

1.10. DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN GALICIA (pp. 2-11)

—

1.10. DRET I POLÍTQUES AMBIENTALS A GALÍCIA (pp. 12-21)

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

Profesora titular de Derecho Administrativo / Professora titular de Dret Administratiu

Universidade de Santiago de Compostela

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universidad de A Coruña

Sumario: 1. Una nueva norma (en menos de tres años) para la regulación la energía eólica en Galicia: la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental. 2. La discutible reforma flexibilizadora de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, en virtud de la Ley 2/2010. 3. La ordenación del territorio y la tensión entre espacios protegidos y actividades productivas. 4. La calidad de las aguas. 5. El creciente problema de gestión de residuos sin visos de solución a corto plazo.

Con carácter general, en este semestre, hay que señalar como hitos relevantes los cambios en las políticas públicas en relación con la energía eólica y la ordenación del territorio y la protección del litoral. Los cambios pendulares en las políticas ambientales como consecuencia de los cambios de gobierno en 2006 y 2009 (PP/PSOE-BNG/PP) han traído las políticas ambientales al primer plano de la confrontación política. En 2006 el gobierno bipartito había adoptado en un momento temprano de la legislatura una moratoria de construcción de minicentrales eléctricas; una suspensión de construcciones en los primeros 500 m. del litoral en municipios sin planeamiento adaptado; la decisión de suspensión Plan acuicultura y regula por primera vez (2007) un sistema de concurrencia competitiva para energía eólica con introducción de participación pública en el capital de las empresas. El inicio de la legislatura (PP) en 2009 ha revertido parte de estas decisiones con anuncios, y actuaciones, de apertura a la implantación de instalaciones acuícolas en lugares sensibles del litoral (Red Natura) y decisión de cambiar el régimen de utilización del suelo de la concesión a la propiedad; aprobación de una Ley que regula la energía eólica suprimiendo la participación pública, matizando los controles ambientales e instaurando un canon eólico algo contradictorio con el régimen de primas del sector; y una regulación de los espacios litorales que flexibiliza los desarrollos urbanísticos acompañada de cambios en la legislación urbanística que devuelven al ámbito local parte de las competencias autonómicas de supervisión urbanística.

Por lo que se refiere al último semestre (entre el mes de noviembre de 2009 a abril de 2010) vamos a comentar brevemente dos normas legales del Parlamento de Galicia –una aprobada al acabar el año 2009 y la otra a finales del mes de marzo del presente año– que afectan indirectamente el Derecho ambiental. Sin embargo, en esta etapa de tiempo no cabe destacar norma reglamentaria alguna de la Xunta de Galicia sobre esta materia.

1. Una nueva norma (en menos de tres años) para la regulación la energía eólica en Galicia: la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental

A mediados del mes de abril de 2009 tomaba posesión de su cargo de Presidente de la Xunta de Galicia el Señor Alberto NÚÑEZ FEIJOO, como consecuencia de las elecciones autonómicas que tuvieron lugar el 1 de marzo de 2009 y en las que el PP logró la mayoría absoluta que le va a permitir gobernar en solitario en esta nueva legislatura. En su discurso de investidura del 28 de abril de 2009 el nuevo Presidente manifestó su decidida apuesta por el desarrollo de las energías renovables y su intención de recuperar la posición de liderazgo de Galicia en el campo de la energía eólica, si bien, confirmaba su compromiso electoral de revisar el concurso eólico efectuado por el Gobierno bipartito (PSOE-BNG).

Tras la aprobación del Decreto 242/2007, de 13 de diciembre, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica en Galicia, el PP -que entonces estaba en la oposición parlamentaria- había puesto en entredicho su legalidad y luego la del concurso eólico resuelto, en diciembre de 2008, por la Consellería de Innovación e Industria con la adjudicación de 25 proyectos para instalar 2.235 megavatios de potencia (cerca de un millar de aerogeneradores). El PP consideraba, entre otros motivos, ilegal la previsión de la oferta voluntaria de participación societaria de la Administración pública gallega en las empresas adjudicatarias de los parques eólicos.

Además la referida resolución del concurso eólico fue impugnada a través de cincuenta contenciosos administrativos y tres recursos ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Mediante la Resolución de 7 de agosto de 2009 de la Consellería de Economía e Industria del nuevo Gobierno se procedió a la suspensión del procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones de instalaciones de parques eólicos efectuado al amparo del ya citado Decreto 242/2007, basándose en su incompatibilidad con el proyecto de Ley por el que se regula en aprovechamiento eólico en Galicia que se estaba tramitando ante el Parlamento de Galicia.

La nueva norma eólica en Galicia, la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental, deroga el ya citado Decreto 242/2007 y supone la cuarta norma aprobada en la Comunidad Autónoma (desde el primer Decreto 205/1995 posteriormente sustituido por el Decreto 302/2001 que, a su vez fue derogado por el

Decreto 242/2007).

La Ley 8/2009 justifica –en su exposición de motivos- el cambio de filosofía de la regulación eólica en Galicia en el respeto de la “iniciativa empresarial” y en “una escrupulosa observancia y respeto de la liberalización del sector” que chocaba con el modelo de intervención pública propugnado por el Decreto de 2007¹. Sin embargo, a renglón seguido, el legislador gallego justifica el establecimiento de una “compensación” de carácter público a las “cargas” y “servidumbres” que implican la instalación de los aerogeneradores en el entorno en que se ubican.

La compensación a favor de las áreas territoriales concretas que soportan y sostienen la implantación de los parques eólicos se instrumenta mediante un tributo ambiental, el “canon eólico”, una “prestación patrimonial pública de naturaleza finalista y extrafiscal concebida como instrumento adecuado destinado a internalizar los costes sociales y ambientales mencionados y dirigido a estimular y promover la incorporación de las nuevas tecnologías en los aerogeneradores, de tal modo que la mayor potencia unitaria de estas repotenciaciones dé lugar a la reducción de su número, en definitiva, a proteger el medio ambiente” (de la exposición de motivos y arts. 8 a 22 de la Ley). Además, paralelamente al canon eólico se crea el “Fondo de Compensación Ambiental” que se nutrirá de la recaudación del canon y de cuyos ingresos serán beneficiarios los entes locales en donde estén radicados los parques eólicos, debiendo ser destinados a diferentes actuaciones de naturaleza ambiental y de utilización sostenible de los recursos energéticos (cfr. art. 25 de la Ley).

Por lo demás, el procedimiento de autorización administrativa de las instalaciones de

¹ La aprobación del Decreto 242/2007, de 13 de diciembre, por el que se regula el aprovechamiento de energía eólica en Galicia (*Diario Oficial de Galicia*, nº 2, de 3 de enero de 2008) y de la Orden del 6 de marzo de 2008 por la que se determina el objetivo de potencia máxima en megawattios para tramitar en el período 2008-2012 y se abre el plazo para la presentación de solicitudes de autorización de parques eólicos, que puso en marcha el proceso de adjudicación de parques conforme a los criterios del Decreto. Este proceso se alargó durante todo el 2008 siendo resuelta en diciembre (<http://www.conselleriaiei.org/ga/upload/dx/des/3047-a-resolucion.pdf>), no sin tensiones en el seno del gobierno bipartito PSOE-BNG por el amplio impacto agudado en la economía del reparto de la suculenta tarta de adjudicación de megawattios, por primera vez adjudicada mediante concurso y no por adjudicación directa como hasta entonces, de acuerdo con los criterios fijados normativamente. Este procedimiento fue objeto también de un amplio escrutinio público por las empresas del sector con recursos judiciales frente al Decreto y anuncios de ellos frente a las adjudicaciones en las que resultaron excluidas algunas de las principales eléctricas. También por los grupos ecologistas que criticaban una adjudicación tan masiva de potencia de una sola vez. El Decreto impedía nuevas instalaciones en Red Natura, si bien permite sustituir (“repotenciar”) molinos obsoletos por un menor número de mayor potencia.

parques eólicos (cfr. el Título IV de la Ley) es, en líneas generales, similar al contemplado en el Decreto de 2007. Por supuesto que la norma prescinde de la participación pública como criterio de valoración en las autorizaciones, tal y como lo había definido el Decreto 242/2007; y en el nuevo diseño procedimental se ha querido tener en cuenta el mandato de simplificación administrativa que contempla la reciente normativa de ámbito europeo y la legislación nacional en la materia, a través del que se busca obligar a las administraciones pública a eliminar los obstáculos que desaceleran el desarrollo de las energías renovables. La nueva Ley pretende buscar la agilización de los trámites a través de la racionalización y simplificación de las distintas fases sin que estas se lleven a cabo en un único procedimiento.

A la espera de la decisión de los Tribunales acerca de la regularidad del concurso eólico de diciembre de 2008 (sobre el que, por ahora, no hay indicios de ilegalidad), lo cierto es que la aprobación de la nueva Ley 8/2009 ha generado un gran malestar entre los empresarios y asociaciones de empresas de energía eólica especialmente en relación al referido canon eólico por entender que es discriminatorio y constituye una doble imposición. Desde una perspectiva general nos parece un tanto contradictorio que de una parte la energía eólica sea primada (por el Estado) y de otra sea gravada con un tributo (por la Comunidad Autónoma). No obstante, la aplicación del canon se ha producido ya con carácter retroactivo, y supone para las arcas de la Comunidad Autónoma más de veinte millones de euros (correspondientes a los cerca de 3.200 MW ya instalados).

En cualquier caso, nos parece de todo punto criticable la inestabilidad del régimen jurídico de la energía eólica en Galicia (con tres normas diferentes en menos de diez años: el Decreto 302/2001, el Decreto 242/2007 y la nueva Ley 8/2009), que atenta a la necesaria seguridad jurídica, lo cual conlleva una considerable incertidumbre y un retraso para el futuro desarrollo de este importante sector de energía renovable que Galicia ha liderado en los primeros años de su implantación en España.

Finalmente, como curiosidad jurídica señalamos la habilitación que se efectúa al titular de la Consejería competente en materia de energía (en la Disposición Transitoria 1ª) para que desista mediante resolución expresa y unilateral de los procedimientos de autorización de parques eólicos en tramitación que fueron instruidos al amparo de la Orden de 6 de marzo de 2008. E incluso se prevé en la Ley que las indemnizaciones que procedan se referirán exclusivamente a los gastos debidamente justificados que hayan

resultado imprescindibles en la instrumentación de la solicitud, siempre y cuando tales documentos no sean utilizados en las nuevas convocatorias que se produzcan.

Debe señalarse que el concurso relacionado con la adjudicación de la potencia eólica realizado al final de la pasada legislatura se enzarzó en una batalla judicial compleja. Las empresas que no habían obtenido megavatios en el reparto recurrieron la adjudicación. Con posterioridad el nuevo gobierno decidió suspender (Resolución de 7 de agosto de 2009, DO de Galicia de 14 de agosto) la adjudicación realizada energía eólica en Galicia para “asegurar que la iniciativa legislativa del Gobierno, que se remitirá al Parlamento para su aprobación como ley, no se encuentre ya condicionada por una situación consolidada al amparo de un decreto de aplicación incompatible con la nueva planificación diseñada y respecto del cual se observaron por la propia Asesoría Jurídica General manifiestos vicios de ilegalidad”. La ilegalidad observada por el nuevo equipo de gobierno vendría referida a la participación pública que voluntariamente podían ofrecer las empresas y que tenía una cierta valoración en los baremos de adjudicación. Esta suspensión del concurso fue también objeto de recursos judiciales ante el TSJ de Galicia por al menos cinco grupos de empresas adjudicatarias en el concurso. Con posterioridad el TSJ de Galicia dictó un Auto de 1 de octubre por el que se suspendía cautelarmente el concurso eólico como medida cautelar a instancias de las empresas que no habían obtenido megavatios en el reparto eólico con la finalidad de evitar los cuantiosos daños que podía ocasionar la continuidad del proceso (en cierto modo vacío de contenido después de las decisiones del nuevo gobierno). Un nuevo Auto del TSJ de Galicia de 22 de diciembre decide levantar esa suspensión cautelar ante los cambios en el panorama normativo y la propia actuación de la Xunta de Galicia que no defendió la eficacia de sus propios actos. Una Resolución de 30 de diciembre de 2009 de desistimiento de los procedimientos de parques eólicos (DO de Galicia de 7 de enero), adopta la singular decisión de que la Administración decida desistir del procedimiento de adjudicación en base a que ya se ha aprobado la nueva Ley 8/2009, de 22 de diciembre que regula el aprovechamiento eólico. Esta circunstancia abre el paso a nuevos recursos judiciales, de las empresas adjudicatarias, por los perjuicios que les supone la privación –sin indemnización excepto de los gastos de tramitación- de los derechos eólicos adquiridos.

2. La discutible reforma flexibilizadora de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, en virtud de la Ley 2/2010

La norma cabecera del urbanismo en Galicia –la Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural- ya había experimentado una primera reforma con la Ley 15/2004. Ahora la segunda se justifica en su exposición de motivos una reformulación de algunos de sus contenidos por los “nuevos e inaplazables requerimientos de las actuales circunstancias económicas”, y especial para avanzar en “una ordenación del suelo rústico más consecuente con la naturaleza del medio rural como medio productivo”. En realidad esta reforma –que finalmente sólo ha sido apoyada por el partido gobernante (PP) y rechazada por el Bloque Nacionalista Gallego; el partido socialista se abstuvo- ha respondido a una petición formulada, desde principios de 2007, por la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAM) para revisar la normativa urbanística ante la preocupante situación de la actividad urbanística en esta Comunidad Autónoma.

Esta importante reforma gira, a mi juicio, en torno a dos ejes fundamentales: la agilización de la tramitación de los planes urbanísticos y en general de los procedimientos urbanísticos y la reformulación del concepto de núcleo rural que tiene gran importancia en Galicia. Y para el logro de estos objetivos se reconoce a las Administraciones locales (a los Municipios) una mayor responsabilidad en la actividad urbanística de su respectivos términos municipales.

Desde el punto de vista ambiental, el procedimiento de evaluación ambiental estratégica pasa a formar parte del propio contenido de los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico con el fin de lograr un urbanismo sostenible (cfr. por ejemplo, el nuevo art. 85 sobre el procedimiento de aprobación del Plan General). Otros contenidos de esta naturaleza son los relativos a la nueva regulación de las categorías de suelo rústico (cfr. el nuevo art. 32 sobre el “especialmente protegido” que, a su vez, se concreta en diferentes subcategorías –agropecuaria, forestal, de infraestructuras, de aguas, de costas, de espacios naturales, paisajístico, etc.-; y también los reformados arts. 37, 38 y 39).

Así como para unos la reforma operada por la Ley 2/2010 viene a acomodar los ambiciosos objetivos proteccionistas de la Ley 9/2002 a la realidad socioeconómica del Galicia (en particular en el ámbito rural), para otros la misma constituye un paso atrás en la dirección promovida por la Ley reformada de luchar contra el desorden urbanístico

que venía siendo tradicional en el territorio de Galicia. Lo cierto es que la Disposición Transitoria 3ª de la Ley (“Edificaciones sin licencia”) lleva a cabo una auténtica “amnistía urbanística” al permitir incorporar al patrimonio de su titular “las edificaciones y construcciones realizadas sin licencia o sin autorización autonómica preceptiva, existentes con anterioridad al 1 de enero de 2003, y respecto de las cuales en el momento de entrada en vigor de esta Ley haya transcurrido el plazo legalmente establecido (de seis años) sin que la Administración adoptase ninguna medida dirigida a la restauración de la legalidad urbanística o ambiental”.

La Ley 2/2010 atribuye a los municipios muchas de las competencias sobre licencias que antes estaban en manos de la Administración autonómica (cfr. los nuevos arts. 33, 36, 37 y 38 de la Ley sobre los usos permitidos, autorizables y prohibidos en las diferentes categorías del suelo rústico). Vistas las múltiples agresiones que ha sufrido en las últimas décadas el suelo rural en Galicia (proliferación de viviendas, naves y edificaciones destinadas a usos no vinculados a la utilización de los terrenos conforme a su destino y naturaleza rústica, a la continuidad de la tradicional fragmentación del territorio, al incremento de actuaciones y obras en los suelos protegidos como la ribera del mar o los terrenos litorales, etc.), y, en muchos casos, bajo la anuencia de los municipios correspondientes, produce cierto temor el que, pese a la actual crisis de la construcción, la nueva reforma incremente el desorden y la indisciplina urbanística en esta Comunidad Autónoma.

Habrà que confiar en la responsabilidad de los municipios y en la buena labor realizada por la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística que ha cristalizado en una abundante doctrina jurisprudencial a su favor. La Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística se encuentra, no obstante, en un proceso de remodelación puesto que la Consellería de la que depende ha procedido a despojarla de las funciones de emisión de informes y autorizaciones administrativas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y costas restringiendo su actividad a la inspección, reposición y sanción urbanística, al mismo tiempo que ha comenzado a desistir de procedimientos judiciales por infracciones urbanísticas contra municipios costeros que habían sucumbido a la fiebre del ladrillo.

3. La ordenación del territorio y la tensión entre espacios protegidos y actividades productivas

La ausencia de una planificación integral de la ordenación del territorio es, seguramente, el origen de una buena parte de los problemas ambientales que hoy preocupan en Galicia. En este sentido, el modo tradicional de asentamiento territorial en Galicia caracterizado por una elevada dispersión dificulta y encarece la prestación de servicios públicos (abastecimiento de aguas, transporte público, telecomunicaciones, servicios sociales). La ausencia de planificación territorial favorece que este modo de ocupación del territorio se consolide y produce una ocupación del territorio muy intensiva y poco sostenible. También tiene como consecuencia, la desarticulación entre los diversos ámbitos de intervención pública ocasionando actuaciones contradictorias entre distintos órganos administrativos con intereses sectoriales contrapuestos (protección de espacios naturales en los que se proyectan y autorizan actividades con impactos ambientales severos, i.e. minas).

Una creciente presión urbanística en la zona costera, que se había intentado frenar con una moratoria temporal de construcción en los primeros 500 m. litoral para los municipios sin instrumentos de planificación adaptados a la normativa urbanística², y la modificación de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia comentada abre nuevamente el camino a la implantación indiscriminada de actividades productivas en zonas sensibles del litoral y en espacios naturales protegidos. Siguen pendientes de elaboración las “Directrices de Ordenación del Territorio, pospuestas en su elaboración en diversos momentos, que deberían ayudar algunos de los problemas que genera el emplazamiento desordenado de actividades productivas y viviendas. El nuevo gobierno del PP ha decidido retrotraer el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación del Territorio³, tramitando, sin embargo, en paralelo y anticipadamente el Plan de ordenación del Litoral que debía colgar de las directrices generales.

² Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia.

³ *Orde do 9 de novembro de 2009 pola que se acorda retrotraer o expediente de tramitación das directrices de ordenación do territorio ao inicio do proceso de tramitación ambiental avaliación ambiental estratéxica (DOG, de 19 de noviembre)*

El Plan de Ordenación del Litoral (<http://www.xunta.es/litoral/>) actualmente en fase de exposición pública ha recibido críticas a aspectos técnicos pero esencialmente ha concentrado objeciones en relación con la permisividad para la ubicación en zonas del litoral sensibles de todo tipo de instalaciones productivas (instalaciones acuícolas, polígonos industriales, balnearios...). Los empresarios han saludado la flexibilización de la protección del litoral y la anunciada finalización de la moratoria de construcción en la franja de los 500 m. para los municipios sin planeamiento adaptado a la legislación urbanística vigente.

4. La calidad de las aguas

También, la situación de los ríos gallegos sigue siendo muy preocupante. La multiplicación de actuaciones para abastecimientos hidroeléctricos tienen como resultado que apenas existan tramos de río vírgenes y que por parte de empresas hidroeléctricas se hayan producido, incluso, episodios de secado sin licencia del río Sil para la realización de obras, lo que ha conducido a denuncias ante la fiscalía y las autoridades comunitarias. La anunciada instalación de dispositivos de control y vigilancia de vertidos puesto que existen numerosos focos de vertido procedentes de industrias, granjas, viviendas e, incluso, colectores municipales, no ha arrojado por el momento un saldo de mejora significativa de las aguas continentales. La mala salud de las aguas continentales tiene continuidad en el litoral. Las deficientes medidas de depuración en las zonas costeras –que concentran una buena parte de la población y de las actividades productivas en Galicia- llevan a que las rías gallegas y el conjunto del litoral sufra unos niveles de contaminación preocupantes que ponen en riesgo el marisqueo y la pesca, además del bienestar de la población. La mayor parte de las urbes costeras no cuentan con sistemas de depuración que cubran sus necesidades lo que redundará en una mayor contaminación litoral. A esto se unen los vertidos realizados por el sector productivo (empresas químicas, papeleras, hidrocarburos, conserveras...) con unas medidas de control aún deficientes.

Sigue pendiente de solución el saneamiento de las aguas residuales de la ría de Vigo tras la condena judicial (Asunto C-26/04, Sentencia de 15.12.05). Las discrepancias en cuanto al emplazamiento, el reparto de los costes y la gestión de la nueva planta entre las tres Administraciones implicadas puede acabar conduciendo a una multa europea de

20 millones de euros en caso de incumplimiento de los plazos negociados para adoptar medidas que vencerían este verano de 2010.

También existe conflicto entre la Xunta de Galicia y el gobierno central sobre la competencia para el saneamiento de la Ría de Coruña y la ejecución de un plan de lodos para regenerar la ría.

5. El creciente problema de gestión de residuos sin visos de solución a corto plazo

En estos últimos meses habría que destacar la grave crisis del modelo de gestión de residuos en Galicia con un accidentado rosario de noticias sobre los controles de contaminación, problemas económicos, deficiencias en el tratamiento de residuos médicos y saturación de la actual planta de tratamiento autonómica (en el municipio coruñés de Cerceda).

Pese a las advertencias del Consello de Contas de Galicia en su informe de fiscalización de 2004 recomendando la reinversión de los beneficios en SOGAMA (la sociedad con participación de la Xunta, 51%, y Unión Fenosa, 49%), una de las primeras decisiones del nuevo ejecutivo ha sido el reparto de beneficios –cinco millones de euros-.

En este ejercicio se han detectado deficiencias en el tratamiento de lixiviados, sellado y almacenamiento de los residuos que obliga a inversiones de tres millones de euros. Por otra parte el balance energético de la planta de incineración es negativo consumiendo más energía de la que produce de acuerdo con su Memoria de actividad de 2008 (produce 459.867 Mwh para lo que necesita 507.914 Mwh.). La fracción orgánica no se trata de forma diferenciada, siendo tan sólo los envases los que reciben un tratamiento diferenciado. Además la planta SIGRE que trata los medicamentos está pendiente de una decisión sobre su continuidad habiendo saltado a la luz pública que los últimos seis años se han acumulado los residuos en vertedero además de incumplir las medidas de acondicionamiento mínimas realizando vertidos a las aguas.

La clara insuficiencia de la planta actual, unido a un modelo de incineración alejado de los objetivos preferentes de la política comunitaria de residuos, obligan a adoptar una decisión en relación con la gestión de los residuos en Galicia. Existe, por tanto, un problema de modelo y de capacidad que no parece que vaya a tener solución a corto plazo.

Sumari: 1. Una nova norma (en menys de tres anys) per regular l'energia eòlica a Galícia: la Llei 8/2009, de 22 de desembre, per la qual es regula l'aprofitament eòlic a Galícia i es creen el cànon eòlic i el Fons de Compensació Ambiental. 2. La discutible reforma flexibilitzadora de la Llei 9/2002, d'ordenació urbanística i protecció del medi rural de Galícia, en virtut de la Llei 2/2010. 3. L'ordenació del territori i la tensió entre espais protegits i activitats productives. 4. La qualitat de les aigües. 5. El creixent problema de gestió de residus sense cap solució aparent a curt termini.

Amb caràcter general, en aquest semestre, cal assenyalar com a fites rellevants els canvis en les polítiques públiques amb relació a l'energia eòlica i l'ordenació del territori i la protecció del litoral. Els canvis pendulars en les polítiques ambientals com a conseqüència dels canvis de Govern el 2006 i 2009 (PP/PSOE-BNG/PP) han portat les polítiques ambientals al primer pla de la confrontació política. El 2006 el govern bipartit havia adoptat en un moment primerenc de la legislatura la moratòria de construcció de minicentrals elèctriques; la suspensió de construccions als primers 500 m del litoral en els municipis sense planejament adaptat; la decisió de suspensió Pla aquicultura i regula per primera vegada (2007) un sistema de concurrència competitiva per a energia eòlica amb la introducció de participació pública al capital de les empreses. L'inici de la legislatura (PP) el 2009 ha revertit part d'aquestes decisions amb anuncis, i actuacions, d'obertura a implantar instal·lacions aquícoles en llocs sensibles del litoral (Xarxa Natura) i decisió de canviar el règim d'utilització del sòl de la concessió a la propietat; l'aprovació d'una llei que regula l'energia eòlica i que suprimeix la participació pública, que matisa els controls ambientals i instaura un cànon eòlic una mica contradictori amb el règim de primes del sector; i la regulació dels espais litorals que flexibilitza el creixement urbanístic, acompanyada de canvis en la legislació urbanística que tornen a l'àmbit local part de les competències autonòmiques de supervisió urbanística.

Pel que fa a l'últim semestre (entre el mes de novembre de 2009 i abril de 2010), comentarem breument dues normes legals del Parlament de Galícia —una aprovada en acabar l'any 2009, i l'altra a la fi del mes de març d'aquest any— que afecten indirectament el dret ambiental. No obstant això, en aquesta etapa no cal destacar cap norma reglamentària de la Xunta de Galícia sobre aquesta matèria.

1. Una nova norma (en menys de tres anys) per regular l'energia eòlica a Galícia: la Llei 8/2009, de 22 de desembre, per la qual es regula l'aprofitament eòlic a Galícia i es creen el cànon eòlic i el Fons de Compensació Ambiental

A mitjan mes d'abril de 2009, el senyor Alberto Núñez Feijoo prenia possessió del càrrec de president de la Xunta de Galícia, com a conseqüència de les eleccions autonòmiques que van tenir lloc l'1 de març de 2009, i en les quals el PP va aconseguir la majoria absoluta que li va a permetre governar en solitari en aquesta nova legislatura. En el discurs d'investidura del 28 d'abril de 2009, el nou president va manifestar la seva aposta decidida pel desenvolupament de les energies renovables i la intenció de recuperar la posició de lideratge de Galícia en el camp de l'energia eòlica, si bé confirmava el seu compromís electoral de revisar el concurs eòlic del govern bipartit (PSOE-BNG).

Després d'haver aprovat el Decret 242/2007, de 13 de desembre, pel qual es regula l'aprofitament de l'energia eòlica a Galícia, el PP, que llavors estava a l'oposició parlamentària, va posar en dubte la seva legalitat i després la del concurs eòlic resolt al desembre de 2008 per la Conselleria d'Innovació i Indústria amb l'adjudicació de 25 projectes per instal·lar 2.235 megawatts de potència (prop d'un miler d'aerogeneradors). El PP considerava il·legal, entre altres motius, la previsió de l'oferta voluntària de participació societària de l'Administració pública gallega a les empreses adjudicatàries dels parcs eòlics.

A més a més, la resolució a la qual s'ha fet referència del concurs eòlic va ser impugnada a través de cinquanta contenciosos administratius i tres recursos davant el Tribunal Superior de Justícia de Galícia. Mitjançant la Resolució de 7 d'agost de 2009 de la Conselleria d'Economia i Indústria del nou Govern, es va suspendre el procediment per atorgar les autoritzacions d'instal·lacions de parcs eòlics a l'empara del Decret 242/2007, basant-se en la incompatibilitat amb el projecte de llei pel qual es regula en aprofitament eòlic a Galícia que s'estava tramitant davant el Parlament de Galícia.

La nova norma eòlica a Galícia, la Llei 8/2009, de 22 de desembre, per la qual es regula l'aprofitament eòlic a Galícia i es creen el cànon eòlic i el Fons de Compensació Ambiental, deroga el Decret 242/2007 i suposa la quarta norma aprovada a la comunitat autònoma (des del primer decret, el Decret 205/1995 posteriorment substituït pel Decret 302/2001, que, al seu torn, va ser derogat pel Decret 242/2007).

La Llei 8/2009 justifica —en l'exposició de motius— el canvi de filosofia de la regulació eòlica a Galícia en el respecte de la “iniciativa empresarial” i en l’“escrupolosa observança i respecte de la liberalització del sector” que xocava amb el model d'intervenció pública propugnat pel Decret de 2007.⁴ No obstant això, tot seguit, el legislador gallec justifica l'establiment d'una “compensació” de caràcter públic a les “càrregues” i “servituds” que impliquen la instal·lació dels aerogeneradors a l'entorn en què s'ubiquen.

La compensació a favor de les àrees territorials concretes que suporten i sostenen la implantació dels parcs eòlics s'instrumenta mitjançant un tribut ambiental, el “cànon eòlic”, una “prestació patrimonial pública de natura finalista i extrafiscal concebuda com un instrument adequat destinat a internalitzar els costos socials i ambientals esmentats i dirigit a estimular i promoure la incorporació de les noves tecnologies als aerogeneradors, de manera que la potència unitària més gran d'aquestes repotenciacions es redueixi, en definitiva, protegeixi el medi ambient” (de l'exposició de motius i art. 8 a 22 de la llei). A més a més, paral·lelament al cànon eòlic, es crea el Fons de Compensació Ambiental, que es nodreix de la recaptació del cànon i dels ingressos del qual seran beneficiaris els ens locals del lloc on se situïn els parcs eòlics, els quals han de ser destinats a actuacions diverses de natura ambiental i d'utilització sostenible dels recursos energètics (cf. art. 25 de la llei).

D'altra banda, el procediment d'autorització administrativa de les instal·lacions de parcs eòlics (cf. el títol IV de la llei) és, en línies generals, similar al que preveu el Decret de 2007. Per descomptat que la norma prescindeix de la participació pública com a criteri

⁴ L'aprovació del Decret 242/2007, de 13 de desembre, pel qual es regula l'aprofitament d'energia eòlica a Galícia (*Diari Oficial de Galícia*, núm. 2, de 3 de gener de 2008) i de l'Ordre de 6 de març de 2008, per la qual es determina l'objectiu de potència màxima en megawatts per tramitar en el període 2008-2012 i s'obre el termini per presentar sol·licituds d'autorització de parcs eòlics, que va posar en marxa el procés d'adjudicació de parcs d'acord amb els criteris del decret. Aquest procés es va allargar durant tot el 2008 i es va resoldre al desembre (<http://www.conselleriaiei.org/ga/upload/dx/des/3047-a-resolucion.pdf>), no sense tensions al si del govern bipartit PSOE-BNG per l'ampli impacte esperat en l'economia del repartiment del suculent pastís d'adjudicació de megawatts, per primera vegada adjudicat mitjançant concurs i no per adjudicació directa com fins aleshores, d'acord amb els criteris fixats normativament. Aquest procediment va ser objecte també d'un ampli escrutini públic per les empreses del sector amb recursos judicials davant el decret, els quals es van anunciar també davant de les adjudicacions en les quals van resultar excloses algunes de les principals elèctriques. També pels grups ecologistes que criticaven l'adjudicació massiva de potència d'una sola vegada. El decret impedia noves instal·lacions a Xarxa Natura, tot i que permet substituir (“repotenciar”) molins obsolets per un menor nombre de potència més gran.

de valoració en les autoritzacions, tal com ho havia definit el Decret 242/2007; i en el nou disseny procedimental s'ha volgut tenir en compte el mandat de simplificació administrativa que preveu la normativa recent d'àmbit europeu i la legislació nacional en la matèria, a través del qual es vol obligar les administracions pública a eliminar els obstacles que desacceleren el desplegament de les energies renovables. La nova llei pretén agilitar els tràmits a través de la racionalització i simplificació de les diferents fases sense que aquestes es duguin a terme en un únic procediment.

A l'espera de la decisió dels tribunals sobre la regularitat del concurs eòlic de desembre de 2008 (sobre el qual, ara com ara, no hi ha indicis d'il·legalitat), el cert és que l'aprovació de la nova Llei 8/2009 ha generat un gran malestar entre els empresaris i les associacions d'empreses d'energia eòlica especialment amb relació a l'esmentat cànon eòlic per haver entès que és discriminatori i que constitueix una doble imposició. Des d'una perspectiva general, ens sembla una mica contradictori que, d'una banda, l'energia eòlica sigui afavorida (per l'Estat) i que, d'una altra, sigui gravada amb un tribut (per la comunitat autònoma). No obstant això, l'aplicació del cànon s'ha produït amb caràcter retroactiu, i suposa per a les caixes de la comunitat autònoma més de vint milions d'euros (corresponents als prop de 3.200 MW que ja s'han instal·lat).

En tot cas, ens sembla totalment criticable la inestabilitat del règim jurídic de l'energia eòlica a Galícia (amb tres normes diferents en menys de deu anys: el Decret 302/2001, el Decret 242/2007 i la nova Llei 8/2009), que atempta contra la necessària seguretat jurídica, la qual cosa comporta una considerable incertesa i retard per al futur desenvolupament d'aquest important sector d'energia renovable que Galícia ha liderat en els primers anys de la implantació a Espanya.

Finalment, com a curiositat jurídica assenyalem l'habilitació del titular de la conselleria competent en matèria d'energia (en la disposició transitòria primera) perquè desisteixi mitjançant una resolució expressa i unilateral dels procediments d'autorització de parcs eòlics en tramitació que van ser instruïts a l'empara de l'Ordre de 6 de març de 2008. I fins i tot la llei preveu que les indemnitzacions s'han de referir exclusivament a les despeses degudament justificades imprescindibles en la instrumentació de la sol·licitud, sempre que aquests documents no s'utilitzin en les noves convocatòries.

Ha d'assenyalar-se que el concurs relacionat amb l'adjudicació de la potència eòlica del final de la legislatura passada es va embranchar en una batalla judicial complexa. Les empreses que no havien obtingut megawatts en el repartiment van recórrer

l'adjudicació. Amb posterioritat, el nou Govern va decidir suspendre (Resolució de 7 d'agost de 2009, DO de Galícia de 14 d'agost) l'adjudicació realitzada energia eòlica a Galícia per “assegurar que la iniciativa legislativa del Govern, que es remetrà al Parlament perquè l'aprovi com a llei, no es trobi condicionada per una situació consolidada a l'empara d'un decret d'aplicació incompatible amb la nova planificació dissenyada i respecte del qual l'Assessoria Jurídica General va observar vicis evidents d'il·legalitat”. La il·legalitat que havia observat el nou equip de govern es referia a la participació pública que voluntàriament podien oferir les empreses i que tenia una certa valoració en els barems d'adjudicació. La suspensió del concurs va ser també objecte de recursos judicials davant el TSJ de Galícia almenys per cinc grups d'empreses adjudicatàries en el concurs. Amb posterioritat, el TSJ de Galícia va dictar una interlocutòria d'1 d'octubre per la qual suspenia cautelament el concurs eòlic com a mesura cautelar a instàncies de les empreses que no havien obtingut megawatts en el repartiment eòlic amb la finalitat d'evitar els nombrosos danys que podia ocasionar la continuïtat del procés (d'alguna manera buit de contingut després de les decisions del nou govern). Una nova interlocutòria del TSJ de Galícia de 22 de desembre decideix aixecar aquesta suspensió cautelar davant els canvis en el panorama normatiu i la pròpia actuació de la Xunta de Galícia, que no va defensar l'eficàcia dels seus propis actes. La Resolució de 30 de desembre de 2009 de desistiment dels procediments de parcs eòlics (DO de Galícia de 7 de gener), adopta la decisió singular que l'Administració decideixi desistir del procediment d'adjudicació basant-se que ja s'havia aprovat la nova Llei 8/2009, de 22 de desembre que regula l'aprofitament eòlic. Aquesta circumstància obre el pas a nous recursos judicials, de les empreses adjudicatàries, pels perjudicis que els suposa la privació —sense indemnització excepte de les despeses de tramitació— dels drets eòlics adquirits.

2. La discutible reforma flexibilitzadora de la Llei 9/2002, d'ordenació urbanística i protecció del medi rural de Galícia, en virtut de la Llei 2/2010

La norma que encapçala l'urbanisme a Galícia —la Llei 9/2002 d'ordenació urbanística i protecció del medi rural— ja havia experimentat una primera reforma amb la Llei 15/2004. Ara la segona es justifica en l'exposició de motius la reformulació d'alguns dels continguts pels “nous i inajornables requeriments de les actuals circumstàncies econòmiques”, i especialment per avançar en “una ordenació del sòl rústic més

conseqüent amb la natura del medi rural com a mitjà productiu”. En realitat, aquesta reforma —a què finalment només hi ha donat suport el partit governant (PP) i ha rebutjat el Bloc Nacionalista Gallec; el partit socialista s’ha abstingut—, ha respost a una petició que havia formulat, des de principis de 2007, la Federació Gallega de Municipis i Províncies (FEGAM) per revisar la normativa urbanística davant la situació preocupant de l’activitat urbanística en aquesta comunitat autònoma.

Aquesta important reforma gira, al meu parer, entorn de dos eixos fonamentals: l’agilitació de la tramitació dels plans urbanístics i en general dels procediments urbanístics, i la reformulació del concepte de nucli rural, que té gran importància a Galícia. I per aconseguir aquests objectius, es reconeix a les administracions locals (als municipis) una responsabilitat més gran en l’activitat urbanística dels seus respectius termes municipals.

Des del punt de vista ambiental, el procediment d’avaluació ambiental estratègica passa a formar part del mateix contingut dels instruments d’ordenació del territori i del planejament urbanístic a fi d’aconseguir un urbanisme sostenible (cf. per exemple, el nou art. 85 sobre el procediment d’aprovació del Pla General). Altres continguts d’aquesta natura són els relatius a la nova regulació de les categories de sòl rústic (cf. el nou art. 32 sobre l’“especialment protegit” que, al seu torn, es concreta en diferents subcategories —agropecuària, forestal, d’infraestructures, d’aigües, de costes, d’espais naturals, paisatgístic, etc.—; i també els articles reformats 37, 38 i 39).

Si bé per uns, la reforma que opera la Llei 2/2010 acomoda els ambiciosos objectius proteccionistes de la Llei 9/2002 a la realitat socioeconòmica de Galícia (en particular en l’àmbit rural), per altres, aquesta reforma constitueix un pas endarrere en la direcció que promou la llei reformada de lluitar contra el desordre urbanístic que era tradicional al territori de Galícia. El cert és que la disposició transitòria tercera de la llei (“Edificacions sense llicència”) du a terme una autèntica “amnistia urbanística” en permetre incorporar al patrimoni del titular “les edificacions i construccions realitzades sense llicència o sense autorització autonòmica preceptiva, existents amb anterioritat a l’1 de gener de 2003, i respecte de les quals en el moment d’entrada en vigor d’aquesta llei hagi transcorregut el termini legalment establert (de sis anys) sense que l’Administració adoptés cap mesura dirigida a restaurar la legalitat urbanística o ambiental”.

La Llei 2/2010 atribueix als municipis moltes de les competències sobre llicències que abans estaven a les mans de l'Administració autonòmica (cf. els nous art. 33, 36, 37 i 38 de la llei sobre els usos permesos, autoritzables i prohibits en les diferents categories del sòl rústic). Vistes les múltiples agressions que ha patit en les últimes dècades el sòl rural a Galícia (proliferaió d'habitatges, de naus i d'edificacions destinades a usos no vinculats a la utilització dels terrenys segons el seu destí i la naturalesa rústica, la continuïtat de la tradicional fragmentació del territori, l'increment d'actuacions i obres als sòls protegits com la ribera del mar o els terrenys litorals, etc.), i, en molts casos, sota l'antuència dels municipis corresponents, fa una mica de por el fet que, malgrat l'actual crisi de la construcció, la nova reforma incrementi el desordre i la indisciplina urbanística en aquesta comunitat autònoma.

Caldrà confiar en la responsabilitat dels municipis i en la bona feina que ha fet l'Agència de Protecció de la Legalitat Urbanística, que ha cristal·litzat en una doctrina jurisprudencial abundant a favor seu. L'Agència de Protecció de la Legalitat Urbanística es troba, no obstant això, en un procés de remodelació, ja que la conselleria de què depèn l'ha desposseït de les funcions d'emissió d'informes i autoritzacions administratives en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i costes, i li ha restringit l'activitat a la inspecció, reposició i sanció urbanística, alhora que ha començat a desistir de procediments judicials per infraccions urbanístiques contra municipis costaners que havien sucumbit a la febre del maó.

3. L'ordenació del territori i la tensió entre espais protegits i activitats productives

L'absència de planificació integral de l'ordenació del territori és, segurament, l'origen d'una bona part dels problemes ambientals que avui preocupen Galícia. En aquest sentit, el mode tradicional d'assentament territorial a Galícia caracteritzat per una dispersió elevada dificulta i encareix la prestació de serveis públics (abastament d'aigües, transport públic, telecomunicacions, serveis socials). L'absència de planificació territorial afavoreix que aquest mode d'ocupació del territori es consolidi, i produeix una ocupació del territori molt intensiva i poc sostenible. També té, com a conseqüència, la desarticulació entre els diversos àmbits d'intervenció pública, i ocasiona actuacions contradictòries entre diversos òrgans administratius amb interessos sectorials contraposats (protecció d'espais naturals en què es projecten i autoritzen activitats amb impactes ambientals severos, i.e. mines).

La creixent pressió urbanística a la zona costanera, que s'havia intentat frenar amb la moratòria temporal de construcció en els primers 500 m litoral per als municipis sense instruments de planificació adaptats a la normativa urbanística,⁵ i la modificació de la Llei 9/2002, d'ordenació urbanística i protecció del medi rural de Galícia, que hem comentat, obren novament el camí a la implantació indiscriminada d'activitats productives en zones sensibles del litoral i en espais naturals protegits. Continuen pendents d'elaboració les "directrius d'ordenació del territori, que s'han posposat en la seva elaboració en diversos moments, que haurien d'ajudar alguns dels problemes que genera l'emplaçament desordenat d'activitats productius i habitatges. El nou Govern del PP ha decidit retrotreure el procediment d'elaboració de les directrius d'ordenació del territori,⁶ tramitant, no obstant això, paral·lelament i anticipadament el Pla d'Ordenació del Litoral, que havia de penjar de les directrius generals.

El Pla d'Ordenació del Litoral (<http://www.xunta.es/litoral/>), actualment en fase d'exposició pública, ha rebut crítiques d'aspectes tècnics, però essencialment ha concentrat objeccions amb relació a la permissivitat per ubicar en zones del litoral sensibles tota mena d'instal·lacions productives (instal·lacions aquícoles, polígons industrials, balnearis...). Els empresaris han saludat la flexibilització de la protecció del litoral i l'anunciada finalització de la moratòria de construcció en la franja dels 500 m per als municipis sense planejament adaptat a la legislació urbanística vigent.

4. La qualitat de les aigües

També, la situació dels rius gallecs continua sent molt preocupant. Les múltiples actuacions per a abastaments hidroelèctrics tenen com a resultat que a penes existeixin trams de riu verges i que part d'empreses hidroelèctriques hagin produït, fins i tot, episodis d'assecament del riu Sil sense llicència per realitzar obres, la qual cosa ha portat denúncies davant la fiscalia i les autoritats comunitàries. L'anunciada instal·lació de dispositius de control i vigilància d'abocaments, ja que hi ha nombrosos focus d'abocament procedents d'indústries, granges, habitatges i, fins i tot, col·lectors

⁵ Llei 6/2007, d'11 de maig, de mesures urgents en matèria d'ordenació del territori i del litoral de Galícia.

⁶ Orde do 9 de novembro de 2009 pola que se acorda retrotraer o expediente de tramitación das directrices de ordenación do territorio ao inicio do proceso de tramitación ambiental avaliación ambiental estratéxica (DOG, de 19 de novembro).

municipals, no ha donat de moment un saldo de millora significativa de les aigües continentals. La mala salut de les aigües continentals té continuïtat al litoral. Les deficientes mesures de depuració a les zones costaneres, que concentren una bona part de la població i de les activitats productives a Galícia, comporten que les rieres gallegues i el conjunt del litoral pateixin uns nivells de contaminació preocupants que posen en risc el marisqueig i la pesca, a més del benestar de la població. La major part de les urbs costaneres no compten amb sistemes de depuració que cobreixin seves necessitats, cosa que redunda en una contaminació litoral més gran. A això s'hi uneixen els abocaments realitzats pel sector productiu (empreses químiques, papereres, hidrocarburs, conserves...) amb unes mesures de control encara deficientes.

Continua pendent de solució el sanejament de les aigües residuals de la Ría de Vigo després de la condemna judicial (Afer C-26/04, sentència de 15 de desembre de 2005). Les discrepàncies quant a l'emplaçament, el repartiment dels costos i la gestió de la nova planta entre les tres administracions implicades poden acabar amb una multa europea de 20 milions d'euros en cas d'incompliment dels terminis negociats per adoptar mesures que s'exhauririen aquest estiu de 2010.

També hi ha conflicte entre la Xunta de Galícia i el Govern central sobre la competència per sanejar la Ría de Coruña i executar un pla de fangs per regenerar-la.

5. El creixent problema de gestió de residus sense cap solució aparent a curt termini

En aquests últims mesos caldria destacar la greu crisi del model de gestió de residus a Galícia amb un accidentat rosari de notícies sobre els controls de contaminació, problemes econòmics, deficiències en el tractament de residus mèdics i saturació de l'actual planta de tractament autonòmica (al municipi corunyès de Cerceda).

Malgrat les advertències del Consell de Comptes de Galícia en l'informe de fiscalització de 2004, en què la reinversió dels beneficis en SOGAMA (la societat amb participació de la Xunta 51%, i Unió Fenosa 49%), una de les primeres decisions del nou executiu ha estat el repartiment de beneficis —cinc milions d'euros—.

En aquest exercici s'han detectat deficiències en el tractament de lixiviats, en el segellament i emmagatzemament de residus, que obliga a fer inversions de tres milions d'euros. D'altra banda, el balanç energètic de la planta d'incineració és negatiu i

consumeix més energia de la que produeix d'acord amb la Memòria d'activitat de 2008 (produeix 459.867 MWh i necessita 507.914 MWh). La fracció orgànica no es tracta de forma diferenciada, tan sols els envasos els reben un tractament diferenciat. A més a més, la planta SIGRE, que tracta els medicaments, està pendent de la decisió sobre la continuïtat, perquè ha saltat a la llum pública que els últims sis anys s'han acumulat els residus d'abocador i que incompleix les mesures de condicionament mínimes realitzant abocaments a les aigües.

La clara insuficiència de la planta actual i el model d'incineració allunyat dels objectius preferents de la política comunitària de residus obliguen a adoptar una decisió amb relació a la gestió dels residus a Galícia. Hi ha, per tant, un problema de model i de capacitat que no sembla que s'hagi de solucionar a curt termini.