locales al sistema de gestión institucional de los residuos domésticos y aprobaría el modelo para la formalización de

³ <http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20141219/AnuncioCA02-151214-0001_es.pdf>.

la adhesión. Es bastante discutible que el establecimiento de “las condiciones de adhesión de las entidades locales al sistema de gestión institucional de los residuos domésticos en la Comunidad Autónoma de Galicia” se lleve a cabo por resolución administrativa y no mediante un decreto de la *consellería* competente.

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

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

Hay, por lo tanto, una voluntad clara de sujetar a los entes locales dentro del sistema actual y evitar tanto la articulación de sistemas alternativos municipales o comarcales

como una discusión en plano de igualdad sobre las condiciones de participación o las eventuales controversias que pueda generar el pago del canon establecido.

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

6. Reclamaciones económicas de responsabilidad por paralización de actividades

De forma coincidente en el tiempo se conoce una sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2015 por la que se ordena a la Xunta de Galicia a pagar una indemnización de un millón de euros al grupo Pescanova por la anulación de un proyecto de planta de engorde acuícola en el cabo Touriñán, integrado en la red Natura 2000, y se anuncia por parte de Minera de Corcoesto el inicio de un proceso ante el TSXG para reclamar una indemnización de 20 millones de euros a la Xunta de Galicia por los gastos e inversiones realizados para abrir una mina de oro que finalmente no fue autorizada.

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

La Sentencia del TS sobre el caso Pescanova atiende la reclamación de responsabilidad patrimonial por los gastos de los estudios tendentes a la implantación de la planta de acuicultura, si bien confirma el fallo en relación con la nulidad del plan aprobado en 2005 por el Gobierno del PP en funciones y cuya continuidad frenó posteriormente el E ejecutivo bipartito, al apreciar “irregularidades” en su tramitación. El Supremo ve “legal” la decisión del bipartito de impedir la factoría en la red Natura, aunque entiende

que hubo perjuicio para la compañía y avala la cuantía tasada en su día por un informe pericial, que supera los 1,09 millones de euros —casi 123.000 correspondientes a estudios ambientales, topográficos y analíticos, prospecciones y certificaciones y 970.000 derivados de instalaciones técnicas en montaje—, pero rechaza la reclamación de las “perspectivas de ganancia” por parte de Pescanova porque “dicha instalación era imposible de ser efectiva a la vista de la decisión sobre nulidad del planeamiento que la autorizaba, haciendo imposible la obtención de dichos rendimientos”.

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