

**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN GALICIA: REDUCCIÓN DE
CARGAS ADMINISTRATIVAS..., Y AMBIENTALES**

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela

Sumario: 1. Introducción. 2. La reducción de cargas administrativas como disculpa para la desregulación ambiental. 3. La nueva Ley de Caza. 4. Normas de aplicación del canon eólico. 5. Un limitado Plan Director de la Red Natura.

1. Introducción

Se suceden las normas con una perspectiva ambiental diluida en un contexto de profunda regresión (normativa, presupuestaria, de impulso político...). En este período cabe resaltar la amplia remodelación del control ambiental de actividades con la práctica eliminación de la licencia municipal de actividades y una nueva regulación del trámite de evaluación de incidencia ambiental. La nueva Ley de Caza y la regulación de las normas de aplicación del Canon Eólico completan el panorama que en materia de planificación se acompaña con un devaluado y tardío Plan Director de la Red Natura.

2. La reducción de cargas administrativas como disculpa para la desregulación ambiental

Siguiendo una estela de moda, Galicia cierra 2013 aprobando la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia (DOG de 27 de diciembre)¹. Una ley que se anuncia como remedio taumáturgico contra la crisis y que se encuadra en las normas que pretendidamente buscan dar cumplimiento a los mandatos de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Si bien Galicia ya había aprobado la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia, con esta finalidad, ahora se busca establecer “un régimen jurídico único del ejercicio de actividades en Galicia, eliminando de manera plena y efectiva la licencia de apertura previa a la instalación y al inicio de la actividad (licencias de actividad o instalación y de apertura o funcionamiento). En este sentido, la ley da cumplimiento en Galicia a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de economía sostenible, el cual determina que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo” (exposición de motivos).

Efectivamente, de acuerdo con esa línea normativa, se incluye un título III con el rótulo “Regulación integrada del ejercicio de actividades”, que se inicia con un primer capítulo denominado “Supresión de la licencia municipal de actividad y régimen de comunica-

¹ <http://www.xunta.es/dog/Publicados/2013/20131227/AnuncioC3B0-201213-0001_gl.html>.

ción previa”. Se suprime, en definitiva, con carácter general la licencia municipal de actividades, que es sustituida por la comunicación previa como fórmula de control administrativo “para la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial” (art. 23).

Desde el punto de vista ambiental, esta ley tiene interés por cuanto establece el régimen de evaluación ambiental de actividades en el capítulo II del citado título III. El artículo 31 recuerda el sometimiento a autorización ambiental integrada de las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, y el 32 el sometimiento de los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental a su normativa.

Lo que es más significativo de esta ley es la regulación de la evaluación de incidencia ambiental en los artículos 33 y siguientes. Con esta regulación se deroga el muy desfasado régimen jurídico previsto en la Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de Galicia, y en dos decretos de desarrollo, uno de ellos ya de principios de los años noventa:

Disposición derogatoria segunda

1. Queda derogado el capítulo IV del título II, “De la evaluación de incidencia ambiental”, artículos 13 a 19, ambos inclusive, de la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia.
2. Quedan derogados los decretos siguientes:
 - a) Decreto 442/1990, de 13 de septiembre, de evaluación del impacto ambiental para Galicia.
 - b) Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental.

A aquellas actividades que figuran en el anexo de la Ley, fundamentalmente las mismas a las que se les aplica la legislación de evaluación de impacto en un tramo de incidencia menor en función de los parámetros fijados (consumo de energía, agua o materias primas, capacidad de producción...), se les aplica esta nueva regulación de la evaluación de incidencia ambiental.

La Ley recoge una excepción a la aplicación de sus preceptos para los denominados proyectos industriales estratégicos, regulados al amparo de la Ley 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la política industrial de Galicia. Esta problemática norma am-

para un amplio excepcionamiento de la normativa administrativa y ambiental y numerosas especialidades procedimentales para ofrecer una alfombra roja a aquellos proyectos que alcancen esta calificación (expropiación urgente, ayudas directas, acortamiento de plazos, eliminación de trámites participativos...). También, como se ve, de la evaluación de incidencia ambiental regulada por la Ley 9/2013:

Disposición adicional primera. Régimen de los proyectos industriales estratégicos

Los proyectos industriales estratégicos previstos y regulados en la Ley 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la política industrial de Galicia, se someten a lo dispuesto en la misma, no siéndoles de aplicación lo previsto en la presente ley.

La regulación que contiene la Ley de la evaluación de incidencia ambiental es muy escueta, apenas cuatro artículos. La Ley establece el órgano de tramitación, el competente en materia de medio ambiente, y la documentación que se requiere para el inicio del procedimiento:

Artículo 34. Solicitud de declaración de incidencia ambiental

1. Toda persona física o jurídica que pretenda desarrollar una actividad comprendida en el anexo deberá solicitar la emisión de declaración de incidencia ambiental ante el órgano de la consejería competente en materia de medio ambiente, denominado en lo sucesivo órgano ambiental.

2. Con la solicitud de declaración de incidencia ambiental deberá adjuntarse la siguiente documentación:

a) Proyecto técnico redactado por técnico/a competente en la materia, en su caso.

b) Una memoria descriptiva en la que se detallen:

1º. Los aspectos básicos relativos a la actividad, su localización y repercusiones en el ambiente.

2º. Los tipos y cantidades de residuos, vertidos y emisiones generados por la actividad, y la gestión prevista para ellos.

3º. Los riesgos ambientales que puedan derivarse de la actividad.

4º. La propuesta de medidas preventivas, correctoras y de autocontrol de la incidencia ambiental.

5º. Las técnicas de restauración del medio afectado y programa de seguimiento del área restaurada en los casos de desmantelamiento de las instalaciones o cese de la actividad.

6°. Los datos que a juicio del/la solicitante gozan de confidencialidad amparada en la normativa vigente.

En los artículos siguientes se detallan los trámites procedimentales, entre los que se contempla un trámite de alegaciones de las personas interesadas por un plazo de quince días simultáneo a la consulta a las administraciones afectadas. Solo potestativamente se consultará a otras personas físicas o jurídicas (artículo 35.2: “La consulta podrá ampliarse a otras personas físicas o jurídicas públicas o privadas vinculadas a la protección del medio ambiente”). La Ley no establece la naturaleza de los informes así solicitados y tan solo especifica su carácter no obstativo para la continuación del procedimiento: “Los informes solicitados y no recibidos en el plazo estipulado se entenderán como favorables, pudiendo continuar el procedimiento” (art. 35.3). Únicamente el informe de compatibilidad urbanística municipal es vinculante y supone la obligación de poner fin al procedimiento archivando las actuaciones (artículo 35.4: “Si el ayuntamiento emitiera informe de no compatibilidad del proyecto con planeamiento urbanístico, el órgano ambiental dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivando las actuaciones”).

Sobre los efectos y plazos de la declaración de incidencia ambiental se centra el artículo 36, que establece:

2. La declaración de incidencia ambiental deberá ser emitida en el plazo máximo de dos meses desde la presentación de la solicitud. Si se supera el citado plazo, la declaración se entenderá favorable, quedando la persona solicitante vinculada por las medidas preventivas, correctoras y de restauración recogidas en la memoria presentada con la solicitud.
3. La declaración pondrá fin a la vía administrativa y será notificada a la persona solicitante, a las personas interesadas que hubiesen formulado alegaciones y al ayuntamiento donde se prevea implantar la actividad.
4. La declaración de incidencia ambiental tendrá efectos vinculantes para la autoridad municipal.

Es relevante, en este sentido, la vinculación de las autoridades municipales al sentido y las medidas que fije la declaración de incidencia ambiental.

La Ley atribuye la vigilancia y el seguimiento de las condiciones establecidas en la declaración a las autoridades municipales, sin perjuicio de las que puedan corresponder a la comunidad autónoma.

La relevancia que cobra la actividad inspectora en un contexto en el que se traslada el control administrativo al ámbito operativo al aligerar las cargas administrativas en el momento de inicio debería reforzar precisamente la inspección administrativa. Para ello, la Ley recoge una disposición adicional encaminada a fijar un plazo —un año— para que las medidas organizativas precisas para este cambio de paradigma se produzcan. Habrá que comprobar si realmente se produce o si, como consecuencia de las estrecheces de personal y la tradicional aversión a las medidas de inspección, se produce un desarbolamiento del control ambiental de actividades.

Disposición adicional tercera. Reforzamiento de la inspección administrativa

En el plazo de un año desde la aprobación de la presente ley todas las administraciones en que el medio de control de inicio de actividades se realice por comunicaciones previas o declaraciones responsables deberán regular las medidas y procedimientos de control operativo, habilitar los cuerpos de inspección pertinentes, diseñar planes de inspección periódica y establecer las tasas que, en su caso, procedan por estos controles.

Estarán, finalmente, también sometidas a este régimen jurídico las modificaciones sustanciales de actividades entendidas como las que incluye el artículo 38:

Artículo 38. Modificaciones sustanciales de actividades sometidas a declaración de incidencia ambiental

1. Estarán también sometidas a previa declaración de incidencia ambiental las modificaciones sustanciales de las actividades comprendidas en el anexo.
2. Se considerarán sustanciales las modificaciones de las instalaciones o procesos vinculados a la actividad de cuya realización se derive la superación de los siguientes umbrales:
 - a) El incremento superior al 50 % de la capacidad productiva de la instalación.
 - b) El incremento superior al 50 % de las materias primas empleadas en el proceso productivo.
 - c) El incremento del consumo de agua o energía superior al 50 %.
 - d) El incremento superior al 25 % de las emisiones de contaminantes atmosféricos o la implantación de nuevos focos de emisión catalogados.
 - e) El incremento superior al 50 % del vertido de aguas residuales.

- f) La producción de residuos peligrosos o el incremento del 25 % de su volumen en el caso de estar inicialmente previstos.
- g) El incremento en un 25 % de alguno o de la suma del total de contaminantes emitidos.
- h) La incorporación al sistema de producción o su aumento por encima del 25 % de sustancias peligrosas, reguladas por el Real decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.
- i) La aplicación de los umbrales señalados en el apartado 1 tendrá carácter acumulativo durante todo el tiempo de desarrollo de la actividad.

3. La nueva Ley de Caza

La aprobación de la Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de Caza de Galicia², supone la derogación de la Ley 4/1997, de 25 de junio, vigente hasta su entrada en vigor.

El cambio normativo se argumenta sobre la base de un profundo cambio en el medio agrario, fundamentalmente por su despoblación y el aumento de la superficie cinegética (más del 80% del territorio).

Es precisamente ese cambio en la ocupación y los usos del territorio el que determina uno de los elementos a los que la nueva Ley quiere dar respuesta: los daños causados por las especies a cultivos y bienes (jabalí, lobo...). Se indica así en la exposición de motivos que “adquiere una significación especial la problemática que provocan los daños que causan las especies silvestres no solo en el ámbito agrario sino también en el de la circulación vial. Dada la relevante importancia social, económica y ambiental que tiene la caza en nuestra comunidad autónoma, se crea una figura nueva, el Fondo de Corresponsabilidad, expresiva de la solidaridad en el reparto de las cargas que se derivan de la responsabilidad por los daños que causan las especies cinegéticas. Con él, se pretende aportar fondos públicos para la adopción de medidas preventivas y de medidas paliativas de los daños para evitar que se produzcan o para contribuir al esfuerzo económico que representan”. La exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración por los daños que ocasionan especies salvajes está a la orden del día.

² <http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140108/AnuncioC3B0-301213-0002_es.html>.

Otro elemento de cambio es la regulación de las explotaciones cinegéticas comerciales, en relación con las cuales se indica que están “llamadas a ser un instrumento dinamizador de la economía rural, con el componente empresarial que busca en la rentabilización de los recursos de la caza un medio para el impulso económico del medio rural”.

No obstante, la Ley ha recibido críticas en relación con la seguridad: la edad para cazar se sitúa en los 16 años, frente a los 18 que exigían las enmiendas de la oposición. También se cuestionan las batidas preventivas fuera de temporada (artículos 71 y 74).

A pesar de que la exposición de motivos hace referencia a los valores de sostenibilidad de las poblaciones y del ambiente, lo cierto es que la Ley apenas contiene en su parte dispositiva previsiones ambientales. De hecho, poco después de la aprobación de la Ley se conocía que los grupos ecologistas habían llevado al Comité Gallego de Caza la exigencia del cese de la caza de la avefría o conícora (*Vanellus vanellus*) y de la becacina o agacha (*Gallinago gallinago*), dos especies al borde de la desaparición que, sin embargo, se consideran cazables durante la temporada cinegética en Galicia³.

Si bien es cierto que la Ley contiene algunas previsiones en clave ambiental, no es esta su orientación. Así, las explotaciones cinegéticas comerciales podrán ver denegada su autorización por motivos ambientales, entre otros, pero también es posible que estas explotaciones se incardinan o afecten a espacios naturales protegidos sin que necesariamente deban someterse a una evaluación de impacto ambiental. Es dudoso que esta redacción potestativa sea compatible con la legislación europea dado que pueden verse afectados espacios de la red Natura. Recordemos que la obligación de evaluar las consecuencias que pueda tener la realización de cualquier plan o proyecto sobre los valores que justificaron la inclusión de los distintos territorios en la red Natura 2000 es un requisito recogido en el artículo 6.3 y 6.4 de la Directiva 92/43/CEE —conocida habitualmente como Directiva de Hábitats— y en el artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, al cual remite también la disposición adicional séptima de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental:

Art.27.2. La persona titular de la consejería competente en materia de caza dispondrá de un plazo de seis meses, a contar a partir de la presentación de la solicitud, para resolver la petición y, en todo caso, el silencio será positivo. La consejería

³ <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/26/galicia/1395858117_565154.html>.

competente podrá denegar la solicitud por razones debidamente motivadas cuando razones de índole técnica, sanitaria, biológica, medioambiental, de seguridad o social así lo recomendasen.

Cuando la autorización afectase a espacios naturales protegidos, el promotor o promotora ha de presentar un proyecto a los efectos de que el órgano ambiental decida en cada caso, de forma motivada, si dichos proyectos han de someterse o no a una evaluación de impacto ambiental.

Una medida prevista para excluir los aprovechamientos cinegéticos son los refugios de fauna, entendidos como:

Artículo 33. Refugios de fauna

1. Son refugios de fauna los terrenos que queden sustraídos al aprovechamiento cinegético por razones de carácter biológico, científico o educativo, a fin de asegurar la conservación de determinadas especies de la fauna silvestre.

2. En estas áreas la caza estará permanentemente prohibida, sin perjuicio de que por circunstancias especiales la consejería competente en materia de caza pueda ejecutar controles de población o autorizar el ejercicio excepcional de la caza por razones técnicas, de seguridad, científicas, sanitarias o sociales.

La creación de estos refugios puede promoverse de oficio por la Xunta de Galicia, pero también puede hacerse “a instancia de entidades públicas y privadas cuyos fines sean culturales, deportivos, científicos o ambientales, acompañando a la solicitud una memoria justificativa de su conveniencia y finalidad” (art. 34.2).

El Comité Gallego de Caza y los comités de caza provinciales, como órganos de participación consultivos en la actividad cinegética, se quedan sin desarrollar, ni siquiera en sus trazos básicos, postergando al desarrollo reglamentario su composición y funciones. No está, por lo tanto, determinado cuál será el peso de las federaciones de caza y las organizaciones de protección de la naturaleza en estos órganos.

4. Normas de aplicación del canon eólico

La Orden de 27 de enero de 2014, por la que se aprueban las normas de aplicación del canon eólico, desarrolla el tributo ambiental creado por 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 Ambiental⁴. Esta es una norma dirigida fundamentalmente a potenciar el uso de los medios electrónicos en relación con este tributo.

Mediante esta orden, por lo tanto, se crea y se regula el Censo Electrónico de Parques Eólicos de Galicia (CEPEG), se aprueban los modelos en formato electrónico de declaración inicial y modificación de los datos incorporado al CEPEG, se aprueba el modelo de autoliquidación del canon eólico y se dictan las normas de aplicación del canon eólico de acuerdo con los las disposiciones y los principios generales reglamentarios contenidos en la normativa general tributaria.

5. Un limitado Plan Director de la Red Natura

En marzo de 2014 se aprobó el Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia⁵. Después de una prolongada tramitación⁶, ve la luz este plan entre críticas sobre sus limitados efectos y el reducido alcance de la red Natura en Galicia. Tan solo un 12% del territorio está protegido, menos de la mitad de la media estatal, y sin atender las demandas de la propia Unión Europea en relación con la ausencia de lugares significativos para su protección.

⁴ <http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140130/AnuncioCA01-270114-0001_es.html>.

⁵ <http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140331/AnuncioCA02-270314-0001_es.html>.

⁶ La exposición de motivos la relata: “En cuanto al procedimiento de elaboración del decreto, el día 13 de junio de 2011 se presentó el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia al Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible como órgano consultivo de carácter colegiado de la Administración pública gallega. Por medio del anuncio de 20 de junio de 2011 se acordó someter a la participación del público el borrador del plan director, conforme a lo establecido en el artículo 16.1.a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Tras el período de consultas, se acordaron una serie de modificaciones para la mejora del documento.

Conforme a lo establecido en los artículos 21.2 y 44 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, mediante los que se regulan los procedimientos de información pública y audiencia a los interesados, previos a la aprobación de los PORN y a la declaración de ZEC, y a lo establecido en el artículo 23.4 de la Ley 9/2001, de 21 de agosto, el 17 de julio de 2012 se publicaba en el Diario Oficial de Galicia núm. 136 el Anuncio de 5 de julio de 2012, de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, por el que se acordaba someter al procedimiento de información pública y audiencia a los interesados el proyecto de decreto por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia.

Posteriormente, el proyecto de decreto se sometió al trámite de audiencia de los ayuntamientos afectados durante un período de quince días hábiles. Asimismo, fueron oídas las juntas consultivas de los parques naturales constituidas al amparo del Decreto 265/2007, de 28 de diciembre, por el que se modifica la composición de las juntas consultivas de los parques naturales de Galicia.

Finalmente, el texto modificado fue presentado de nuevo ante el Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible el 20 de diciembre de 2013”.

En relación con los usos prohibidos y los permitidos, el Plan Director mantiene abiertos ciertos usos que han causado gran polémica por la proliferación de proyectos relacionados (energía eólica, acuicultura, minería).

La regulación establece:

Artículo 23. Exclusión de actividades en la Red Natura 2000

1. El territorio delimitado por el ámbito comprendido en este decreto se considera como área de exclusión a la hora de planificar y autorizar nuevas actividades y aprovechamientos mineros a cielo abierto. Con carácter excepcional se podrán autorizar nuevas actividades extractivas a cielo abierto en aquellas áreas incluidas en el ámbito de aplicación de este decreto que sean identificadas como zonas con potencial minero por el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, definido al amparo del artículo 11 de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia, o que queden incluidas en un ayuntamiento minero declarado al amparo del artículo 45 de la Ley 3/2008, de 23 de mayo.

Las explotaciones en activo en el momento de la entrada en vigor del presente plan podrán continuar con su actividad dentro de las condiciones de su autorización u otorgamiento.

La viabilidad de las explotaciones mineras solicitadas con anterioridad a la entrada en vigor del presente plan, así como la ampliación de las explotaciones que se encuentren en activo en dicho momento, quedará supeditada al procedimiento de evaluación ambiental.

2. El territorio delimitado por el ámbito de este plan se considera como área de exclusión a la hora de planificar y autorizar nuevos aprovechamientos industriales de:

a) Energía eólica, con excepción de los proyectos de repotenciación, reparación o reemplazo de los parques existentes, en la forma que establece la normativa sectorial y una vez verificada su compatibilidad mediante una adecuada evaluación de sus repercusiones ambientales.

b) Energía hidroeléctrica, establecidos sobre canales fluviales, con excepción de los proyectos de modernización, modificación o ampliación, reparación o reemplazo de los aprovechamientos hidráulicos existentes, así como también los que sean necesarios para garantizar la calidad del medio que los sustenta.

c) Energía fotovoltaica, con excepción de los proyectos de modificación de los existentes.

3. El territorio delimitado por el ámbito de este decreto se considera como área de exclusión a la hora de planificar y autorizar nuevas actividades industriales que sean incompatibles con los objetivos de conservación de la Red Natura 2000, con excepción de los aprovechamientos de producción de energía eléctrica renovable que estén incluidos en el Plan energético de Galicia vigente y cuya viabilidad queda condicionada, además de a lo dispuesto por la normativa sectorial correspondiente, al sometimiento de los proyectos al procedimiento de evaluación ambiental. Los proyectos experimentales de cualquier fuente de energía renovable se situarán fuera de la Red Natura 2000.

Como se puede apreciar, las nuevas construcciones para acuicultura estarán permitidas incluso en el más restrictivo de los tres tipos de zonas de protección de la red Natura, que supone el 26% del total, con un nivel de conservación de los valores naturales “muy alto”⁷. También se abre la puerta a excepciones respecto a la actividad minera y los aprovechamientos eléctricos.

Tampoco se contemplan planes para la recuperación de los valores naturales de los espacios ya ocupados dentro de las áreas protegidas, existiendo en la actualidad tanto canteras como parques eólicos y otras actividades en espacios de la red.

En definitiva, un plan director que dirige poco y protege menos.

⁷ <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/28/galicia/1396035268_962595.html>.