

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN GALICIA
(PRIMER SEMESTRE 2018)

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela

Sumario: 1. Introducción. 2. Legislación. Ley de acompañamiento, una ley *omnibus*, bienestar animal y puertos. 3. Decretos autonómicos. Más órganos consultivos con poco peso de la sociedad civil.

1. INTRODUCCIÓN

El elemento conductor de las políticas ambientales del último tramo de 2017 y los primeros meses de 2018 podría ser el gusto que ha tomado el legislador autonómico por las leyes *ómnibus* que además de ser un vehículo para extensas reformas normativas que dificultan un adecuado debate parlamentario, tienden a buscar una reducción de elementos relevantes para la protección ambiental. Una nueva ley de medidas acompañando a los presupuestos de 2017 y una Ley de iniciativas empresariales, que modifica un conjunto relevante de normas sectoriales con incidencia ambiental simbolizan esta dinámica. Menos participación pública, menos trámites, vías excepcionales para la tramitación de proyectos, son algunos de los vectores comunes para esa amplia remodelación de la legislación sectorial. También, el hecho de que una parte de los cambios afecten a normas de muy reciente aprobación, incluso del mismo año, es reveladora de una improvisación y deficiente técnica legislativa que debería llamar a una reflexión. Los decretos existentes son de creación de órganos consultivos en los que cabe destacar el reducido peso de las ONG operantes en cada sector y un régimen de funcionamiento que no parece preparado para que gocen de una cierta vitalidad.

2. LEGISLACIÓN. LEY DE ACOMPAÑAMIENTO, UNA LEY *OMNIBUS*, BIENESTAR ANIMAL Y PUERTOS

El final de 2017 acumula dos nuevas leyes que introducen cambios de alcance en normas sectoriales y que se unen al amplio barrido que ya había realizado la Ley 2/2017, do 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación¹. La celebración de elecciones a finales de 2016 hace que en 2017 se hayan aprobado dos leyes presupuestarias y, sobre todo, dos leyes de

¹ <https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2017/20170209/AnuncioC3B0-080217-0002_es.html> ([Última consulta, 10 de julio de 2018]).

acompañamiento en las que se acumulan cambios legislativos en normativa con alcance ambiental. Ambas leyes son reveladoras tanto de la voluntad de que amplios cambios normativos se substraigan a un debate parlamentario en condiciones como de una alta imprevisión y baja calidad normativa puesto que algunos de los cambios afectan a normas de muy reciente aprobación, incluso del mismo año. Por si esta dinámica fuera insuficiente en el mismo año se aprueba la denominada Ley de fomento e implantación de iniciativas empresariales en Galicia que, nuevamente, realiza un barrido de cambios a algunas de las normas sectoriales más relevantes.

Con parecida dinámica a las criticadas leyes de acompañamiento se aprueba por el Parlamento de Galicia una suerte de ley *omnibus*, la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia, que podría ser calificada como la tercera ley de medidas del 2017. Aprobada entre una y otra y enseguida modificada por la segunda de éstas, obedece al mismo patrón. Una ley que hace un repaso de legislación sectorial vigente para acortar plazos, reducir trámites, eliminar requisitos participativos o dar preeminencia a los órganos administrativos substantivos sobre los ambientales. La Ley aduce que se hace en aras del objetivo de simplificación y agilización administrativo y los grupos ecologistas la bautizaron como la “ley de depredación empresarial” en una amplia campaña para evitar su aprobación. La ley une una nueva figura los “proyectos empresariales singulares”, que habilita para la adjudicación directa de suelo público, a la figura ya existente de los proyectos industriales estratégicos que, si bien habían sido regulados por última vez por el Decreto Legislativo 1/2015, vuelve a modificar su régimen jurídico rebajando de 50 a 20 millones el volumen de inversión para que un proyecto sea declarado estratégico y de 250 a 100 los puestos de trabajo directos que deberían crear. La declaración de un proyecto industrial como estratégico implicaría la no sujeción a licencia urbanística, la declaración de utilidad pública, la prevalencia sobre otras utilidades públicas, así como la adjudicación directa de suelo y subvenciones.

En relación con la autorización de instalaciones de energía eléctrica se elimina el trámite de información pública para determinados proyectos de instalaciones

eléctricas que, no solicitando la utilidad pública tampoco requieran una evaluación ambiental.

Por lo que respecta a la Ley de Conservación de la Naturaleza se modifica el punto 2 del artículo 16 de la Ley 9/2001 referida a las zonas de especial protección de los valores naturales de la Red Natura para que los aprovechamientos madereros no necesiten autorización de Medio Ambiente al equiparlos a los usos tradicionales.

Quizás el cambio más intenso que realiza la Ley 5/2017 es el que realiza de la Ley 3/2008 de Ordenación de la minaría de Galicia, cambiando hasta 14 preceptos para reducir trámites, plazos y suavizar la naturaleza de los informes de otros órganos y administraciones. Se acelera y facilita la solicitud de declaración de utilidad pública para el promotor, los informes sectoriales y municipales dejan de tener el carácter de determinantes y el plazo de emisión se acorta a la mitad. También se amplía el plazo para la constitución de la garantía financiera y se permiten otras formas de constitución entre las que se incluyen “fondos de provisión internos constituidos por depósitos en entidades financieras”.

En materia de energía eólica también se modifica ampliamente la normativa vigente. Se reduce la bonificación por repotenciación de aerogeneradores, se modifica a la tramitación administrativa de los parques eólicos (Título IV de la Ley 8/2009) para introducir cómo excepción a la prohibición de parques eólicos en Red Natura las modificaciones de los parques en funcionamiento cuando se reduzcan en un porcentaje mínimo del 50% (el artículo original no contemplaba un porcentaje mínimo para las excepciones por repotenciación). Tiene especial relevancia la desaparición de cualquier referencia a criterios de valoración que antes figuraban en el artículo 34 para escoger entre diferentes solicitudes de proyectos (menor afección ambiental, compromiso de desarrollar un proyecto industrial, el compromiso de repotenciación de parques ya instalados...). También aquí se introduce una categoría “premium”, los “proyectos de especial interés” (disposición adicional primera) con un procedimiento preferente de tramitación que pasa directamente a decidirse por el Consejo de la Xunta, con una reducción a la mitad de los plazos de instrucción y la declaración prevalente la utilidad pública de las instalaciones. Esta disposición permitiría

incluir no sólo instalaciones eólicas, sino también cualquiera que genere electricidad a partir de renovables. En la disposición adicional tercera se declara de incidencia supramunicipal todas las infraestructuras de evacuación lo que permite, entre otras cosas, eludir el control urbanístico municipal.

La modificación que se introduce a la Ley 9/2010 de Aguas reduce de 30 a 20 días el plazo de información pública de las obras hidráulicas de interés autonómico.

Finalmente, en relación con la Ley 7/2012 de Montes de Galicia se sustituye la autorización por una declaración responsable para los aprovechamientos madereros, salvo que haya frondosas autóctonas. Para la biomasa forestal se elimina también la necesidad de comunicación sustituyéndola por una declaración responsable.

La segunda Ley de medidas de 2017, la Ley 9/2017, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (DOG 28.12.2017) vuelve a incorporar una cascada de cambios que afectan incluso a leyes con menos de un año de vigencia. Así, por ejemplo, introduce modificaciones puntuales en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, ampliando el plazo máximo para resolver los procedimientos para la fijación del justiprecio en atención a su complejidad, configura al ayuntamiento como la administración a la que las personas propietarias de suelo urbano consolidado deberán ceder los terrenos destinados a viales fuera de las alineaciones establecidas en el planeamiento cuando pretendan parcelar, edificar o rehabilitar integralmente, e introduce un régimen transitorio específico en relación con el planeamiento general en tramitación o que se vaya a tramitar en el caso de ayuntamientos fusionados. También cambia con tan sólo dos meses de margen en relación con su aprobación la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia, introduciendo una disposición adicional sobre la vigencia de los proyectos sectoriales que impliquen la transformación y parcelación urbanística del suelo.

También se aprovecha para modificar 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 Galicia. Por un lado, modificando un precepto sobre las actuaciones autorizables de infraestructuras lineales y también alterando la regla general del silencio positivo y ampliar los plazos de resolución (de 3 a 6 meses) en los procedimientos de declaración de espacios naturales de interés local y de espacios privados de interés natural.

Fuera de esas leyes-cajón de sastre, este año parlamentario también alumbró la Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía (DOG de 11 de octubre). Del preámbulo de la ley parece deducirse que el hecho que motiva la aprobación de una nueva regulación es, sobre todo, la adaptación a las exigencias de la Directiva de Servicios y de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado en relación con las fórmulas de control administrativo. Esta Ley excluye de su ámbito de aplicación, sin embargo, a los animales de producción destinados a su aprovechamiento, incluido el autoconsumo; a los équidos; a los empleados en cualquier espectáculo taurino, incluidos los encierros; a los animales silvestres en el medio natural y a los animales empleados para experimentación u otros fines científicos. Deja por tanto fuera a algunos de los ámbitos en que existe más debate social sobre qué alcance debe tener la protección animal.

En cuanto a su estructura, la Ley contiene cuarenta y nueve artículos que se reparten en diversos títulos que, además de las disposiciones generales en relación al objeto y ámbito de aplicación de la Ley, organización y competencias, regula las obligaciones de las personas poseedoras y propietarias de animales, los establecimientos de animales, los concursos, exposiciones y espectáculos con animales, las medidas y controles sanitarios que hay que adoptar respecto a ellos, la prohibición de su abandono, así como la prohibición del sacrificio y la regulación de la eutanasia, y, por último, una regulación mínima de los animales potencialmente peligrosos. También se aborda la regulación de los animales domésticos, incluyendo lo relativo a la recogida y acogida de los animales perdidos, abandonados y vagabundos. Un título regula las especialidades de los animales silvestres mantenidos en cautividad, entre las cuales se encuentran las relativas a las especies exóticas invasoras y a las especies protegidas. Igualmente entran dentro de la regulación las asociaciones de protección y defensa de los animales, así como

el otorgamiento de la condición de entidades colaboradoras. Un Comité Consultivo para la Protección Animal y medidas de divulgación, información, formación y educación completan el dispositivo administrativo de protección que se cierra con las disposiciones de inspección y sanción pertinentes.

Finalmente cabe mencionar la Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia (DOG de 14 de diciembre), ya que en su Título II “Planificación, ordenación, obras, medio ambiente y seguridad”, regula el desarrollo sostenible en la planificación y construcción de nuevos puertos, así como en la explotación de estos, con normas relativas a la prevención y lucha contra la contaminación, recepción de desechos y residuos, obras de dragado y planes de emergencia y seguridad. La actividad portuaria deberá respetar “los principios de preservación de los valores culturales, patrimoniales, paisajísticos, medioambientales y etnográficos de los espacios portuarios” y los puertos “promoverán las instalaciones para prestar servicios o realizar actividades que incorporen tecnologías y sistemas sostenibles como energías alternativas, sistemas de eficiencia en los consumos y de tratamiento de residuos”. Las disposiciones que incorpora la Ley van dirigidas esencialmente a que las actividades portuarias e industriales que se desarrollan en los puertos cuenten con las autorizaciones e instalaciones pertinentes para gestionar sus vertidos y residuos y, en su caso, se responsabilicen de la limpieza y costes de una eventual contaminación. También se regula la autorización de dragados y los planes de emergencia portuarios.

3. DECRETOS AUTONÓMICOS. MÁS ÓRGANOS CONSULTIVOS CON POCO PESO DE LA SOCIEDAD CIVIL

A falta de una regulación administrativa con algo de entidad, en este periodo tan sólo cabe mencionar un conjunto de Decretos de corte eminentemente organizativo. Por un lado, la publicación del Decreto 14/2017, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de la información geográfica y de la actividad cartográfica de Galicia tiene un interés instrumental para la protección ambiental y además incorpora previsiones en relación con su utilidad a efectos de protección paisajística.

También se aprueba el Decreto 95/2017, de 21 de septiembre, por el que se crea la Red de reservas de la biosfera de Galicia (DOG de 13 de octubre) y que, después de una exposición de motivos más extensa que su articulado, se limita efectivamente a crear la Red, establecer sus objetivos y habilitar el desarrollo reglamentario que precisarán los dos artículos del Decreto. Parece claro, como señalaba SANTAMARÍA ARINAS, que “la «regulación» de la Red resulta incompleta y, por el momento, ineficaz” salvo que se conciba a esta figura como “un galardón que otorga la máxima catalogación medioambiental. Pero no es ésa la visión que se desprende ni del Marco Estatutario ni de la definición que ofrece el artículo 3.31 LPNB”. Por ese motivo, este autor señalaba que “no puede decirse que la Comunidad Autónoma de Galicia haya ejercido por el momento sus competencias de desarrollo normativo de las bases estatales en materia de reservas de la biosfera”².

El Decreto 15/2018, de 25 de enero, por el que se crea y se regula el Observatorio Autonómico de los Ríos de Galicia (DOG de 15 de febrero) también tiene un contenido puramente organizativo. El Observatorio será un “órgano colegiado al que, de acuerdo con el principio de colaboración institucional, le corresponde el asesoramiento sobre el estado ambiental, económico-social y cultural de los ríos de la Comunidad Autónoma de Galicia, la elaboración de informes y estudios, y el diagnóstico y propuesta de medidas que ayuden a definir las distintas políticas autonómicas de puesta en valor de los ecosistemas fluviales de Galicia” (art. 2). Estará adscrito a la Consellería competente en materia de medio ambiente. Es un órgano con una composición nutrida con 32 vocales entre los que se encuentran representantes de diversas consellerías, representantes de las confederaciones hidrográficas y de la demarcación de competencia autonómica Galicia-costa, tres expertos por parte de las tres universidades públicas, dos personas en representación de asociaciones ecologistas, un representante de la Federación Gallega de Pesca y otro de la Federación Galega de Municipios e Provincias y 4 representantes sindicales y otros 4 de las organizaciones empresariales, respectivamente. Sorprende la escasa representación ecologista (2 miembros de 32) en

² SANTAMARÍA ARINAS, René Javier, “El concepto de Reserva de la Biosfera en Derecho Español”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 25, 2013, p. 25-69.

proporción a la alta representación sindical/empresarial y de la propia Administración.

Entre las normas de funcionamiento sólo cabe destacar que la periodicidad de las reuniones obligatorias se limita a una al año lo que, unido a su tamaño, augura un perfil poco operativo a este nuevo organismo.

Igualmente ve la luz en este periodo el Decreto 19/2018, de 1 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Asesor del Paisaje de Galicia (DOG de 20 de febrero). Para poner en práctica las medidas previstas en la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia se considera necesario contar con un órgano especializado que pueda aportar asesoramiento técnico. Así el Consejo Asesor del Paisaje de Galicia, de conformidad con lo previsto en el Decreto 119/2016, de 28 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de los paisajes de Galicia, “es un órgano colegiado de carácter técnico y de asesoramiento en materia del paisaje con funciones de colaboración y cooperación entre administraciones públicas con competencia en el territorio para la promoción y desarrollo de políticas comunes, coordinadas y programadas, que puedan tener un impacto directo o indirecto en materia del paisaje en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia” (art. 2).

También se opta aquí por una composición muy amplia, hasta 38 miembros, en la que también el peso de la representación de diversos órganos administrativos representa la mayoría de los miembros y se complementa con algunos representantes de organizaciones (4 sindicales y 4 de empresarios) y tan sólo dos por parte de las asociaciones que tengan entre sus fines la protección del paisaje, además de cuatro expertos. El régimen de convocatoria mínimo es de una sesión al año.