

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN GALICIA

(SEGUNDO SEMESTRE 2019)

BELTRÁN PUENTES COCIÑA

Investigador en formación

Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Ley de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia. 3. Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia. 4. El previsible cierre de la central térmica de As Pontes. 5. Dos nuevos proyectos de ley. 6. Unos cuantos decretos.

1. INTRODUCCIÓN

La aprobación de la Ley de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia y de la Ley patrimonio natural de Galicia y la comunicación de Endesa a la CNMV sobre la inviabilidad económica de la central térmica de As Pontes han marcado la actualidad ambiental de Galicia en el último semestre. Además, la presentación de los borradores de dos proyectos de ley y de los borradores de las estrategias autonómicas de cambio climático y economía circular, permiten hablar de una aparente reactivación del pulso ambiental en la Administración autonómica en el último semestre (abril-octubre 2019).

2. LA LEY DE REHABILITACIÓN Y DE REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS DE GALICIA

La Ley 1/2019, de 22 de abril, arranca con un título complejo que hace referencia a tres conceptos distintos y que ya es objetable desde el punto de vista lingüístico: “Ley de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas”. La disyuntiva que plantea entre la rehabilitación y los otros dos conceptos nos sugiere las siguientes cuestiones: ¿Intenta decir el legislador que la rehabilitación es una actividad diferenciada mientras que la regeneración y la renovación forman parte de una misma actuación? ¿Que la regeneración y la renovación sólo pueden ser urbanas, mientras la rehabilitación se podría practicar en cualquier tipo de suelo? Son dudas que no quedan resueltas en la exposición de motivos, y tampoco encontramos razones de carácter técnico en el articulado de la ley para establecer tal distinción de conceptos.

Atendiendo al tenor literal de la exposición de motivos y el glosario de definiciones del artículo 2, se entiende que la rehabilitación consistiría en las tareas de mantenimiento del parque edificatorio construido, esto es, “la realización de las obras y los trabajos de mantenimiento o de intervención en los edificios existentes”. Por otra parte, las actuaciones de regeneración y renovación urbanas perseguirían la recuperación de áreas degradadas,

comprendiendo "actuaciones que afectan tanto a edificios como a tejidos urbanos, y que pueden llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos". Siguiendo este modo de razonar, quizá hubiese sido más eficaz prescindir de la "renovación urbana" en el título de la ley, pues no se justifica la necesidad de distinguirla de la regeneración.

En cuanto a los fines, la norma quiere contribuir a la configuración de unas políticas de vivienda sostenibles, que den respuesta a las necesidades habitacionales de la población a la vez que fomentan el aprovechamiento de los recursos existentes y la conservación del patrimonio construido. La perspectiva que motiva la ley es que "la mejor forma de conservar es habitar, ocupar los espacios y generar actividad".

La ley se estructura en un título preliminar —con el objeto, el glosario y la regulación del informe de evaluación de edificios— y cuatro títulos de diferente alcance. El título I se encarga de la regulación de la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbana, que se llevarán a cabo a través de la delimitación previa de ámbitos de actuación. Un primer aspecto destacado es la previsión de fórmulas de intervención pública que pueden limitar el derecho de propiedad del suelo —expropiación, venta y sustitución forzosas—, de modo que los inmuebles deteriorados y abandonados no supongan un obstáculo permanente para la recuperación de un ámbito degradado.

En el plano urbanístico, se contempla un procedimiento de tramitación simplificada de los instrumentos de planeamiento, si bien con una aplicación muy acotada: sólo para realizar modificaciones puntuales, de escasa entidad y alcance reducido, que afecten a una superficie muy limitada del ámbito y que no modifiquen la clasificación del suelo.

Se introducen también unas normas de aplicación directa para aquellos ámbitos que están regulados por un plan especial de protección, con el objetivo de reducir barreras a la rehabilitación, introduciendo niveles de prestaciones y confort actuales, al tiempo que se mantienen los elementos patrimoniales que motivaron la especial protección.

El título II cataloga las diferentes las áreas de intervención sobre las que actuará la Administración autonómica de forma prioritaria. Se trata de las áreas de

rehabilitación integral (ARI); las áreas de regeneración urbana de interés autonómico (Rexurbe), previstas cuando la delimitación coincida con un conjunto histórico declarado bien de interés cultural; las zonas de especial necesidad de rehabilitación (ZER), cuando fuese necesaria una actuación urgente; y los núcleos rurales en estado de abandono.

En el título III se contemplan medidas de coordinación y simplificación administrativas, manteniendo las oficinas de rehabilitación como instrumento esencial de la ejecución y anunciando la creación de una plataforma informática para uso interno de la red de oficinas. Se crean también los centros Rexurbe.

Por último, el título IV está dedicado a las medidas de fomento y financiación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que se limitarían a los servicios de apoyo que prestará la administración autonómica para favorecer el acceso a diferentes tipos de financiación pública (fondos estructurales europeos, estatales, autonómicos, locales...) o para fomentar el uso de instrumentos alternativos de tipo financiero, fiscal o de colaboración público-privada.

En las áreas Rexurbe sí se contemplan intervenciones directas de la Xunta de Galicia, que podría adquirir y rehabilitar edificios dentro de sus capacidades presupuestarias, a través del Instituto Galego da Vivenda e Solo (disposición adicional primera). En esta línea, además de las ayudas a particulares, se prevén las siguientes medidas: el establecimiento de ayudas a promotores de vivienda que puedan recuperar edificaciones completas, destinando una parte al alquiler con una renta máxima tasada; la promoción de la constitución de cooperativas para la rehabilitación; la concesión de derechos de superficie, cesión, permuta de cosa futura o arrendamiento con o sin opción de compra o venta; el fomento de la rehabilitación para vivienda pública concertada; o el fomento de actividades comerciales y de servicios en el ámbito de actuación. Se prevé que estos instrumentos puedan ser aplicados a otros ámbitos de rehabilitación distintos de los Rexurbe (disposición adicional tercera).

Sin embargo, la principal novedad en los ámbitos Rexurbe es la creación de un canon sobre los inmuebles declarados en estado de abandono, como tributo propio de la Comunidad Autónoma de Galicia, con naturaleza de impuesto de

carácter real. El impuesto tiene una finalidad extrafiscal: impulsar las actuaciones de rehabilitación y evitar o reducir el estado de abandono de las edificaciones existentes.

3. LA LEY DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD DE GALICIA

La segunda ley del semestre es la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, que ha recibido una notable contestación ciudadana, política y ecologista.

La norma se dicta con base en la competencia autonómica exclusiva para establecer normas adicionales sobre la protección del medio ambiente, conforme al artículo 149.1.23 de la Constitución Española. Substituye a la obsoleta Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza, que actuaba sobre los espacios naturales, la fauna y la flora silvestres. En este sentido, la nueva regulación pretende llevar a cabo una protección transversal del patrimonio natural gallego, integrando los fines perseguidos por la norma —el derecho a gozar de un ambiente adecuado y la preservación, mejora, restauración y uso sostenible del medio natural y la biodiversidad— en las demás políticas sectoriales.

La ley se estructura en cuatro títulos. El título I, "Disposiciones generales", contiene el objeto, el ámbito de aplicación y los principios generales de la ley (prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, precaución ante las intervenciones que puedan afectar al patrimonio natural o a la biodiversidad y prevención contra el cambio climático), así como los mecanismos de colaboración y cooperación con otras administraciones, instituciones, personas propietarias y usuarias y entidades de custodia del territorio. Se recoge las obligaciones de la Administración autonómica de integrar los fines de la ley en las acciones desarrolladas en materia de educación ambiental, de garantizar el acceso a la información ambiental, de promover la participación pública en el diseño y ejecución de las políticas públicas y de fomentar la participación de la ciudadanía en actividades de voluntariado ambiental.

El título II contiene la categorización de los espacios naturales protegidos. Entre las novedades, cabe destacar la creación de las "microrreservas" como subcategoría de las reservas de carácter temporal; la supresión de las "zonas de especial protección de los valores naturales", toda vez que todos los espacios de este tipo pertenecen a la Red Natura 2000; la fijación de una superficie mínima para que un espacio pueda ser declarado parque natural —aspecto que ha sido criticado por la oposición y los colectivos ecologistas—; el establecimiento de una Red de parques de Galicia; y la modificación del régimen de los "espacios naturales de interés local", que podrán incluir espacios integrados en más de un término municipal y también ser gestionados con base en diferentes modalidades asociativas y de colaboración.

Por otra parte, se regula con mayor detalle el procedimiento de declaración de los espacios naturales protegidos, incluyendo un procedimiento para admitir propuestas de declaración de lugares de importancia comunitaria y la obligación de que cada espacio protegido cuente con su correspondiente instrumento de planificación. También se refuerza el papel de estos instrumentos, cuya denominación deja de ser "planes de conservación" y pasa a ser "planes de gestión", y que prevalecerán sobre los demás instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de los recursos naturales o física.

Además, con respecto al régimen de protección cautelar, desde el momento en el que se inicia el procedimiento de declaración de un espacio protegido y hasta que no se produce la aprobación del instrumento de planificación, las transformaciones que incidan sobre la realidad física, geológica o biológica del ámbito territorial del espacio deberán ser autorizadas mediante informe favorable de la consejería competente.

Se recoge también en este título II la obligación de evaluar ambientalmente planes, programas y proyectos que incidan sobre la Red Natura 2000 o la Red gallega de espacios protegidos, así como la obligación de elaborar una estrategia autonómica en materia de infraestructuras verdes y conectividad y restauración ecológicas.

El título III regula, en sendos capítulos, la conservación de las especies silvestres y de los hábitats. Con respecto a las especies, se alinean o actualizan los

conceptos con respecto a aquellos previstos en la normativa básica estatal. En este sentido, se crea el "Listado de especies silvestres en régimen de protección especial de Galicia", que substituye al "Registro de especies de interés gallego" y que incluye el "Catálogo gallego de especies amenazadas". Dentro de este último, se simplifican las categorías para contemplar ahora solamente los tipos "en peligro de extinción" y "vulnerable". La cuestión conceptual es relevante porque la inclusión en una u otra categoría determinará el régimen de protección especial previsto para cada especie: prohibiciones, excepciones a las prohibiciones, planes de recuperación, planes de conservación, etc., cuestiones todas ellas reguladas en este título.

Por último, el título IV se encarga del régimen de inspección y sanción.

La norma ha sido criticada por numerosas asociaciones ecologistas¹ que ven en la ley una fórmula propagandista carente de ambición y una mera adaptación a la normativa europea y estatal. Reclaman que sería más importante cumplir la anterior Ley 9/2001, de conservación de la naturaleza, que ha adolecido de graves problemas de aplicación² como la falta de aprobación y aplicación de los planes de recuperación y conservación de las especies amenazadas o la paralización de la Red Natura 2000. Es significativo que Galicia, siendo un territorio con un patrimonio natural notorio, sea la segunda comunidad autónoma con menor porcentaje de superficie cubierta por la Red Natura 2000³. Además, señalan que la nueva norma no responde a los actuales problemas del medio natural gallego, obviando la proliferación de especies invasoras, la pérdida de biodiversidad, el deterioro de los humedales, el cambio climático o las trabas para suscribir convenios de larga duración para la custodia del territorio⁴.

Aunque el aspecto más criticado de la Ley 5/2019 quizás sea el mencionado requisito de superficie mínima que debe tener un área para ser declarada como parque natural, medida que en la práctica dificultaría enormemente la

¹ Algunas de las alegaciones presentadas por varios colectivos ecologistas se pueden consultar en este documento: <<https://drive.google.com/file/d/0ByrHCUEXEshcQUJOSHhFc240bHM/view>> [Última consulta: 17.10.2019].

² <<https://gnhabitat.org/escuro-futuro-da-natureza-no-parlamento-galego/>> [Última consulta: 17.10.2019].

³ <<https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/sociedad/2010/08/08/galicia-comunidades-superficie-cubierta-red-natura-2000/00031281258600094357667.htm>> [Última consulta: 17.10.2019].

⁴ <https://elpais.com/ccaa/2019/07/16/galicia/1563303716_808872.html> [Última consulta: 17.10.2019].

declaración de nuevos espacios protegidos de este tipo. Para hacernos una idea de lo que supone esta limitación, es relevante saber que de los seis parques declarados hasta el momento en Galicia sólo uno superaría el límite fijado —dos mil quinientas hectáreas en los parques naturales insulares y diez mil hectáreas en los peninsulares—. Incomprensible.

Por otra parte, recientes sucesos han sembrado las dudas sobre la política de la Xunta de Galicia con respecto a los espacios protegidos, como la construcción del parque eólico de Serra do Oribio, situado en un espacio de la Red Natura 2000 que además está catalogado como Zona Especial de Conservación (ZEC) y Zona de Especial Protección de los Valores Naturales (ZEPVN). El parque cuenta con una Declaración de Impacto Ambiental obsoleta y desactualizada, del año 2005, que ignora la actual prohibición de instalar nuevos parques eólico en los espacios de la Red Natura 2000 (artículo 23.2.a) del Plan Director de la Red Natura 2000 en Galicia, aprobado por el Decreto 37/2014, de 27 de marzo).

4. EL PREVISIBLE PERO NO PLANIFICADO CIERRE DE LA CENTRAL TÉRMICA DE AS PONTES

La comunicación de Endesa a la Comisión Nacional del Mercado de Valores sobre la inviabilidad económica de la central térmica de As Pontes, el 27 de septiembre, ha caído como un chorro de agua fría sobre los intereses de la industria, la actividad económica y la ciudadanía de las comarcas afectadas. Sin embargo, la naturaleza de la actividad —la quema de carbón de baja calidad para generar energía— y el alza de los precios en el mercado del CO₂ hacen insostenible su continuidad de acuerdo con los compromisos ambientales adquiridos a escala europea.

En los últimos años, hemos visto cómo la falta de planificación, la insistencia por parte de los Gobiernos estatal y autonómico en prorrogar la actividad de las térmicas y las decisiones erráticas de la compañía han terminado por convertir el caso de As Pontes en un paradigma de cómo no se deben hacer las cosas en el marco de la transición energética si se pretende que ésta sea, a su vez, justa. Es relevante tener en cuenta las prescripciones del borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 remitido a la Comisión Europea por el actual Gobierno del Estado en febrero de 2019, que permitía la continuidad de

las centrales térmicas de carbón hasta 2030, si bien preveía que dejarían de ser competitivas dado el precio previsto de la tonelada de CO₂ en el sistema europeo de compraventa de emisiones, tal y como ha sucedido. Así, en las últimas semanas han aparecido varias columnas en prensa que coinciden en señalar la necesidad de diversificar la actividad industrial de la zonas y la responsabilidad de los decisores políticos de "introducir medidas que rompan con las inercias, lleven al cambio gradual y eviten shocks como los que estamos viendo estos días en nuestro país"⁶.

Para contextualizar, conviene saber que la central de As Pontes ocupa la posición número 17, y es la primera española, en el ranking de las compañías de Europa que más dióxido de carbono emiten a la atmósfera⁷. Por otro lado, la planta da trabajo a más de 800 trabajadores/as, entre empleos directos y auxiliares, y la compañía había realizado reformas por valor de 218 millones de euros para cumplir con los requisitos de la Directiva 2010/75/UE de emisiones industriales.

5. UNA INUSUAL PRODUCTIVIDAD NORMATIVA EN MATERIA AMBIENTAL

Dos nuevos proyectos de ley (Ley de residuos y suelos contaminados y Ley de pesca continental), dos estrategias en camino (la Estrategia de cambio climático y energía 2050 y la Estrategia de economía circular 2030) y unos cuantos decretos aprobados completan el amplio abanico de novedades en materia ambiental del último semestre en Galicia.

El borrador del proyecto de ley de residuos y suelos contaminados presentado por el Gobierno autonómico se ha publicado con novedades llamativas para la

⁵ La ministra para la Transición Ecológica, Teresa Ribera, lamentaba las inversiones fallidas, "¡Quién pudiera recuperar ahora los 200 millones invertidos en la planta para destinarlos a diversificar la actividad en la zona!", al tiempo que señalaba un futuro para la central que pase por "la transformación de la térmica de As Pontes en una planta de biomasa compatible con las dimensiones cuantitativas que sean respetuosas con la biodiversidad y la sostenibilidad de la zona".

⁶ Así lo proponía Xabier Labandeira, catedrático de Economía, que se refería al cese de la actividad de la central térmica como "un shock que chega de súpeto e causa importantes disrupcións económicas a familias e empresas, pero que podería terse evitado cunha regulación pública menos acomodaticia e curtopracista nos últimos anos e que tivese quebrado as inercias".

⁷ <https://elpais.com/economia/2019/04/01/actualidad/1554147363_689431.html> [Última consulta: 17.10.2019].

opinión pública y efectistas a nivel mediático: la prohibición de vender vasos, platos, vajillas y bandejas de plástico —medida que va a ser obligatoria a partir de la transposición de la Directiva europea sobre plásticos de un solo uso— y la obligación de los restaurantes de ofrecer la comida que sobre a los clientes. Además, asume los nuevos objetivos de valorización y reciclaje de residuos fijados por la Unión europea, como no podía ser de otra manera.

Sin embargo, son varios los elementos del borrador que entran en conflicto con fines ambientales. A los efectos que aquí interesan, baste indicar la apuesta del ejecutivo autonómico por perpetuar el modelo centralizado de gestión de residuos en la planta incineradora de SOGAMA, radicalmente opuesto a los principios de jerarquía de residuos y proximidad y a las propuestas de la estrategia de economía circular de la Unión Europea, que se han materializado en un primer paquete de directivas sobre residuos aprobadas el 30 de mayo de 2018. Los principios de proximidad y precaución, centrales en la normativa europea, ni se mencionan. Se ignoran también las indicaciones de la Unión Europea sobre la utilización de medidas fiscales —impuestos sobre el vertido y sobre la incineración— u otros instrumentos económicos para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos.

Otro tanto podríamos decir de los borradores presentados para información pública de las estrategias gallegas de cambio climático y de economía circular: no contemplan más que meros ajustes menores y no asumen la ambición necesaria para cumplir con las exigencias europeas en materia de emisiones, transición energética, prevención y valorización de residuos. La apuesta por la ampliación de la planta de incineración de SOGAMA o por la (imposible) continuidad de las centrales térmicas de carbón, que representan un tercio de las emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI) en Galicia, confirman esta falta de interés por un verdadero cambio de modelo.

Por otra parte, se han aprobado varios decretos:

- El Decreto 38/2019, de 14 de marzo, por el que se aprueba la catalogación de los tramos urbanos y naturales de las playas de Galicia. Esta norma incide en la tendencia del ejecutivo autonómico por descargar tareas y carga de

trabajo en las administraciones locales, señalada en anteriores crónicas⁸. A este respecto, en la introducción se dice que "[l]a catalogación de los tramos naturales y urbanos de las playas contenida en este decreto contribuye a definir los límites que deberán tener presentes las administraciones autonómicas y locales en el ejercicio de sus respectivas competencias con incidencia en dichos tramos".

- El Decreto 37/2019, de 21 de marzo, por el que se determinan los órganos competentes y otras medidas para el control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.
- El Decreto 42/2019, del 29 de marzo, que modifica la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda, como consecuencia de la reestructuración realizada en las consejerías tras la salida de varios consejeros del Gobierno de la Xunta de Galicia para atender compromisos electorales a nivel local y encabezar candidaturas del Partido Popular en varias ciudades gallegas.
- Por último, como consecuencia del anterior, se aprueba el Decreto 49/2019, de 2 de mayo, para modificar la estructura orgánica del Observatorio Autonómico de los Ríos de Galicia. Es criticable desde la visión de la planificación y la técnica legislativa, ya que el mencionado observatorio había sido creado por el también reciente Decreto 15/2018, de 25 de enero.

Sirva a modo de conclusiones la siguiente reflexión: los poderes ejecutivo y legislativo gallegos han experimentado una innegable recuperación de la actividad en materia ambiental, cada uno dentro de sus ámbitos de actuación, pero siempre bajo el impulso del propio Gobierno de la Xunta de Galicia, a través de la aprobación de varias leyes, decretos, estrategias y proyectos que verán la luz, previsiblemente, en el próximo ejercicio. Esta aparente reactivación del pulso ambiental contrasta, sin embargo, con el contenido de muchas de las reformas. Da la sensación de que, después de tantos años sin apenas actividad normativa en materia de protección del medio ambiente, se habían acumulado en el furgón de cola varios proyectos que ahora, ante la inmediatez electoral y la necesidad

⁸ Vid. apdo. 3 de la crónica del primer semestre: Beltrán Puentes Cociña, "Derecho y políticas ambientales (primer semestre 2019)", en *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, volumen X, núm. 1, 2019, p. 5.

de cumplir con los compromisos a nivel europeo, brotan de manera apresurada y de forma bastante discutible tanto desde el plano procedimental (ausencia de planificación, trámites reducidos de participación pública, defectuosa técnica legislativa, etc.) como desde el plano material (escasa ambición, varios *cortapegas* de la normativa estatal y europea, límites a la protección ambiental, etc.).