

1.10. DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN GALICIA (pp. 2-10)

—

1.10. DRET I POLÍTIQUES AMBIENTALS A GALÍCIA (pp. 11-18)

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

Profesora titular de Derecho Administrativo / Professora titular de Dret Administratiu

Universidade de Santiago de Compostela

Sumario: 1. Introducción. 2. La ordenación territorial y del litoral. 3. El Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Galicia. 4. Otros planes sectoriales en marcha con afectaciones ambientales relevantes. 5. Unión Europea, protección del litoral y sus aguas.

1. Introducción

El segundo semestre del 2010 viene marcado en Galicia por una escasísima producción normativa y por el sometimiento a información pública en el período veraniego de dos planes largamente esperados, las Directrices de Ordenación del Territorio y el Plan de Ordenación del Litoral. Sin ninguna ley o decreto relevante aprobado en este período, son fundamentalmente estos planes y otros que se encuentran en tramitación el centro de gravedad de la política ambiental gallega en este período.

El debate público, además, ha vuelto, por acciones u omisiones del gobierno autonómico, a girar sobre asuntos que han marcado la agenda ambiental en los últimos tiempos, como la ordenación eólica, la (sobre)explotación energética de los ríos y su estado de salud ambiental y la calidad de las aguas de las rías. Aproximándonos ya al ecuador de la legislatura en una suerte de manto de Penélope, siguen pendientes decisiones administrativas que parecían haber alcanzado el final de su tramitación en las postrimerías de la anterior legislatura (Plan de Residuos Sólidos, disciplina urbanística en el litoral, etc.).

2. La ordenación territorial y del litoral

Dos textos centrales para la ordenación territorial están en proceso de elaboración y fueron sometidos a aprobación inicial e información pública coincidiendo con el período estival del 2010. Así, las Directrices de Ordenación del Territorio y el Plan de Ordenación del Litoral están a punto de ser aprobados definitivamente tras un largo proceso de gestación.

Las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) fueron aprobadas inicialmente y sometidas a información pública por la Orden de 24 de junio (*DOG* de 30 de junio). Durante los meses de julio y agosto del 2010 se pudieron realizar alegaciones a este instrumento de ordenación que, al amparo de la Ley 10/1995, había iniciado su proceso de elaboración por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Xunta de 29 de febrero de

1996. Estas directrices, esenciales para la ordenación territorial de Galicia, ven la luz nada menos que tras catorce años y después de haber acordado mediante, la Orden de 9 de noviembre de 2009 (*DOG* de 19 de noviembre), retrotraer el procedimiento para llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica que debía realizarse conforme a la normativa vigente desde el 2006, ven la luz¹.

Las Directrices recibieron un total de 88 alegaciones, de las que 30 procedían de ayuntamientos y diez, de asociaciones ecologistas. Los puntos de discrepancia principal tienen que ver con el modelo de desarrollo territorial, agrupado en torno a áreas metropolitanas y áreas urbanas, que potencia el área litoral y olvida el interior más despoblado; con la falta de engarce entre estas directrices y cualquier otra planificación en vigor o en trámite, y con el olvido de consideraciones ambientales relevantes.

Las Directrices pueden tener un carácter excluyente respecto a cualquier otro criterio, localización o uso, o tener una naturaleza meramente orientativa, de forma que se permita a la Administración competente concretar la propuesta que contengan las DOT. La amplitud en la formulación de las directrices excluyentes, unida a la inclusión como directrices puramente orientativas de previsiones que deberían ser de obligado cumplimiento, arroja dudas sobre la capacidad ordenadora de las DOT².

Las asociaciones ecologistas han criticado la sumisión de las Directrices a un modelo de desarrollo poco sostenible, ya que optan por fortalecer la comunicación por carretera al establecer como un objetivo (concretado en el Plan MOVE) que el 80% de la población esté a menos de 20 minutos de una vía de alta capacidad, de forma que se aumenta la red hasta los 2.300 km³. Este objetivo se aleja de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible y contradice las recomendaciones de la Estrategia Gallega contra el Cambio Climático 2010-2020. También se critica que las DOT priorizan el desarrollo de la red de alta velocidad en detrimento de la red ferroviaria convencional.

¹ El tortuoso y largo periplo de estas DOT puede consultarse con su respectiva documentación en <http://www.cmati.xunta.es/porta/cidadan/lang/gl/pid/2687>.

² Así, por ejemplo, en cuanto a la actividad minera, figura como determinación solamente orientativa la acometida de “acciones de restauración ambiental y paisajística en las zonas mineras abandonadas” (punto 3.3.19 de las Determinaciones), mientras que la Ley de Ordenación de la Minería de Galicia del 2007 establece esto como una exigencia para todas las actividades mineras.

³ Este objetivo figura como una determinación excluyente (obligatoria), mientras que la priorización del transporte colectivo y la movilidad peatonal sería una determinación orientativa (punto 4.1).

Otro punto de conflicto está en la aprobación de las DOT con carácter previo a la necesaria ampliación de la red de espacios naturales protegidos, comenzando por la Red Natura 2000 —que en Galicia protege tan sólo la mitad del porcentaje de territorio que la media estatal—, y a la puesta en marcha de las figuras de protección del paisaje contenidas en la Ley 7/2008 de Protección del Paisaje de Galicia.

Las DOT también suscitan rechazo por parte de la papelera ENCE, que mantiene un pulso desde hace años para conservar su producción en la ría de Pontevedra en terrenos de dominio público marítimo-terrestre en pleno casco urbano. Las DOT mantienen que la planta de celulosa debe cambiar su ubicación en el 2018, momento en que termina la concesión administrativa, tal y como había sido solicitado reiteradamente por el Ayuntamiento de Pontevedra.

Por otra parte, se ha aprobado inicialmente el Plan de Ordenación del Litoral (POL) —caracterizado como un instrumento de ordenación territorial integrado en los instrumentos de ordenación del territorio de Galicia que emanan de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre—, que pretende establecer los criterios de “perdurabilidad y sostenibilidad” de la costa. Por la Orden de 23 de julio de 2010 se procede a someter este plan a información pública. La publicación en el *DOG* de 30 de julio hizo coincidir una buena parte del plazo de exposición pública con el período vacacional de los técnicos de los ayuntamientos afectados y dificultó la presentación de alegaciones por parte del público y las ONG interesadas, lo que suscitó severas críticas, especialmente de los responsables municipales.

La aprobación inicial del POL supone el levantamiento de la moratoria de construcción adoptada por el anterior gobierno en todos los municipios costeros que no tuvieran su planeamiento urbanístico adaptado a la legislación del suelo gallega en la franja de 500 metros desde la costa. En sustitución de esta moratoria general se adopta una suspensión parcial de ciertos desarrollos urbanísticos que aparecen en el Anexo de la Orden de 23 de julio, que, por otra parte, podrá ser dejada sin efecto de forma motivada.

El POL realiza una valoración partiendo del diagnóstico de que hay un 12% de núcleos de asentamiento en la franja de los 200 metros de la costa y un 22% en la de los 500 m, pero que en los últimos años han surgido alrededor de un 13% de asentamientos desligados de los núcleos tradicionales, tendencia que se entiende negativa al

contrastarla con outros datos, como que el 60,73% de las construcciones que afectan a la Red Gallega de Espacios Naturales Protegidos son nuevas⁴. La dispersión, falta de calidad y afectación de las zonas sensibles evidencian la necesidad de una ordenación.

El POL clasifica el territorio litoral en áreas continuas (que incluirían zonas de protección ambiental, intermareal y costera, y zonas de mejora ambiental y paisajística y de ordenación litoral) y áreas discontinuas (constituidas por corredores, espacios de interés, la Red Gallega de Espacios Naturales Protegidos y los asentamientos). Los asentamientos reciben una nueva clasificación:

- a. Asentamiento de carácter fundacional.
 - Núcleos de identidad del litoral.
- b. Desarrollo periférico.
- c. Asentamiento funcional.
- d. Agregado urbano.
- e. Nueva agrupación.

■ ⁴ POL, Título IV. Modelo de gestión, página 6-7(<http://www.xunta.es/litoral/web/index.php/descargables>).

- Ámbitos de recalificación⁵.

Estas clasificaciones del territorio litoral se superponen a las propias de la ordenación urbanística y el propio POL renuncia a que esta clasificación tenga ningún tipo de efecto en ámbitos que se dejan íntegramente a esta ordenación. Así, el POL indica que sus determinaciones no serán aplicables a suelo clasificado como urbano consolidado y de núcleo rural —con algunas pequeñas excepciones—, ni tampoco al suelo no consolidado y urbanizable de planeamiento si está adaptado a la Ley 9/2002. Tan sólo será aplicable, por lo tanto, al suelo rústico o no urbanizable, en que se superpondrá a la ordenación urbanística —aplicándose aquella ordenación que resulte más restrictiva—. En los suelos no consolidados y urbanizables de planeamiento de los municipios que no

⁵ La nueva clasificación de los asentamientos que realiza el POL es definida como sigue en el documento del Modelo de gestión, *op. cit.*, pág. 14:

“1. Asentamientos de carácter fundacional: Recoge aquellos núcleos que, de carácter urbano o rural, tienen un origen o fundación antigua, o aquellos cuya trama responde a esa formación y evolución progresiva en el tiempo y el espacio.

Dentro de este grupo, se identifican los **Núcleos de identidad del Litoral**, como aquellos asentamientos tradicionales cuya localización estratégica en el borde costero y su vinculación con el mar les confiere una singularidad que les hace merecedores de un tratamiento específico.

2. Desarrollo periférico: Recoge los crecimientos contiguos a los núcleos anteriores fruto de su evolución.

3. Asentamiento funcional: Recoge núcleos que responden a implantaciones en el territorio más recientes que las de carácter tradicional y que sin embargo por su naturaleza (áreas productivas, empresariales, educativas y de servicios) o por los lazos de relación entre las edificaciones, su morfotipología, así como las dotaciones y servicios con los que cuentan se han configurado como asentamientos integrantes del modelo de organización de territorio.

4. Agregado urbano: Recoge los continuos urbanos difusos que se desarrollan a lo largo de la costa casi sin interrupción. Son áreas carentes de estructuras definidas, en la que los núcleos fundacionales y las áreas vacantes aparecen como los principales elementos de identidad y oportunidad.

Se diferencian los siguientes tramos: Vilagarcía – Cambados en el Salnés, Portonovo-Pontevedra y Pontevedra - Bueu en la Ría de Pontevedra, Cangas-Moaña y Baiona-Vigo-Redondela en la Ría de Vigo, Ferrol – Pontedeume y A Coruña – Miño en el Golfo Artabro.

5. Nueva agrupación: Recoge conjuntos de edificaciones que responden a modernas implantaciones en el territorio diferentes de las de carácter tradicional y que sin embargo por su morfotipología, los servicios y equipamientos de los que cuentan, su intensidad y relación entre las edificaciones no constituyen un núcleo de población atendiendo a los criterios de sostenibilidad.

6. Ámbitos de recalificación: Reconocidas básicamente como nuevas agrupaciones, son aquellas áreas de carácter residencial, productivo, de servicios o análogas, desvinculadas de los núcleos fundacionales, disconformes con el modelo territorial propuesto en el presente Plan. Esta disconformidad responde, en la mayoría de los casos a su ubicación en espacios de valor y a su carácter aislado. Son fruto del proceso de ocupación de las áreas costeras que ha experimentado no sólo Galicia sino toda la costa europea en las últimas décadas.”

se hayan adaptado a la Ley 9/2002 se permite un estudio de compatibilidad, lo que abre, por lo tanto, la posibilidad de que se realicen actuaciones en ámbitos que habían estado afectados por la moratoria citada anteriormente por el incumplimiento de los plazos de adaptación a la normativa del suelo vigente desde el 2002.

Las amplias franjas de suelo en las que el POL renuncia a aplicar sus determinaciones ponen en cuestión la virtualidad de este texto largamente esperado pero con incierta viabilidad debido a estas previsiones. Los ayuntamientos también han señalado la existencia de errores graves en la cartografía empleada que empañan el diagnóstico que se efectúa de la situación actual de la costa.

3. El Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Galicia

Por la Resolución de 21 de mayo de 2010 se somete a consultas públicas la propuesta del Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Galicia 2010-2020. El cambio de gobierno en el 2009 había dejado sin concluir la tramitación de este plan, que el nuevo gobierno retoma pero corrige en cuanto a su orientación y objetivos.

La Xunta de Galicia afirma que con este plan se marca tres grandes retos: estabilizar la producción de residuos durante la primera fase del Plan y lograr que para el 2020 la población gallega produzca un 10% menos respecto de los 1,2 millones de toneladas que se generan en la actualidad (1,216 kilos por habitante/día); disminuir progresivamente los residuos que van a parar a vertederos hasta lograr que para el 2015 el 100% de la basura que se genera en Galicia se trate correctamente, reduciendo el porcentaje que se lleva a vertederos de un 53% a un 24%, e incrementar la reutilización y el reciclaje de los residuos hasta un 30% del total de residuos sólidos generados, frente al 10% actual. Este objetivo se lograría mediante la valorización material del 25% de la materia orgánica (fundamentalmente a través del compostaje), el 60% del vidrio, el 50% del papel y cartón y el 50% de los envases ligeros.

En cambio, los grupos ecologistas argumentan que este nuevo plan pretende consolidar el modelo de incineración actual mediante la construcción de una nueva planta en el sur de Galicia que se haga cargo de toda la basura que no consigue asumir la planta actual, optando por la vía de la incineración en detrimento del reciclaje. También critican que

los porcentajes de reciclaje y reutilización se reduzcan con respecto al borrador del plan abandonado.

4. Otros planes sectoriales en marcha con afectaciones ambientales relevantes

En este período se han adoptado otras decisiones, en general de ordenación urbanística y territorial, que tienen incidencia en la protección ambiental.

Consecuencia de la burbuja inmobiliaria —cuya incidencia ha sido menor en Galicia, si bien hay algunos municipios con un crecimiento urbanístico descontrolado—, se encontraban *sub iudice* una serie de licencias con serias tachas de ilegalidad denunciadas por la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística autonómica y que habían sido objeto de una denuncia del ministerio fiscal por prevaricación urbanística⁶. La llegada del nuevo gobierno autonómico en el 2009 se tradujo en un cambio en la regulación de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística que supuso el sometimiento de sus decisiones a la decisión final del *conselleiro*, con lo que disminuía

⁶ La secuencia de este asunto se explica con detalle en el artículo publicado en *El País* de 22 de marzo de 2010 por el catedrático de Derecho Penal C. Martínez Buján:

“Los hechos en los que se fundamenta la denuncia parten de la base de que en el año 2006 la ordenación urbanística de Barreiros estaba regulada por unas Normas Subsidiarias de Planeamiento aprobadas en 1994, que clasificaban un tercio del suelo municipal como suelo urbano, a pesar de que los terrenos carecían de una urbanización básica, sin acceso rodado público y sin servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, red de saneamiento y suministro de energía eléctrica. Desde el 1 de enero de 2006, tales terrenos pasaron a ser suelo urbano no consolidado, por aplicación de la Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia, en la cual se fijaba un plazo de tres años, a partir de su entrada en vigor, para que el planeamiento de los municipios gallegos se adaptase a la Ley 1/1997 del Suelo de Galicia. Y, dado que durante dicho plazo el planeamiento de Barreiros no se adaptó a esta ley, los terrenos calificados como suelo urbano en sus Normas Subsidiarias quedaron sujetos entonces al régimen jurídico fijado para el suelo urbano no consolidado, y sometidos, por tanto, a los límites de edificabilidad establecidos en la citada Ley 9/2002.

No obstante, y pese a que además el 14 de marzo de 2006 el director general de Urbanismo remitió una comunicación al Ayuntamiento en la que se recordaba la situación jurídica vigente a partir del 1 de enero de 2006, la Junta de Gobierno del municipio concedió las licencias para la construcción de edificaciones que, además de incumplir los requisitos exigidos para el suelo urbano no consolidado por la Ley 9/2002, presentaban en algunas construcciones graves ilegalidades: edificios en suelo no urbanizable, por tratarse de suelo rústico de protección agrícola o agroforestal, por infringir el área de protección del Patrimonio del Estado, por construir en parcela de titularidad estatal o por edificar a menos de 200 metros de la línea de deslinde de la zona marítimo-terrestre. El otorgamiento de las licencias contó con el informe jurídico desfavorable de la secretaria municipal, y en algunos casos llegó incluso a prescindirse de tal informe, a pesar de ser preceptivo. Asimismo, en algunos edificios en suelo rústico el director general de Urbanismo había dictado ya previamente una resolución denegatoria de autorización”.

la autonomía de la dirección. Además, la Xunta adoptó un acuerdo en el Consejo de Gobierno de 23 de septiembre de 2010 que declaraba de interés supramunicipal el plan para dotar de infraestructuras básicas a estas viviendas como vía para legalizar una parte importante de estas edificaciones —3.000 viviendas— y emprender, mediante un convenio con la Diputación y el Ayuntamiento que costará 14 millones de euros, la mitad de ellos públicos⁷, las labores de urbanización y dotación de los servicios básicos que no había realizado la promotora.

También con implicaciones urbanísticas, la Xunta ha anunciado su voluntad de cambiar el rumbo en la modificación en trámite del PORN del Parque Natural de Corrubedo —el espacio natural más visitado de Galicia—. El anterior gobierno había encargado la actualización del PORN de 1992 con la intención de ampliar sustancialmente el perímetro protegido consolidando corredores ecológicos y limitando los usos, especialmente urbanísticos, autorizados. Este nuevo PORN ya licitado y sometido a evaluación ambiental estratégica parece que va a quedar en el cajón, puesto que el *conselleiro* de Medio Rural, de quien depende Conservación de la Naturaleza, ha frenado la ampliación e indicado que debe agilizarse la tramitación de licencias urbanísticas, sin que se necesite informe de su propia *consellería* para examinar la compatibilidad de los usos urbanísticos con la gestión del espacio natural. Para ello propone que el ayuntamiento, a través de un plan especial urbanístico, defina los usos en el terreno del Parque. De esta forma se daría un giro total al eliminar el sometimiento de las determinaciones urbanísticas a las ambientales.

5. Unión Europea, protección del litoral y sus aguas

En este período se han conocido tres decisiones que muestran el preocupante estado de protección de las aguas litorales y del propio litoral gallego, lo que ha obligado a intervenir a las instituciones comunitarias.

Por un lado, parece finalmente solucionarse la construcción de la depuradora de la ría de Vigo con la firma de un convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Xunta y el

⁷ El Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, permite a la Xunta de Galicia sustraer un proyecto o infraestructura del ámbito de decisión municipal, en virtud de sus efectos supralocales, y eximirlo de licencias urbanísticas, así como obligar a cambios en el planeamiento urbano.

Ayuntamiento para su ejecución. Esta decisión aleja el riesgo de sanciones multimillonarias por parte de la Unión Europea en virtud del incumplimiento constatado de la normativa comunitaria de aguas que había ocasionado una sentencia del TJCE en el 2005 (Asunto C-26/04, *Comisión vs. España*, sentencia del TJCE, Sala Primera, de 15 de diciembre de 2005).

A su vez, la ría de O Burgo (La Coruña) sufre una contaminación aguda que ha obligado a prohibir desde hace varios años la extracción de moluscos y Galicia aún no ha elaborado los planes de cuenca previstos en la Directiva de Aguas. El incumplimiento de los plazos de elaboración de los planes hidrológicos (22 de diciembre de 2009) puede unirse al procedimiento por incumplimiento de la ausencia de medidas de depuración ya abierto. La Comisión Europea anunciaba en mayo del 2010 la denuncia a España ante el TJCE por no haber implantado sistemas de depuración de aguas residuales en 38 ciudades, entre las que estaban precisamente La Coruña y Santiago de Compostela.

Finalmente, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo va a estudiar la legalidad del proyecto de piscifactoría, que está envuelto en una amplia polémica social, en el cabo Touriñán, un lugar de interés comunitario de la Red Natura 2000.

Sumari: 1. Introducció. 2. L'ordenació territorial i del litoral. 3. El Pla de Gestió de Residus Urbans de Galícia. 4. Altres plans sectorials en marxa amb afeccions ambientals rellevants. 5. Unió Europea, protecció del litoral i de les aigües.

1. Introducció

A Galícia el segon semestre de 2010 està marcat per una producció normativa escassíssima i pel sotmetiment a informació pública durant el període estiuenc de dos plans llargament esperats, les Directrius d'Ordenació del Territori i el Pla d'Ordenació del Litoral. Sense cap llei o decret rellevant aprovat durant aquest període, aquests plans i d'altres que es troben en tramitació són fonamentalment el centre de gravetat de la política ambiental gallega durant aquest període.

El debat públic, a més a més, per accions o omissions del govern autonòmic, ha tornat a girar al voltant d'afers que han marcat l'agenda ambiental en els últims temps, com l'ordenació eòlica, la (sobre)explotació energètica dels rius i el seu estat de salut ambiental, i la qualitat de les aigües de les ries. En una mena de mantell de Penélope, aproximant-nos a l'equador de la legislatura, decisions administratives que semblava que havien aconseguit la fi de la seva tramitació a les acaballes de l'anterior legislatura (Pla de Residus Sòlids, disciplina urbanística al litoral, etc.) continuen pendents.

2. L'ordenació territorial i del litoral

Dos textos centrals per a l'ordenació territorial estan en procés d'elaboració i s'han sotmès a aprovació inicial i a informació pública coincidint amb el període estival de 2010. D'una banda, les Directrius d'Ordenació del Territori, i, de l'altra, el Pla d'Ordenació del Litoral estan a punt d'aprovar-se definitivament després d'un llarg procés de gestació.

Les Directrius d'Ordenació del Territori (DOT) es van aprovar inicialment i es van sotmetre a informació pública mitjançant l'Ordre de 24 de juny (*DOG* de 30 de juny). Durant els mesos de juliol i agost de 2010, es van poder realitzar al·legacions a aquest instrument d'ordenació, que, a l'empara de la Llei 10/1995, havia iniciat el seu procés d'elaboració mitjançant l'acord del Consell de Govern de la Xunta de 29 de febrer de 1996. Ni més ni menys que catorze anys, i després d'haver acordat mitjançant l'Ordre de 9 de novembre de 2009 (*DOG* de 19 de novembre) retrotreure el procediment per

realitzar l'avaluació ambiental estratègica que havia de realitzar-se d'acord amb la normativa vigent des de 2006, aquestes directrius essencials per a l'ordenació territorial de Galícia veuen la llum⁸.

Les Directrius van rebre un total de 88 al·legacions, 30 de les quals procedeixen d'ajuntaments i 10 d'associacions ecologistes. Els punts de discrepància principal tenen a veure amb el model de desenvolupament territorial, agrupat entorn d'àrees metropolitanes i àrees urbanes, que potencia l'àrea litoral i oblida l'interior més despoblat, i per la manca d'encast entre aquestes directrius i una altra planificació en vigor o en tràmit, a més de l'oblit de consideracions ambientals rellevants.

Les Directrius poden tenir caràcter excloent de qualsevol altre criteri, localització o ús, o tenir natura merament orientativa, i permetre a l'Administració competent concretar la proposta que contenen. L'amplitud en la formulació de les directrius excloents unida a la inclusió com a directrius purament orientatives de previsions que haurien de ser de compliment obligatori, llança dubtes sobre la capacitat ordenadora de les DOT⁹.

Les associacions ecologistes han criticat la submissió de les Directrius a un model de desenvolupament poc sostenible, ja que opten per enfortir la comunicació per carretera i establir com a objectiu (concretat en el Pla MOVE) tenir el 80% de la població a menys de 20 minuts d'una via d'alta capacitat, i ampliar la xarxa fins a 2.300 km¹⁰. Aquest objectiu seria contradictori amb l'Estratègia Europea de Desenvolupament Sostenible i contradiu les recomanacions de l'Estratègia Gallega contra el Canvi Climàtic 2010-2020. També es critica que les DOT prioritzen el desenvolupament de la xarxa d'alta velocitat en detriment de la xarxa convencional ferroviària.

Un altre punt de conflicte està en l'aprovació de les DOT amb caràcter previ a la necessària ampliació de la xarxa d'espais naturals protegits, començant per Rede Natura 2000 —que a Galícia protegeix tan sols la meitat del percentatge del territori que la

⁸ El periple tortuós i llarg d'aquestes DOT pot consultar-se amb la respectiva documentació a <<http://www.cmati.xunta.es/portal/cidadan/lang/gl/pid/2687>>.

⁹ Així, per exemple, en l'activitat minera hi figura com a determinació només orientativa la connexió d'"accions de restauració ambiental i paisatgística en les zones mineres abandonades" (punt 1919.03.03 de les Determinacions), mentre que la llei d'ordenació de la mineria de Galícia de 2007 ho estableix com una exigència per a totes les activitats mineres.

¹⁰ Aquest objectiu figura com una determinació excloent (obligatòria), mentre que la prioritització del transport col·lectiu i la mobilitat de vianants seria una determinació orientativa (punt 4.1).

mitjana estatal— i a la posada en marxa de les figures de protecció del paisatge que conté la Llei 7/2008 da protección da paisaxe de Galiza.

Les DOT també susciten el rebuig de la paperera ENCE, que manté el pols des de fa anys per conservar la producció a la ria de Pontevedra en terrenys de domini públic marítimoterrestre en ple nucli urbà. Les DOT mantenen que la cel·lulosa ha de canviar la ubicació el 2018, moment en què acaba la concessió administrativa, tal com havia sol·licitat reiteradament l'Ajuntament de Pontevedra.

D'altra banda, s'ha aprovat inicialment el Pla d'Ordenació del Litoral (POL), caracteritzat com un instrument d'ordenació territorial integrat en els instruments d'ordenació del territori de Galícia que emanen de la Llei 10/1995, de 23 de novembre, que pretén establir els criteris de “perdurabilitat i sostenibilitat” de la costa. Mitjançant l'Ordre de 23 de juliol de 2010, se sotmet aquest pla a informació pública. La publicació en el *DOG* de 30 de juliol va fer coincidir una bona part del termini d'exposició pública amb el període vacacional dels tècnics dels ajuntaments afectats i va dificultar la realització d'al·legacions del públic i ONG interessats, cosa que va suscitar crítiques severes, especialment dels responsables municipals.

L'aprovació inicial d'aquest POL suposa l'alçament de la moratòria de construcció adoptada pel govern anterior en tots els municipis costaners que no tinguessin el planejament urbanístic adaptat a la legislació del sòl gallega a la franja de 500 m des de la costa. En substitució d'aquesta moratòria general, s'adopta la suspensió parcial de determinats desenvolupaments urbanístics que apareixen relacionats en l'annex de l'Ordre de 23 de juliol que, d'altra banda, es podrà deixar sense efecte de manera motivada.

El POL realitza una valoració partint del diagnòstic que hi ha un 12% de nuclis d'assentament a la franja dels 200 m de la costa i un 22% en els 500 m, però que en els últims anys han sorgit al voltant d'un 13% d'assentaments deslligats dels nuclis tradicionals, tendència que s'entén negativa en contrastar-la amb altres dades, com ara que el 60,73% de les construccions que afecten la Xarxa gallega d'espais naturals

protegits són noves¹¹. La dispersió, la manca de qualitat i l'afectació de zones sensibles evidencien la necessitat de l'ordenació.

El POL classifica el territori litoral en àrees contínues (que inclourien zones de protecció ambiental, protecció intermareal i de protecció costanera, zones de millora ambiental i paisatgística i d'ordenació litoral) i àrees discontinües (constituïdes per corredors, espais d'interès, la Xarxa d'Espais Naturals de Galícia i els assentaments).

Els assentaments tenen una classificació nova:

- a. Assentament de caràcter fundacional
 - nuclis d'identitat del litoral
- b. Desenvolupament perifèric
- c. Assentament funcional
- d. Agregat urbà
- e. Nova agrupació

¹¹ POL, Títol IV. Model de gestió, pàgina 6-7 (<<http://www.xunta.es/litoral/web/index.php/descargables>>).

- àmbits de requalificació¹²

Aquestes classificacions del territori litoral se superposen amb les pròpies de l'ordenació urbanística, i el mateix POL renuncia al fet que aquesta classificació tingui cap tipus d'efecte en àmbits que es deixen íntegrament a aquesta ordenació. Així, el POL indica que les determinacions no s'han d'aplicar al sòl classificat com a urbà consolidat i de nucli rural —amb algunes petites excepcions—; tampoc al sòl no consolidat i urbanitzable de planejament si està adaptat a la Llei 9/2002. Tan sols ha de ser aplicable, per tant, al sòl rústic o no urbanitzable en què s'ha de superposar a l'ordenació urbanística, aplicant l'ordenació que sigui més restrictiva. Als sòls no consolidats i urbanitzables de planejament dels municipis que no s'hagin adaptat a la Llei 9/2002 se'ls permet un estudi de compatibilitat que obri, per tant, la possibilitat que es realitzin actuacions en àmbits que havien estat afectats per la moratòria anteriorment esmentada per haver incomplert els terminis d'adaptació a la normativa del sòl vigent des de 2002.

¹² La nova classificació dels assentaments que realitza el POL es defineix com segueix en el document del Model de gestió, op. cit., p.14:

“1. Asentamentos de carácter fundacional: Recolle aqueles núcleos que, de carácter urbano ou rural, teñen unha orixe ou fundación antiga, ou aqueles cuxa trama responde a esa formación e evolución progresiva no tempo e o espazo Dentro deste grupo, identifícanse os Núcleos de identidade do litoral, como aqueles asentamentos tradicionais cuxa localización estratéxica na faixa costeira e a súa vinculación co mar lles confire unha singularidade que os fai merecedores dun tratamento específico. 2. Desenvolvemento periférico: Recolle os crecementos contiguos aos núcleos anteriores froita da súa evolución. 3. Asentamento funcional: Recolle núcleos que responden a implantacións no territorio máis recentes que as de carácter tradicional e que, porén, pola súa natureza (áreas produtivas, empresariais, educativas e de servizos) ou polos lazos de relación entre as edificacións, a súa morfoloxía, así como as dotacións e servizos cos que contan se configuraron como asentamentos integrantes do modelo de organización de territorio. 4. Agregado urbano: Recolle os continuos urbanos difusos que se desenvolven ao longo da costa case sen interrupción. Son áreas carentes de estruturas definidas, na que os núcleos fundacionais e as áreas vacantes aparecen como os principais elementos de identidade e oportunidade. Diferéncianse os seguintes tramos: Vilagarcía-Cambados no Salnés, Portonovo-Pontevedra e Pontevedra-Bueu na ría de Pontevedra, Cangas-Moaña e Baiona-Vigo-Redondela na ría de Vigo, Ferrol-Pontevedra e A Coruña-Miño no Golfo Ártabro. 5. Nova agrupación: Recolle conxuntos de edificacións que responden a modernas implantacións no territorio diferentes das de carácter tradicional e que, porén, pola súa morfoloxía, os servizos e equipamentos dos que contan, a súa intensidade e relación entre as edificacións non constitúen un núcleo de poboación atendendo aos criterios de sostibilidade. 6. Ámbitos de requalificación: Recoñecidas basicamente como novas agrupacións, son aquelas áreas de carácter residencial, produtivo, de servizos ou análogas, desvinculadas dos núcleos fundacionais, desconformes co modelo territorial proposto no presente Plan. Esta desconformidade responde, na maioría dos casos, á súa situación en espazos de valor e ao seu carácter illado. Son froito do proceso de ocupación das áreas costeiras que experimentou non só Galicia, senón toda a costa europea nas últimas décadas”.

Les àmplies franges de sòl a què el POL renuncia a aplicar les seves determinacions posen en dubte la virtualitat d'aquest text llargament esperat però amb incerta viabilitat a causa d'aquestes previsions. Els ajuntaments també han assenyalat l'existència d'errors greus en la cartografia emprada que entelen el diagnòstic de la situació actual de la costa.

3. El Pla de Gestió de Residus Urbans de Galícia

Mitjançant la Resolució de 21 de maig de 2010 se sotmet a consultes públiques la proposta del Pla de Gestió de Residus Urbans de Galícia 2010-2020. El canvi de govern el 2009 havia deixat sense concloure la tramitació d'aquest pla que el nou govern reprèn però que corregeix pel que fa a l'orientació i els objectius.

La Xunta de Galícia afirma que amb aquest Pla es marquen tres grans reptes: estabilitzar la producció de residus durant la primera fase del Pla i aconseguir que el 2020 la població gallega produeixi el 10% menys respecte dels 1,2 milions de tones que es generen actualment (1,216 quilos per habitant/dia); disminuir progressivament els residus que van a parar als abocadors fins a aconseguir que el 2015 el 100% de les escombraries que es generen a Galícia es tractin correctament, i reduir el percentatge que es porta als abocadors del 53% al 24%, incrementant la reutilització i el reciclatge dels residus fins al 30% del total dels residus sòlids generats, enfront del 10% actual. Aquest objectiu s'aconseguiria mitjançant la valoració material del 25% de la matèria orgànica (fonamentalment a través del compostatge), el 60% del vidre, el 50% del paper i cartó, i el 50% dels envasos lleugers.

En contraposició, els grups ecologistes argumenten que aquest nou pla pretén consolidar el model d'incineració actual construint una nova planta al sud de Galícia que assumeixi totes les escombraries que no aconsegueix assumir la planta actual, optant per la via d'incineració en detriment del reciclatge. També que els percentatges de reciclatge i reutilització es redueixen respecte a l'esborrany de Pla abandonat.

4. Altres plans sectorials en marxa amb afeccions ambientals rellevants

Durant aquest període s'ha adoptat una altra sèrie de decisions, en general, d'ordenació urbanística i territorial, que incideixen en la protecció ambiental.

Conseqüència de la bombolla immobiliària, amb una incidència menor a Galícia però amb municipis amb creixement urbanístic descontrolat, es trobava *sub iudice* una cadena de llicències amb serioses targes d'il·legalitat denunciades per l'Agència de Protecció de la Legalitat Urbanística autonòmica i que havien estat objecte de la denúncia del Ministeri Fiscal per prevaricació urbanística¹³. L'arribada del nou govern autonòmic el 2009 es va traduir en un canvi en la regulació de l'Agència de Protecció de la Legalitat Urbanística en la direcció de sotmetre les seves decisions a la decisió final del conselleiro, i va disminuir l'autonomia de la direcció. A més a més, la Xunta va adoptar un acord en Consello de Goberno el 23 de setembre de 2010 en què declarava d'interès supramunicipal el pla per dotar d'infraestructures bàsiques aquests habitatges com a via per legalitzar una part important d'aquestes edificacions —3.000 habitatges— i escometre les tasques d'urbanització i de dotació dels serveis bàsics que no havia

¹³ El catedràtic de Dret Penal C. MARTÍNEZ BUJAN explica amb detall la seqüència d'aquest assumpte en l'article publicat a *El País* de 22.3.2010:

“Los hechos en los que se fundamenta la denuncia parten de la base de que en el año 2006 la ordenación urbanística de Barreiros estaba regulada por unas Normas Subsidiarias de Planeamiento aprobadas en 1994, que clasificaban un tercio del suelo municipal como suelo urbano, a pesar de que los terrenos carecían de una urbanización básica, sin acceso rodado público y sin servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, red de saneamiento y suministro de energía eléctrica. Desde el 1 de enero de 2006, tales terrenos pasaron a ser suelo urbano no consolidado, por aplicación de la Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística e Protección del Medio Rural de Galicia, en la cual se fijaba un plazo de tres años, a partir de su entrada en vigor, para que el planeamiento de los municipios gallegos se adaptase a la Ley 1/1997 del Suelo de Galicia. Y, dado que durante dicho plazo el planeamiento de Barreiros no se adaptó a esta ley, los terrenos calificados como suelo urbano en sus Normas Subsidiarias quedaron sujetos entonces al régimen jurídico fijado para el suelo urbano no consolidado, y sometidos, por tanto, a los límites de edificabilidad establecidos en la citada Ley 9/2002.

No obstante, y pese a que además el 14 de marzo de 2006 el director general de Urbanismo remitió una comunicación al Ayuntamiento en la que se recordaba la situación jurídica vigente a partir del 1 de enero de 2006, la Junta de Gobierno del municipio concedió las licencias para la construcción de edificaciones que, además de incumplir los requisitos exigidos para el suelo urbano no consolidado por la Ley 9/2002, presentaban en algunas construcciones graves ilegalidades: edificios en suelo no urbanizable, por tratarse de suelo rústico de protección agrícola o agroforestal, por infringir el área de protección del Patrimonio del Estado, por construir en parcela de titularidad estatal o por edificar a menos de 200 metros de la línea de deslinde de la zona marítimo-terrestre. El otorgamiento de las licencias contó con el informe jurídico desfavorable de la secretaria municipal, y en algunos casos llegó incluso a prescindirse de tal informe, a pesar de ser preceptivo. Asimismo, en algunos edificios en suelo rústico el director general de Urbanismo había dictado ya previamente una resolución denegatoria de autorización”.

realitzat la promotora mitjançant el conveni amb la Diputació i l'Ajuntament que costarà 14 milions d'euros, la meitat dels quals són públics¹⁴.

També amb implicacions urbanístiques, la Xunta ha anunciat la voluntat de canviar el rumb en la modificació en tràmit del PORN del Parc Natural de Corrubedo —l'espai natural més visitat de Galícia. L'anterior govern havia encarregat l'actualització del PORN de 1992 amb la intenció d'ampliar substancialment el perímetre protegit consolidant corredors ecològics i limitant-ne els usos, especialment urbanístics, autoritzats. Aquest nou PORN ja licitat i sotmès a avaluació ambiental estratègica sembla que es quedarà al calaix, ja que el conselleiro de Medi Rural, de qui depèn Conservació de la Natura, ha frenat l'ampliació i ha indicat que ha d'agilitar-se la tramitació de llicències urbanístiques evitant l'informe de la conselleria per examinar la compatibilitat dels usos urbanístics amb la gestió de l'espai natural. Per això, proposa que l'Ajuntament redacti un pla especial urbanístic que defineixi els usos al terreny del parc. Es donaria un gir total eliminant el sotmetiment de les determinacions urbanístiques a les ambientals.

5. Unió Europea, protecció del litoral i de les aigües

Durant aquest període, s'han conegut tres decisions que indiquen l'estat de protecció preocupant de les aigües litorals i del mateix litoral gallec que ha obligat les institucions comunitàries a intervenir.

D'una banda, finalment sembla que se solucioni la construcció de la depuradora de la ria de Vigo amb la signatura del conveni entre el Ministeri de Medi Ambient, la Xunta i l'Ajuntament per executar-se. Aquesta decisió allunya el risc de sancions multimilionàries per part de la Unió Europea en virtut de l'incompliment constatat de la normativa comunitària d'aigües que havia ocasionat la Sentència del TJCE el 2005 — afer C-26/04, Comissió v. Espanya, Sentència del TJCE (Sala Primera) de 15 de desembre de 2005.

¹⁴ El Decret 80/2000, de 23 de març, pel qual es regulen els plans i projectes sectorials d'incidència supramunicipal, permet a la Xunta de Galícia, en virtut dels efectes supralocals d'un projecte o infraestructura, sostreure'l de l'àmbit de decisió municipal eximint-lo de llicències urbanístiques i obligant a canvis en el planejament urbà.

Al seu torn, la ria d'O Burgo (la Corunya) pateix una contaminació aguda que ha obligat a prohibir des de fa uns quants anys l'extracció de mol·luscos, i Galícia encara no ha elaborat els plans de conca previstos en la directiva d'aigües. L'incompliment dels terminis d'elaboració dels plans hidrològics (22 de desembre de 2009) pot unir-se al procediment per incompliment de l'absència de mesures de depuració obert. La Comissió Europea anunciava al maig de 2010 la denúncia a Espanya davant el TJCE per no haver implantat sistemes de depuració d'aigües residuals en 38 ciutats, entre les quals hi eren precisament la Corunya i Santiago de Compostel·la.

Finalment, la Comissió de peticions del Parlament europeu estudiarà la legalitat del projecte de piscifactoria al Cabo Touriñan, lloc d'interès comunitari de Xarxa Natura 2000, immers en una àmplia polèmica social.