

# EVOLUCIÓN E DEFICIENCIAS DO DEREITO AMBIENTAL EN GALICIA (1)

*Alba Nogueira López*<sup>2</sup>

---

## RESUMO:

Este traballo pretende facer unha avaliación do Dereito Ambiental en Galicia desde a constitución das institucións autonómicas ata o presente e indicar os principais trazos da política e o dereito ambiental en Galicia. Para iso é preciso facer unha aproximación a cal é o estado do medio ambiente e cales son os principais problemas do medio ambiente en Galicia neste momento, para, de seguido, ver se os instrumentos xurídicos existentes e as políticas que se realizan desde os poderes públicos son quen de atacar eses problemas ambientais.

## PALABRAS CLAVE:

Galicia, marco competencial, instrumentos xurídicos de protección ambiental, deficiencias da política ambiental, déficit de aplicación, principio de integración, técnicas de tutela ambiental de carácter preventivo, compartimentación organizativa, contaminación das augas, contaminación atmosférica, espazos naturais protexidos, acuicultura, ordenación da minería, aproveitamento da enerxía eólica, residuos, ordenación do territorio.

## RESUMEN:

Este trabajo pretende hacer una evaluación del Derecho Ambiental en Galicia desde la constitución de las instituciones autonómicas hasta el presente e indicar los principales trazos de la política y el derecho ambiental en Galicia. Para eso, es preciso hacer una aproximación a cuál es el estado del medio ambiente y cuáles son los principales problemas del medio ambiente en Galicia en este momento, para a continuación, ver si los instrumentos jurídicos existentes y las políticas que se realizan desde los poderes públicos son capaces de atacar estos problemas ambientales.

## PALABRAS CLAVE:

Galicia, marco competencial, instrumentos jurídicos de protección ambiental, deficiencias da política ambiental, déficit de aplicación, principio de integración, técnicas de tutela ambiental de carácter preventivo, compartimentación organizativa, contaminación de las aguas, contaminación atmosférica, espazos naturais protegidos, acuicultura, ordenación de la minería, aprovechamiento de la energía eólica, residuos, ordenación del territorio.

---

<sup>1</sup> Este traballo foi realizado no marco das “Axudas para a consolidación de unidades de investigación do Sistema Galego de Investigación e Innovación (2207/081) e do Proxecto de Investigación “A modernización das Administracións Territoriais. O Caso de Galicia” (PGIDIT06PXIB202096PR) e publicado en PERNAS GARCÍA, J. (ed.), *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia. Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña-Servizo de publicacións, A Coruña, 2009, pp. 71 – 81.

<sup>2</sup> *Alba Nogueira López é Profesora Titular de Derecho Administrativo da Universidade de Santiago de Compostela.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

Trinta anos de institucións autonómicas son un período suficiente para realizar unha análise da evolución da política ambiental en Galicia. Un período, por outra parte, coincidente co desenvolvemento da normativa ambiental como un sector do ordenamento con sustantividade propia. Este traballo pretende facer unha avaliación do Dereito Ambiental en Galicia desde a constitución das institucións autonómicas ata o presente e indicar os principais trazos da política e o dereito ambiental en Galicia. Para iso é preciso facer unha aproximación a cal é o estado do medio ambiente e cales son os principais problemas do medio ambiente en Galicia neste momento, para, de seguido, ver se os instrumentos xurídicos existentes e as políticas que se realizan desde os poderes públicos son quen de atacar eses problemas ambientais.

## **II. PROBLEMAS AMBIENTAIS DE GALICIA**

En Galicia todos os sectores do ambiente presentan problemas acusados de contaminación ambiental. En particular as augas marítimas e continentais e a atmosfera ofrecen un panorama preocupante.

En materia de augas existen severos problemas de contaminación, tanto das marítimas como das continentais. As augas marítimas vense afectadas por problemas de insuficiencia das medidas de depuración en toda a zona costeira que ademais é a zona máis poboada de Galicia. Unha boa parte da franxa costeira acumula a maior parte da poboación e os núcleos máis poboados de Galicia e as medidas de depuración son francamente deficientes ata o punto de que o Estado español foi condenado polo Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas polas deficientes medidas de depuración na ría de Vigo que provocaban incumprimentos de normativa comunitaria en concreto da Directiva de cría de augas de moluscos. Esta sentenza obrigou á Consellería de Medio Ambiente ademais nesta lexislatura a intentar negociar coa Comisión Europea a exención do pago dunha sanción multimillonaria para o que se comprometeu a proxectar a construción acelerada dunha depuradora en Vigo ( non sen polémica en canto á súa ubicación). No fondo foi unha reacción tardía, despois dunha sentenza xudicial e dunha ameaza con sanción multimillonaria que reflexa a situación bastante sorprendente de que unha cidade do tamaño de Vigo e todo o seu entorno co poboado que está carecera de medidas efectivas de depuración de augas residuais no ano 2005<sup>3</sup>.

Este é un botón de mostra do núcleo máis poboado de Galicia pero poderíase seguir recorrendo a costa e pódese apreciar, por exemplo, que rías tan pequenas como a ría de Corcubión sae nos medios porque se pecha ó marisqueo reiteradamente a causa dunha contaminación moi forte; ou que outras rías, entre as máis poboadas, como Arousa ou Pontevedra, albergan focos de contaminación importantes e hai problemas de depuración bastante evidentes<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Asunto C-26/04, Sentencia de 15.12.05). Un comentario a esta sentencia en NOGUEIRA LÓPEZ, SANZ LARRUGA, "Política ambiental de Galicia" en, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Aranzadi, 2008, pp. 521-542.

<sup>4</sup>A Xunta de Galicia puxo en marcha un Plan de Saneamento Integral que prevé 40 novas depuradoras e a mellora doutras 24.

As augas marítimas vense tamén ameazadas polas emerxencias ou as catástrofes que de cando en cando se producen polo elevado tráfico marítimo que soportan as costas galegas. O corredor de Fisterra mantén un tránsito constante de petroleiros e buques que transportan mercadorías perigosas o que ocasiona episodios periódicos de afundimentos de buques ou limpezas incontroladas de sentinas deixando un rastro de contaminación<sup>5</sup>.

As augas continentais non quedan moi atrás, os ríos galegos son ríos fortemente contaminados e non só pola contaminación que se produce mediante vertidos senón tamén pola cantidade de construcións que hai nos ríos, principalmente polo elevado número de presas que existen. Pode afirmarse hoxe que hai moi poucos ríos en Galicia que estean neste momento nun estado virxe. Existe toda unha serie de actividades que inciden diariamente nos ríos: actividades industriais, actividades agrícolas e incluso domésticas. A Consellería anunciaba nesta lexislatura un programa de limpeza efectiva dos ríos (*Plan de Control de Verquidos* presentado en setembro de 2007) pero vai ser difícil atallar no “país dos mil ríos”, (iso si, contaminados) esta situación. Unha fonte de contaminación problemática para as augas continentais é a da zona do Valdeorras cunha actividade de minería intensiva e absolutamente descontrolada onde hai un intento de reparación mediante un pacto ambiental que leva varios anos arrastrando a súa xestión entre o Ministerio de Medio ambiente, a Xunta e a Asociación de Pizarristas<sup>6</sup>.

Polo que respecta á contaminación atmosférica hai que evidenciar a gravísima contaminación nalgúns sectores desproporcionada para o grao de desenvolvemento industrial de Galicia. Na contaminación atmosférica Galicia ostenta o dubidoso honor de que a central térmica de As Pontes sexa a 2ª maior emisora de gases de efecto invernadoiro de Europa e a central de Meirama estexa no posto 20 do Rexistro EPER. Sendo un dos territorios cun desenvolvemento industrial menos acentuado, ter dúas das empresas con emisións atmosféricas mais elevadas de Europa é bastante grave.

Por outra banda, a aplicación do protocolo de Kioto presenta paradoxos como os que se produciron no sector da produción de tellas e ladrillo conseguindo máis cartos por comerciar cos seus dereitos de emisión que por vender ladrillos<sup>7</sup>.

No caso dos espazos naturais protexidos a situación non é tampouco satisfactoria. A Rede Natura só protexe en Galicia aproximadamente o 12% do territorio cando a media

---

<sup>5</sup> Desde o ano do accidente do Prestige o número de barcos con carga perigosa -químicos, petroleiros e buques con outras substancias tóxicas ou corrosivas- aumentou un 16%. Na actualidade circulan mais de 14000 barcos anuais destas características, sendo o tráfico total de máis de 42000 buques anuais.

<sup>6</sup> En 2001 suscribiuse un “Protocolo General de Colaboración para las actuaciones de Restauración Hidrológico Forestal de las Áreas Afectadas por antiguas escombreras de pizarra en la comunidad autónoma de Galicia”, entre el Ministerio de Medio Ambiente, a Xunta de Galicia e a Asociación Galega de Pizarristas. Tras un longo período no que non se iniciou ningunha das actuacións previstas, en 2005 o Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Confederación Hidrográfica del Norte, pon en marcha o Plan da Lousa, despois de ter compatibilizado os proxectos coa normativa europea dos Fondos FEDER, eliminando algunhas partidas como a preparación de vertedoiros e a construción de balsas de decantación que non se axustaban ao financiamento europeo, polo que deben ser asumidas polas empresas da lousa.

<sup>7</sup> Sobre o mercado de dereitos de emisión vid. SANZ RUBIALES, I. (dir.), *El mercado de derechos a contaminar*, Lex Nova, 2007; PERNAS GARCIA, J., “Nacimiento, desarrollo y estado actual de la estrategia comunitaria frente al cambio climático”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 2, Aranzadi, 2002.

estatal é do 23% e hai comunidades autónomas, como pode ser o caso de Andalucía ou Canarias, que se achegan ó 40% da protección do territorio. Dáse a circunstancia de que moitos dos parques estatais están ubicados nas Illas Canarias, pero en todo caso Galicia está moi por detrás da media estatal na protección de espazos naturais. Ningún dos parques naturais existentes teñen o seu plan de uso e xestión deseñado. Están catalogados como parques certos espazos que carecen dos instrumentos para que se xestionen coa protección necesaria para ecosistemas por definición singulares e fráxiles, polo que se trata dunha designación puramente nominal. No fondo, cólgase un rótulo na porta pero non se acompaña das medidas precisas que indiquen que usos son compatibles con esta declaración, que usos non o son, en que medida pode ter outros usos; é dicir, tomar as determinacións necesarias para que realmente as figuras de protección que temos non teñan unha virtualidade puramente teórica. Ademais diso hai espazos tan relevantes como o Courel e os Ancares que teñen unha protección moi escasa ou moi segmentada a través de figuras varias pero que realmente non están cualificados como parques naturais para ter unha protección integral e completa.

Por outra banda existen moitas actividades que poden ter un elevado impacto sobre espazos protexidos, situación á que na lexislatura 2006-2009 parece que se quixo poñer mediante decisións como o Decreto eólico<sup>8</sup> ou o Plano sectorial de acuicultura<sup>9</sup>. Tamén coa Lei, 3/2008, de 23 maio, de Ordenación da minaría de Galicia, que se aprobou nesta lexislatura coa intención de delimitar determinadas actividades ou impedilas directamente en espazos naturais que gocen dalgunha figura de protección. Ata este momento había unha porcentaxe moi elevada, ata o 60% dos parques eólicos e moitas instalacións acuícolas ou canteiras, de actividades ubicadas en espazos naturais protexidos.

Outro ámbito de preocupación ambiental é o da ordenación do territorio. A ordenación do territorio incide de forma central na protección ambiental; e en Galicia esta materia foi a gran esquecida. Existe unha Lei de ordenación do territorio con certo recorrido pero onde os instrumentos efectivos de aplicación desa normativa, a planificación previa a través das Directrices de ordenación do territorio, acaba de ver a luz (Directrices de Ordenación del Territorio; aprobación inicial en decembro de 2008). As consecuencias desa ausencia de ordenación territorial, a pesar das medidas de moratoria na construción cerca da costa que pareceu frear temporalmente o urbanismo desenfreado na franxa litoral<sup>10</sup>, fan que exista un modelo de transporte absolutamente insostible; unha minaría descontrolada en certas partes como pode ser a zona do Porriño e a zona do Valdeorras; unha proliferación de

---

<sup>8</sup> Decreto 242/2007, de 13 de decembro, por el que se regula el aprovechamiento de energía eólica en Galicia. Este Decreto impide novas actuacións en Rede Natura e limita as actuacións nas instalación xa existentes en Rede Natura á “repotenciación” substituíndo muiños por un menor número de maior potencia. Sobre este decreto vid. NOGUEIRA LÓPEZ, SANZ LARRUGA, “Política ambiental de Galicia” en, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Aranzadi, 2008, pp. 521-542.

<sup>9</sup> Plan de Acuicultura (aprobación polo Consello de Goberno da Xunta o 28 de agosto de 2008).

<sup>10</sup> Lei 6/2007, de 11 de maio, de Medidas Urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia. Un comentario en NOGUEIRA LÓPEZ, SANZ LARRUGA, “Política ambiental de Galicia” en, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Aranzadi, 2008, pp. 521-542

saltos hidroeléctricos e de minicentraís nos ríos que desfiguraron o seu estado natural<sup>11</sup>; decisións dúbidasas como a construción de dous portos exteriores a escasas millas náuticas de distancia e a proliferación de portos deportivos primando intereses localistas e non necesidades efectivas de desenvolvemento do país; problemas de localización e de non planificación de actividades industriais e produtivas ou dos parques eólicos.

En definitiva parece claro que existe unha ampla gama de problemas onde a acción da política ambiental e das normas ambientais deberían incidir con decisión para mellorar a situación ambiental.

### **III. MARCO COMPETENCIAL**

O marco competencial autonómico é bastante amplo na medida en que Galicia ten competencias en materia de xestión e de medio ambiente e normas adicionais de protección<sup>12</sup>. O art. 27.30 establece a competencia exclusiva para a fixación de “Normas adicionais sobre protección do medio ambiente e da paisaxe nos termos do artigo 149.1.23”.

Tamén de dispón de toda unha serie de competencias concorrentes coas que pode incidir de forma central no aspecto medioambiental. Así sucedería a través da competencia normativa e executiva en ordenación do territorio do litoral, urbanismo e vivenda, de montes, de réxime xurídico de montes veciñais, dos aproveitamentos hidráulicos que descorran pola nosa comunidade autónoma, augas minerais e termais.

*Competencia normativa e executiva (art. 27 do EAG):*

- 3. Ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda.
- 10. Montes, aproveitamentos forestais, vías pecuarias e pastos, sen perxuízo do disposto no artigo 149.1.23 da Constitución.
- 11. Réxime xurídico dos montes veciñais en man común.
- 12. Aproveitamentos hidráulicos, canles e regadíos cando as augas descorran integramente dentro do territorio da Comunidade, sen perxuízo do disposto no artigo 149.1.22 da Constitución.
- 13. Instalacións de produción, distribución e transporte de enerxía eléctrica, cando este transporte non saia do seu territorio e o seu aproveitamento non afecte a outra provincia ou Comunidade Autónoma, sen perxuízo do disposto no artigo 149.1.22 e 25 da Constitución.
- 14. As augas minerais e termais. As augas subterráneas, sen perxuízo do disposto no artigo 149.1.22 da Constitución e no número 7 do presente artigo.
- 15. A pesca nas rías e demais augas interiores, o marisqueo, a acuicultura, a caza, a pesca fluvial e lacustre.

---

<sup>11</sup> Unha proliferación que se intentou atallar cunha das primeiras medidas que tomou a Consellería de Medio Ambiente cando comezou nesta lexislativa.

<sup>12</sup> Para un estudo xeral vid. SANZ LARRUGA, F. J., *Derecho Ambiental de Galicia*, Fundación Caixa-Galicia, A Coruña, 1997.

Igualmente o art.28 do EAG recolle as competencia sobre o *desenvolvemento lexislativo e a execución da lexislación do Estado* en materia de:

- 3. Réxime mineiro e enerxético.
- 5. Ordenación do sector pesqueiro.

Finalmente, o artigo 29.4 do EAG fixa a competencia sobre *execución da lexislación do Estado* no ámbito dos “vertidos industriais e contaminantes nas augas territoriais do Estado correspondentes ao litoral galego”.

Existe, polo tanto, un abano de competencias que lle permiten ás institucións autonómicas actuar de forma bastante completa no ámbito medioambiental. Evidentemente todo iso formando parte dun sistema normativo que non está illado; un sistema normativo a nivel europeo onde as normas de referencia case sempre teñen a súa orixe na Unión Europea, afortunadamente xa que senón unha boa parte das normas que hoxe permiten facer fronte a problemas ambientais seguramente non existirían.

#### **IV. PRINCIPAIS NORMAS AMBIENTAIS AUTONÓMICAS**

As normas ambientais que hai aprobadas ata o momento, agrupadas por ámbitos de carácter horizontal e por sectores, parten da norma cabeceira do noso ordenamento ambiental que debería ter sido a Lei 1/1995 de Protección Ambiental de Galicia<sup>13</sup>.

É unha lei en conxunto pouco efectiva pola excesiva xeneralidade e ausencia de desenvolvemento dunha parte dos seus preceptos, sen entrar na discusión habitual de se é preferible unha lei xeral de protección xeral ou é mellor a regulación mediante normas sectoriais<sup>14</sup>. En Galicia optouse polo primeiro modelo pero esta foi unha lei onde unha boa parte dos seus contidos non se concretaron despois mediante a normativa de desenvolvemento. Había un amplo número de preceptos que quedaban ao desenvolvemento regulamentario e o desenvolvemento normativo foi bastante limitado<sup>15</sup>. Cun desenvolvemento máis tardío, no 2008, derrógase por fin o RAMINP en Galicia, poñendo fin á prolongada vixencia deste Regulamento preconstitucional en Galicia (Decreto 133/2008, de 12 de xuño, sobre avaliación da incidencia ambiental).

Pero o certo é que algunhas das principais ferramentas de desenvolvemento da lei de protección ambiental de Galicia nin sequera viron a luz. Sen ir máis lonxe un dos principais instrumentos de tutela preventiva, a normativa de impacto ambiental, é, aos

---

<sup>13</sup> Un comentario a esta lei en NOGUEIRA LÓPEZ, A., "La protección ambiental en Galicia (Lei 1/1995 de Protección Ambiental)", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 24, 1996. Tamén SANZ LARRUGA, J., "La Ley de protección ambiental de Galicia: sus bases jurídicas y principios ordenadores", *Revista Xurídica Galega*.

<sup>14</sup> Sobre esta cuestión vid. PEREZ MORENO, ESCRIBANO COLLADO, LÓPEZ GONZÁLEZ, "Desarrollo legislativo de la Constitución en materia de protección del medio ambiente", *RAP*, nº 103; PÉREZ MORENO, A., "Ley general y/o leyes sectoriales para la protección del medio ambiente", *Documentación administrativa*, n.º 190, 1981, pp. 441 e ss.

<sup>15</sup> Algunhas normas de desenvolvemento foron moi tardías chegando a producirse case quince anos despois. Decreto 455/1996, de 7 de novembro, de fianzas en materia ambiental; Decreto 156/1995, de 3 de xuño de inspección ambiental; Decreto 295/2000, de 21 de decembro, de pacto ambiental; Decreto 133/2008, do 12 de xuño, polo que se regula a avaliación de incidencia ambiental.

efectos, prediluviana. Tanto o Decreto 442/1990, de 13 de setembro, de avaliación de impacto ambiental, como o Decreto 327/1991, de 4 de outubro, de avaliación de efectos ambientais na práctica serven para pouco hoxendía despois das sucesivas reformas da normativa comunitaria e a lexislación básica estatal<sup>16</sup>. Un dos grandes problemas que se percibe en Galicia é que a lei de protección medioambiental carece dese apoio normativo regulamentario preciso para tódolos instrumentos e técnicas que lle serven na administración no día a día para adoptar decisións medioambientais: avaliar un proxecto con carácter preventivo antes de que se poña mediante os sistemas de avaliación de impacto ambiental; dispoñer dun sistema integrado de autorización ambiental; avanzar no uso doutras técnicas preventivas.

Polo que respecta á normativa de augas esta é demasiado fragmentaria e moi escasa para facer fronte aos problemas sinalados con anterioridade. Non se ten dado o paso de establecer unha regulación marco baixo a que desenvolver a regulación máis sectorial. Xunto á *Lei 8/1993, reguladora da Administración Hidráulica de Galicia*, e o Decreto 8/1999, que a desenvolve, cun contido eminentemente organizativo, aprobáronse a *Lei 5/2006, de 30 de xuño, para a protección, a conservación e a mellora dos ríos galegos*, produto dunha Iniciativa Lexislativa Popular e cunha evidente necesidade de desenvolvemento para poñer en marcha os mecanismos de planificación e avaliación do estado dos ríos que prevé e, tamén, a *Lei 8/2001, de 2 de agosto, de protección da calidade das augas das rías de Galicia e de ordenación do servizo público de depuración das augas residuais urbanas*.

A normativa de residuos ven de ser anovada coa nova lei, *Lei 10/2008, de 3 novembro, de Residuos de Galicia*, pero tamén é preciso revisar o conxunto da planificación en materia de residuos (planos de residuos agrarios, sanitarios, industriais, lodos de depuradora...).

No ámbito da protección da atmosfera e a contaminación atmosférica aprobouse a *Lei 12/1995, de 29 de decembro, do imposto sobre contaminación atmosférica* (desenvolvida polos Decretos 8/1999, 29/2000 e Decreto 10/2009). En tempos máis recentes aprobouse a *Lei 8/2002, de 18 de decembro, de protección do ambiente atmosférico* que debe ser actualizada polos cambios que introduce a Directiva 2008/50/CE do Parlamento Europeo e do Consello, de 21 de maio de 2008, relativa á calidade do ar ambiente e a unha atmosfera máis limpa en Europa (e a tamén inadaptada ao novo marco comunitario *Lei 34/2007, de 15 de novembro, de calidade do ar e protección da atmosfera*). En materia de ruídos aprobouse a *Lei 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra a contaminación acústica* (desenvolvida polo Decreto 150/1999; e o Decreto 320/2002 que regula una proposta de ordenanza tipo).

Nesta lexislatura Galicia realiza unha aproximación pioneira a un sector que non fora abordado de xeito completo por ningunha comunidade autónoma e onde, ademais, a normativa estatal está francamente desfasada: a minaría. A nova *Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minaría* está claramente orientada cunha perspectiva ambiental no sentido de que a concesión dos dereitos mineiros está informada polas consellería de medio ambiente, ordenación do territorio e patrimonio. Ademais introduce a posibilidade de denegar dereitos mineiros, cousa que non figuraba na lexislación estatal preconstitucional de minas.

---

<sup>16</sup> Un estudo actual da avaliación de impacto en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestións procedimentais e aplicación sectorial*, Atelier, 2009.

Tamén se somete á planificación previa a actividade mineira de modo que se elaborará un plano da minaría no que se van declarar zonas de exclusión, ao igual que sucede cos parques eólicos. Todas estas cuestión son un certo avance nun sector bastante problemático.

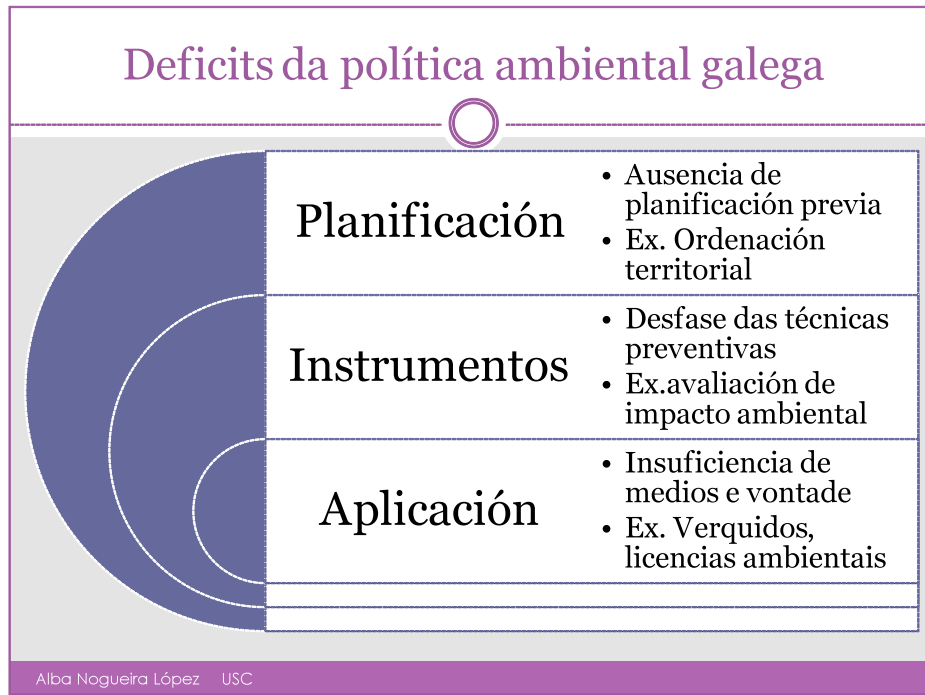
En materia de protección de espazos naturais existe un conxunto normativo algo máis anovado coa *Lei 9/2001, de 21 de agosto, de conservación da natureza de Galicia* e *Lei 7/2008, de 7 xullo, de Protección da Paisaxe de Galicia*. Nas normas regulamentarias temos o Decreto 72/2004 relativo ás zonas de especial protección dos valores naturais; Decreto 124/2005 en relación co espazo natural de interese local e espazo privado de interese natural; o Decreto 127/2008, do 5 de xuño, polo que se desenvolve o réxime xurídico dos humidais protexidos e se crea o Inventario de humidais de Galicia e o Decreto 67/2007, de 19 de setembro, polo que se regula o Catálogo Galego de Árbores Senlleiras. Neste ámbito, como se sinalou, é a ausencia de planificación dos usos e xestión dos espazos protexidos e o baixo ou nulo nivel de protección de ecosistemas salientables, a pexa maior que pode poñerse á actuación administrativa.

No aspecto organizativo, un punto de inflexión que debe ser salientado na evolución da política ambiental en Galicia é a creación da Consellería de medio ambiente no ano 1997. Galicia, seguindo a estela que abrira pouco tempo antes a creación do Ministerio de Medio Ambiente no goberno decídese crear unha consellería medioambiental que agrupe as competencias nesta materia. Pouco a pouco na primeira Consellería de medio ambiente foron integrándose parcelas que inicialmente quedaran fora das súas funcións e competencias, como as augas, malia que lle quedan no presente aínda algunhas materias fóra do seu ámbito de acción que son relevantes (enerxía, prácticas sostibles na agricultura e a pesca, ordenación do territorio).

Tamén debe mencionarse no plano organizativo, en materia de participación, a creación do Consello galego do medio ambiente que non ofreceu tódalas posibilidades de participación que debería permitir un órgano coma este. Na súa primeira regulación o peso dos representantes da Administración era desproporcionado en relación cos representantes da sociedade civil e as funcións que tiña encomendadas non se respectaban (ata o extremo que o Valedor do Pobo tivo que apercibir á Xunta do incumprimento da normativa de funcionamento deste órgano consultivo). Na actualidade parece ter recuperado a súa periodicidade e funcións, se ben a composición segue tendo unha forte pegada institucional.



## V. DEFICIENCIAS DA POLÍTICA E O DEREITO AMBIENTAL EN GALICIA



A febleza e fragmentariedade do ordenamento ambiental en Galicia ten moita relación con algunhas das principais deficiencias da política ambiental galega, se ben existen outras eivas suplementarias no ámbito da planificación e execución administrativas.

Durante moitos anos as decisións con efectos ambientais foron adoptadas á marxe dunha planificación territorial ou sectorial producindo unha excesiva presión no territorio e sen valorar con carácter previo a conciliación dos intereses sectoriais cos ambientais. Esa necesidade dunha planificación previa é unha das grandes eivas que presentou a política ambiental en Galicia e que nos últimos tempos parece que comeza a corrixirse mediante certas decisións. Por un lado, a Consellaría de Medio Ambiente adoptou con rapidez medidas para introducir a avaliación ambiental estratéxica de planes e programas. Deste xeito introdúcese a perspectiva ambiental no momento da planificación sectorial (urbanística, solo empresarial, territorial, sectores productivos...) avaliando os impactos con anterioridade á autorización de cada proxecto concreto<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Abordando desde distintas perspectivas esta técnica vid. NIETO MORENO, J. E., “La transposición de la Directiva 2001/42/CE: modelos y cuestiones abiertas” en, NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Atelier, 2009; CUYÁS PALAZÓN, M., *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica : adaptado a la Ley 8/2007 de suelo y a la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, Barcelona, Atelier, 2007; ROSA MORENO, J., “La evaluación ambiental estratégica en la planificación de infraestructuras”, *III Congreso Nacional de*

Tamén na lexislatura 2005-09 comezan a aprobarse certos plans territoriais e sectoriais que, aínda sendo controvertidos, incorporan consideracións ambientais. En decembro de 2008 prodúcese a aprobación inicial das Directrices de Ordenación do Territorio, dando cumprimento ao mandato da Lei 10/1995, de 23 de novembro, de Ordenación do territorio de Galicia. Constitúen o elemento central para ordenar o territorio e as actividades sectoriais con incidencia neste. De tódolos xeitos este documento ten aínda bastantes elementos de inconcreción que deben ser parcialmente corrixidos por unha serie de planificación sectoriais pendentes na súa maior parte (patrimonio, litoral, paisaxe, Plan Sectorial de Áreas Empresariais, Plan Sectorial de Acuicultura en terra, Plan Sectorial de Actividades Extractivas de Galicia, Plan Sectorial de Producción e Distribución de Enerxía, Plan Sectorial de Xestión de Residuos).

Tamén se aprobou o *Plan Director de Estradas de Galicia*, o *Plan Director das Instalacións Náutico-Deportivas de Galicia* ou un controvertido *Plan de Acuicultura*. Este último deixa sen efecto o Plan sectorial de parques de tecnoloxía alimentaria, aprobado por acordo do Consello de goberno da Xunta de Galicia de 30 de xuño de 2005. O novo Plan pretende regularizar a situación das infraestruturas acuícolas existentes e abrir as portas a novas instalacións sometidas a esta planificación. Este Plan foi sometido a Avaliación Ambiental Estratéxica. En materia de espazos naturais segue en tramitación o *Plan Director de Conservación da Rede Natura 2000*. O único Parque Nacional en Galicia (declarado en 2002), o Parque Marítimo-Terrestre das Illas Atlánticas, ten en redacción o seu Plan Reitor de Uso e Xestión. Faltan non obstante os instrumentos de planificación de usos de tódolos parques naturais existentes.

Un segundo ámbito onde existen deficiencias manifestas é no das técnicas de tutela ambiental de carácter preventivo. Como se sinalou existe un grande desfase normativo nas técnicas preventivas o que ten incidencia na súa virtualidade como instrumentos de prevención ambiental. A tardanza en substituír o RAMINP por un novo sistema de licencias ambientais actualizado ata 2008 é só unha mostra dun panorama en que hai que destacar pola súa inadaptación a normativa de avaliación de impacto ambiental. Os decretos vixentes dos anos 90 e 91 de avaliación de impacto e de avaliación de efectos foron sucedidos por tres modificacións das directivas comunitarias e un texto refundido estatal que non se teñen incorporado ao ordenamento estatal. Se ben a norma básica estatal suple algunhas das carencias da normativa autonómica, o certo é que urxe a renovación da normativa de avaliación de impacto ambiental tendo en conta que é o instrumento principal para poder previr problemas ambientais a longo prazo.

En terceiro lugar, e isto non é algo propio de Galicia se non un dos problemas recorrentes da normativa ambiental, pódese falar dun déficit de aplicación. As causas desta inaplicación son variadas. Unha primeira garda relación coa insuficiente interiorización ou concienciación ambiental tanto da sociedade como das distintas administracións o que provoca que se incumplan mandatos normativos ao poñer por diante consideracións de carácter económico ou doutro tipo. Un segundo aspecto que incide na ausencia dunha aplicación efectiva das normas ambientais ten que ver coa insuficiencia de medios das

---

*Derecho Ambiental*, 2000, pp. 181-198; Garrido Cuenca, N. M., “La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 5/2004, pp. 69-87; JARIA I MANZANO, J., “La participación del público en la evaluación ambiental estratégica”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 11/2007, pp. 213-222.

administracións ambientais. O reducido aparello administrativo encargado tanto do control preventivo de actividades –avaliación de impacto, autorizacións, comprobacións...- como do control continuado de funcionamento –inspección- impide unha vixilancia efectiva e minuciosa das actividades sometidas a algún réxime de intervención administrativa e, na práctica, mesmo un control superficial do cumprimento normativo. Recórrase entón á colaboración privada na elaboración de proxectos, no control da viabilidade ambiental deses proxectos e, mesmo, na criba e contestación das alegacións existentes no caso de que existan mecanismos de participación previstos no procedemento administrativo. Parece claro que, en moitos casos, a conexión de intereses entre as entidades promotoras das actividades e as empresas que se dedican á consultoría e enxeñería traballando unhas veces para as empresas e outras para a administración, dificultan un tratamento independente dos proxectos que poña en primeiro plano os requirimentos ambientais.

Esa insuficiencia de medios especialmente no ámbito do control operativo de actividades debe concentrarse en aquelas que teñen máis incidencia ambiental porque, en caso contrario, a reacción natural é a contestación global da normativa ambiental. A imposibilidade de alcanzar a tódolos suxeitos e actividades pola insuficiencia de medios non debe ter como consecuencia que as ferramentas de aplicación da norma empecen pola parte baixa da pirámide senón polos que máis contaminan para que se acepte de mellor grao a aplicación da norma en sectores menos lesivos. Na actualidade existe unha percepción, especialmente no medio rural, de asimetría entre o impacto das actividades a o grao de control a que están sometidas. En parte isto ten que ver coa circunstancias de que o activo papel desempeñado polo SEPRONA concéntrase no medio rural e os servizos de inspección ambiental nos concellos urbanos son moi febles.

Finalmente, a integración do medio ambiente noutras políticas é un reto que pouco a pouco comeza a ter visibilidade a través da planificación e a avaliación ambiental estratéxica. Non obstante, a compartimentación organizativa, fai ás veces difícil integrar de forma áxil as esixencias ambientais de forma transversal. Nese aspecto o mantemento nun departamento diferenciado das competencias ambientais parece, en todo caso, a mellor solución xa que as fórmulas de “disolución” do medio ambiente en órganos con competencias relacionadas pero nas que priman intereses “produtivos” ou de infraestruturas –como sucede co novo Ministerio da Administración central- tende a situar nun segundo plano a preocupación polo medio ambiente.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

CUYÁS PALAZÓN, M.: *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica : adaptado a la Ley 8/2007 de suelo y a la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, Barcelona, Atelier, 2007.

GARRIDO CUENCA, N.M.: “La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 5/2004.

JARIA I MANZANO, J.: “La participación del público en la evaluación ambiental estratégica”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 11/2007.

NIETO MORENO, J.E.: “La transposición de la Directiva 2001/42/CE: modelos y cuestiones abiertas” en, NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Atelier, 2009.

NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.): *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Atelier, 2009.

NOGUEIRA LÓPEZ, A.: "La protección ambiental en Galicia (Lei 1/1995 de Protección Ambiental)", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 24, 1996.

NOGUEIRA LÓPEZ, SANZ LARRUGA, F. J.: “Política ambiental de Galicia” en, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Aranzadi, 2008.

PÉREZ MORENO, A.: "Ley general y/o leyes sectoriales para la protección del medio ambiente", *Documentación administrativa*, n.º 190, 1981.

PEREZ MORENO, ESCRIBANO COLLADO, LÓPEZ GONZÁLEZ: "Desarrollo legislativo de la Constitución en materia de protección del medio ambiente", *RAP*, nº 103.

PERNAS GARCIA, J.: “Nacimiento, desarrollo y estado actual de la estrategia comunitaria frente al cambio climático”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 2, Aranzadi, 2002.

ROSA MORENO, J.: “La evaluación ambiental estratégica en la planificación de infraestructuras”, *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, 2000.

SANZ LARRUGA, F.J.: “La Ley de protección ambiental de Galicia: sus bases jurídicas y principios ordenadores”, *Revista Xurídica Galega*.

SANZ LARRUGA, F.J.: *Derecho Ambiental de Galicia*, Fundación Caixa-Galicia, A Coruña 1997.

SANZ RUBIALES, I. (dir.): *El mercado de derechos a contaminar*, Lex Nova, 2007.