

NOVEDADES DEL DERECHO AMBIENTAL Y SU INCIDENCIA EN GALICIA (1)

Rubén Rodríguez Escobar²

RESUMEN:

Partiendo del análisis de la normativa estatal y autonómica vigente, este artículo se aproxima a la cuestión relativa a la situación actual del Derecho ambiental en Galicia haciendo hincapié en sus debilidades y fortalezas. En este sentido, el autor llama la atención sobre los problemas que derivan de la ingente proliferación de instrumentos y la dispersión que actualmente dominan el panorama normativo ambiental a nivel autonómico y en especial, sobre el alto riesgo de incumplimiento de la normativa ambiental que provoca esta situación. En atención al problema señalado, culmina esta exposición una propuesta de lege ferenda, útil a su juicio como fórmula para abordarlo.

PALABRAS CLAVE:

Prevención y Control Integrado de la Contaminación; Responsabilidad Medioambiental; Derogación del RAMINP; Evaluación Ambiental Estratégica; Eficiencia energética y Contaminación lumínica; Aguas; Residuos; Evaluación de Incidencia Ambiental; Espacios Naturales; Energía; Pesca; Fiscalidad Ambiental.

I. ANTECEDENTES

Debemos destacar en primer lugar y, agradecer antes de nada, el esfuerzo que ha realizado la Universidad de A Coruña y la Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible de la Xunta de Galicia, organizando la Jornada que se ha celebrado en la Sede del CEIDA, sobre “Las nuevas tendencias del Derecho Ambiental y su incidencia en Galicia”, y dando continuidad a esta jornada con la presente publicación.

Esta iniciativa que nace con clara vocación de permanencia, ha contado con los mayores expertos en materia de derecho ambiental de Galicia, pertenecientes al ámbito universitario, a la propia Consellería de Medio Ambiente, a la fiscalía de Galicia, a Asociaciones Ecologistas, a instituciones como el Valedor do Pobo, al sector empresarial, al sector de la abogacía, al sector de la consultoría y a interesados en general en esta fascinante y compleja disciplina del derecho.

En el presente trabajo se llevará a cabo un análisis de la incidencia en Galicia del derecho ambiental estatal; del derecho ambiental emanado por el legislador gallego; de los puntos fuertes y de los puntos débiles de esta legislación y de su aplicación; y, por último, se realizarán unas conclusiones, que permitirán recopilar algunas de las ideas que se pusieron de manifiesto a lo largo de la Jornada.

¹ Este trabajo fue publicado en PERNAS GARCÍA, J. (Dir.), *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. 107 – 128.

² *Rubén Rodríguez Escobar es Abogado especialista en Derecho Ambiental.*

Debemos partir, para enmarcar la justificación de la Jornada y de esta publicación, de la existencia de un amplio abanico de ámbitos normativos con competencias en materia de medio ambiente: supranacional, estatal, autonómico, local, que dictan normas ambientales de obligado cumplimiento, a lo que deben añadirse disposiciones en materia ambiental cuyo cumplimiento tiene carácter voluntario³, pero a las que sin embargo se les otorga cada vez una mayor importancia y reconocimiento por parte de las Administraciones Públicas.

Esta gran cantidad de fuentes de derecho ambiental se ve “agravada” por la creciente tendencia a legislar en materia ambiental para proteger los recursos naturales de los que disponemos, debido a la mayor toma de conciencia general de la sociedad hacia la importancia que tanto para las generaciones presentes como futuras tienen esos recursos naturales y por la constante evolución de las mejores técnicas disponibles tendentes a reducir la contaminación, que determinan constantes cambios en la normativa ambiental.

Para comprender mejor la legislación ambiental que se aplica en Galicia, debemos partir de la distribución de competencias⁴ existente entre el Estado y la Comunidad Autónoma, y para ello debemos traer a colación de modo obligado los artículos de la Constitución que otorgan competencias exclusivas al Estado, así el artículo 149.1.23 CE atribuye esta competencia exclusiva al Estado para dictar “la legislación básica en materia de medio ambiente”; pero también por su incidencia sobre el medio ambiente, debemos señalar el artículo 149.1.22 CE que otorga también con carácter exclusivo al Estado la competencia sobre “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”, y el artículo 149.1.25 CE sobre las “bases del régimen minero y energético”.

Sobre estos títulos competenciales el legislador estatal ha ido dictando toda una serie de normas protectoras del medio ambiente, cuya aplicación en Galicia no siempre se lleva a cabo con el rigor oportuno, por una serie de causas que analizaremos posteriormente.

Pero esta legislación básica dictada por el Estado para la protección del medio ambiente, encuentra su complemento y desarrollo en la legislación autonómica, también bastante profusa. Esta legislación autonómica tiene su amparo en el mismo texto constitucional, ya que el artículo 149.1.23 CE antes citado, concede a las Comunidades Autónomas “la facultad de establecer disposiciones adicionales de protección”, sobre la base estatal; pero

³ Sobre todo debemos destacar la Norma UNE EN ISO 14.001: 2004, y el Reglamento (CE) n° 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001 por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)

⁴ Véase en relación a la distribución de competencias en materia medioambiental la jurisprudencia del Tribunal Constitucional siguiente: STC 170/89, de 19 de Octubre (asunto Ley de Madrid 1/1985, de 23 de Enero, STC 148/1991, 4 de Julio (asunto Ley 27/1988, de 28 de Julio, STC 102/1995, de 26 de Junio (asunto Ley 4/1989, de 27 de Marzo, STC 196/1996, de 28 de Noviembre la STC 329/1993, 12 de Noviembre; así como la Sentencia 64/82 del Tribunal Constitucional que ya advertía que “*el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hacen que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico*”. El reparto competencial en materia de medio ambiente tiene como positivo el hecho de que en ocasiones las leyes autonómicas abren el camino de nuevos ámbitos de protección ambiental y suponen un estímulo sobre la legislación de otras autonomías y sobre la propia legislación estatal. Véase también las obras de LOZANO CUTANDA, B. “Derecho Ambiental Administrativo”, Dykinson, Madrid, 2006, p. 108 y ss.; o BETANCOR RODRÍGUEZ, A. “Instituciones de Derecho Ambiental”, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2001, p. 432 y ss.

además el artículo 148.1.9 CE permite a las Comunidades Autónomas que asuman competencias en “la gestión en materia de protección del medio ambiente”.

La Comunidad Autónoma gallega no ha desaprovechado esta oportunidad y ha recogido en el artículo 27 de su Estatuto de Autonomía la competencia exclusiva para aprobar las normas adicionales sobre protección del ambiente y del paisaje.

II. NOVEDADES EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL ESTATAL Y SU APLICACIÓN EN GALICIA

A. Prevención y Control Integrado de la Contaminación

Haciendo uso de sus competencias señaladas anteriormente, el Estado ha venido dictando legislación sectorial para proteger los distintos elementos integrantes del medio ambiente: aguas⁵, aire⁶, suelo⁷, fauna y flora⁸, y para controlar las actividades humanas con incidencia sobre ellos, estableciendo una rigurosa normativa aplicable a la producción y gestión de los residuos⁹ o sobre la utilización y manejo de sustancias peligrosas¹⁰.

Esta normativa sectorial dictada en su inmensa mayoría como consecuencia de la incorporación de España a la Unión Europea, y la consiguiente obligación de aplicar los mandatos comunitarios de protección ambiental, impone la obligación de obtener diversas

⁵ Podemos destacar sobre toda la normativa en la materia: el “Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas” (BOE nº 176, de 24 de Julio de 2.001) y el “Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas” (BOE nº 103, de 30 de Abril de 1.986)

⁶ En la materia destaca la “Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera” (BOE nº 275, de 16 de Noviembre de 2.007)

⁷ Destaca tanto la “Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos” (BOE nº 96, de 22 de abril de 1998) como el “Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados” (BOE nº 15, de 18 de Enero de 2.005)

⁸ Destaca la “Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad” (BOE nº 299, de 14 de Diciembre de 2.007)

⁹ Fundamentalmente la “Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos” (BOE nº 96, de 22 de abril de 1998), pero también: el “Real Decreto 833/1988, de 20 de julio por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos” (BOE nº 182, de 30 de julio de 1988); la “Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases” (BOE n.º 99, de 25 de Abril de 1997) y su Reglamento de desarrollo aprobado por el “Real Decreto 782/1998, de 30 de abril” (BOE nº 104, de 1 de Mayo de 1.998); la “Orden MAM/304/2002, de 8 de Febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos” (BOE nº 43, de 19 de Febrero de 2002); el “Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos” (BOE nº 142, de 14 de Junio de 2.003); el “Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos” (BOE nº 49, de 26 febrero 2005); el “Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados” (BOE nº 132, de 3 de Junio de 2.006); y más recientemente el “Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición” (BOE nº 38, de 13 de Febrero de 2.008) y el “Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos” (BOE nº 37, de 12 de Febrero de 2.008).

¹⁰ Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de Sustancias Peligrosas (BOE nº 133, de 5 de Junio de 1.995)

autorizaciones administrativas ambientales para poder poner en funcionamiento una instalación industrial.

Este tratamiento sectorial dificulta enormemente la lucha contra la contaminación, debido a la ausencia de un tratamiento integrado de la contaminación en sus diferentes manifestaciones, que permita actuar de manera única y coordinada sobre todas las fuentes de contaminación de las instalaciones contaminantes.

Esta situación fue superada en parte por la normativa de prevención y control integrado de la contaminación¹¹, ya que viene a integrar las autorizaciones sectoriales ambientales,¹² en una única autorización, la denominada Autorización Ambiental Integrada.

Pero este régimen integrado únicamente está previsto para aquellas actividades más contaminantes, esto es, las incluidas en el Anexo I de la Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación, pero no para las demás actividades con una menor incidencia sobre el medio ambiente, que se ven obligadas a tramitar igualmente la pluralidad de autorizaciones sectoriales vigentes: autorización de vertidos, emisiones atmosféricas, autorizaciones de residuos, informes de suelos contaminados...

No obstante, uno de los aspectos más criticables del régimen establecido por la Ley 16/2002, es el contener un ámbito de aplicación muy limitado, ya que reproduce prácticamente el mismo elenco de actividades establecido en la Directiva IPPC, centrándose por tanto, tan solo en aquellas actividades industriales de mayor impacto ambiental, y desaprovechando la oportunidad de coordinar e integrar todo el sistema autorizatorio en materia ambiental, que se podría llevar a cabo mediante el establecimiento de un régimen de intervención gradual, en función del mayor o menor impacto que sobre el medio ambiente tuvieran las actividades potencialmente contaminantes. El ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, se recoge de modo más preciso en el Anexo I Capítulo I del Real Decreto 509/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 16/2002, en donde se lleva a cabo una descripción detallada de las actividades incluidas en las categorías del Anexo I de la citada Ley.

La normativa estatal permite al legislador autonómico llevar a cabo un desarrollo de sus previsiones, otorgando una protección adicional del medio ambiente e integrando en una única normativa y procedimiento, todos los controles ambientales.

¹¹ Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257 de 10.10.1996), también llamada Directiva IPPC, transpuesta al derecho español a través de la Ley 16/2002, de 1 de Julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (BOE nº 157, de 2 de Julio de 2.002), que a su vez ha sido desarrollada por el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (BOE nº 96, de 21 de Abril de 2.007)

¹² Autorizaciones de producción y gestión de residuos; Autorizaciones de incineración de residuos municipales; Autorizaciones de incineración de residuos peligrosos; Autorizaciones de vertidos a las aguas continentales de cuencas intracomunitarias; autorizaciones de vertidos al dominio público marítimo terrestre, desde tierra al mar y las Autorizaciones e informes vinculantes en materia de contaminación atmosférica. Además conforme al Real Decreto 9/2005, la información que las actividades potencialmente contaminantes del suelo deban remitir a la Administración, se integrará en la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada en aquellas actividades sometidas a ambas normativas.

Esta oportunidad de desarrollo no ha sido desperdiciada por algunas Comunidades Autónomas, que han legislado en la materia, y que han sabido someter a distintas formas de intervención a aquellas actividades con distinto grado de incidencia sobre el medio ambiente, como el caso de Cataluña¹³, La Rioja¹⁴, Castilla y León¹⁵, Comunidad Valenciana¹⁶, la Comunidad Foral de Navarra¹⁷ o Cantabria¹⁸.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, hasta la fecha no existe una única normativa que aglutine las diferentes modalidades de intervención administrativa ambiental a las que se pueden someter las actividades con alguna incidencia ambiental. Esta es sin duda alguna, a día de hoy, la mayor carencia del derecho ambiental gallego, puesto que una normativa integrada y única ayudaría a clarificar y a aportar una mayor seguridad jurídica a las empresas con incidencia ambiental que operan en Galicia y se evitaría la dispersión normativa y de procedimientos, que tanta confusión produce entre los administrados.

Por tanto, la regulación del control ambiental de las actividades con repercusiones sobre el medio ambiente en Galicia sigue estando regulada en diferentes normas, y no se cuenta con una normativa única que integre todas las disposiciones de prevención de la contaminación, de modo similar a lo realizado en otras Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a la tramitación de la autorización ambiental integrada en Galicia, existían a la entrada en vigor de la Ley 16/2002, cerca de 290 instalaciones industriales sometidas al citado procedimiento autorizador. A día de hoy, existen aproximadamente un 30% de estas instalaciones industriales que a pesar de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera¹⁹ no disponen todavía del pertinente permiso, sin que hasta la fecha se

¹³ En Cataluña se dictó la Ley 3/1998, de 27 de Febrero, de intervención integral de la administración ambiental, que incluso cuenta con un Reglamento General de desarrollo, aprobado por Decreto 136/1999, de 18 de Mayo, y modificado parcialmente por el Decreto 143/2003, de 10 de Junio. Esta normativa contempla tres regímenes de intervención: la autorización ambiental, la licencia ambiental y el régimen de comunicación.

¹⁴ En La Rioja se dictó la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de la Rioja. Esta Ley contempla tres sistemas de intervención: la evaluación de impacto ambiental (bien evaluación de impacto ambiental *estricto sensu*, bien evaluación de planes y programas, hoy denominada evaluación ambiental estratégica), la autorización ambiental integrada y la licencia ambiental.

¹⁵ En Castilla y León se dictó la Ley 11/2003, de 8 de abril, sobre protección ambiental de Castilla y León. Esta Ley prevé la autorización ambiental, la licencia ambiental, el régimen de comunicación y la evaluación de impacto ambiental.

¹⁶ En la Comunidad Valenciana por un lado se dictó el Decreto 40/2004, de 5 de marzo, que desarrolla el régimen de prevención y control integrado en la Comunidad Valenciana; y por otro lado en el año 2006, se publicó la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental, modificada por el Decreto 127/2006, de 15 de Septiembre. Esta normativa prevé la autorización ambiental, la licencia ambiental, el régimen de comunicación y la evaluación de impacto ambiental.

¹⁷ En la Comunidad Foral de Navarra se dictó la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental. Esta normativa contempla, por un lado, una relación de actividades sometidas a Autorización Ambiental, que puede ser o bien AAI o autorización de afecciones ambientales, y por otro lado, se establecen una serie de actividades sometidas a Evaluación, que puede ser o evaluación ambiental estratégica o evaluación de impacto ambiental.

¹⁸ En la Comunidad de Cantabria se dictó la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado. Esta norma distingue entre la AAI, la evaluación ambiental, que a su vez puede ser evaluación ambiental de planes y programas o evaluación de impacto ambiental de proyectos, actividades o instalaciones, y la comprobación ambiental.

¹⁹ *“Los titulares de las instalaciones existentes, (.), deberán adaptarse a la misma antes del 30 de octubre de 2007, fecha en la que deberán contar con la pertinente autorización ambiental integrada.*

A estos efectos, si la solicitud de la autorización ambiental integrada se presentara antes del día 1 de enero de 2007 y el órgano competente para otorgarla no hubiera dictado resolución expresa sobre la misma con anterioridad a la fecha señalada en el párrafo

haya iniciado ningún procedimiento sancionador por ello²⁰. Esto es indicativo de la voluntad de la Administración ambiental gallega de lograr la supervivencia del entramado industrial gallego, pese a las continuas demoras de las instalaciones afectadas en la remisión de la documentación necesaria para poder tramitar la AAI. Esta flexibilidad es lógica teniendo en cuenta el elevado importe de las sanciones previstas, pero no es óbice para que se sancione con multas coercitivas supuestos excepcionales de retrasos prolongados e injustificados en la remisión de información requerida por la Administración.

B. Responsabilidad Medioambiental

Una de las normativas más relevantes de los últimos años en materia ambiental a nivel estatal, es sin duda alguna la Ley 26/2007, de 23 de Octubre, de responsabilidad medioambiental, que transpone la Directiva 2004/35/CE, y el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad medioambiental.

Esta normativa establece un régimen de responsabilidad público y administrativo, que pretende hacer efectivo el “principio de quien contamina paga” y el “principio de prevención”. A grandes rasgos podemos decir, aunque con matices, que establece un régimen de responsabilidad objetivo e ilimitado para los operadores de las actividades económicas y profesionales mencionadas en el Anexo III, que se corresponden con las que pueden tener una mayor incidencia sobre el medio ambiente

Traemos a colación este régimen de responsabilidad medioambiental, precisamente por tratarse de un régimen de responsabilidad administrativo, ya que es la administración, y no los tribunales de justicia, quien deberá desarrollar y ejecutar la presente ley, en concreto será la autoridad competente de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial tenga lugar el daño medioambiental o la amenaza inminente de que tales daños medioambientales se produzcan quien deberá exigir la adopción de las medidas de prevención, evitación y reparación de los daños ambientales, así como la encargada de resolver los dos procedimientos previstos en la ley, esto es, los procedimientos sancionadores y los de exigencia de responsabilidad medioambiental.

En el caso de Galicia, la administración competente para aplicar esta responsabilidad medioambiental es la Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible, y más en concreto la Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental.

Así por tanto, será esta Dirección Xeral la encargada de exigir a los operadores de las actividades económicas o profesionales, en los términos en los que se establece en la Ley 26/2007, la adopción de las medidas de prevención, evitación y reparación necesarias para restituir los recursos naturales o los servicios de los recursos naturales a su estado básico o

anterior, las instalaciones existentes podrán continuar en funcionamiento de forma provisional hasta que se dicte dicha resolución, siempre que cumplan todos los requisitos de carácter ambiental exigidos por la normativa sectorial aplicable.”

²⁰ El artículo 31 apartado 3 de la Ley 16/2002 contempla como infracción grave “Ejercer la actividad o llevar a cabo una modificación sustancial de la misma sin la preceptiva autorización ambiental integrada, sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o sin que se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas”, con sanciones que según el artículo 32 apartado 1 letra b), van desde los 20.000, hasta los 200.000 euros, y posible clausura temporal de las instalaciones por un máximo de 2 años.

estado en el que se encontraban antes de producirse el daño medioambiental, teniendo en cuenta la mejor información disponible.

También será la encargada de exigir la constitución de la garantía financiera obligatoria, en aquellos casos en los que proceda, que será aplicable a partir de Abril de 2010, como muy pronto.

Se otorgan amplias facultades a la Administración autonómica, que tendremos que ver cómo es capaz de utilizar para conseguir una aplicación práctica de una normativa tremendamente exigente en cuanto a la obligación de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales.

La Administración autonómica, como señalábamos, será la competente para instruir los dos tipos de procedimientos contemplados en la Ley 26/2007, esto es, el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, y el procedimiento sancionador por la comisión de alguna de las infracciones tipificadas en la misma como infracción grave o muy grave, pudiendo incluso ordenar la extinción de la autorización para funcionar, o la suspensión de ésta por un plazo máximo de 2 años.

Respecto al procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, la Administración autonómica podrá iniciarlo de oficio o a instancia de parte, debiendo estar resuelto en un plazo de tres meses, ampliable a otros tres meses más en caso de especial complejidad científica o técnica, con lo cual en un plazo improrrogable de 6 meses deberá dictarse resolución que ponga fin al procedimiento. En el caso de que no se haya dictado resolución expresa en dicho plazo, se entenderá desestimada la solicitud de exigencia de responsabilidad o caducado el procedimiento iniciado de oficio.

La Comunidad Autónoma Gallega también podrá ampliar el elenco de actividades incluidas en el Anexo III de la Ley 26/2007, haciendo uso de sus facultades para dictar normas adicionales de protección. La inclusión de una actividad en este Anexo III, determina que la responsabilidad que se le va a exigir va a ser más dura puesto que deberá adoptar en todo caso y con independencia de si ha existido dolo, culpa o negligencia por su parte, todas las medidas de prevención, evitación o reparación necesarias, con carácter ilimitado, además se le aplicará una presunción "*iuris tantum*" de que ha sido el causante del daño, cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo.

Esta facultad de ampliación de las actividades incluidas en el Anexo III, no parece que vaya a ser utilizada por la Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible, puesto que a día de hoy no existe ningún proyecto normativo en marcha al respecto.

Pero una de las figuras más útiles y que previsiblemente más se van a utilizar en la aplicación de esta normativa por la Administración gallega, es la posibilidad de terminación convencional. Así se permiten los acuerdos entre la autoridad competente y el operador u operadores responsables, los cuales serán vinculantes para los firmantes. Dada la confluencia de intereses económicos y sociales junto a los ambientales, todo apunta a que difícilmente y solo en aquellos supuestos excepcionalmente graves, se aplicarán las sanciones económicas contempladas para las infracciones administrativas enumeradas en la Ley 26/2007, que van hasta los 2 millones de euros, lo que supondría en la inmensa mayoría de las empresas gallegas el cierre automático y el despido de los trabajadores de la

misma. La Administración autonómica deberá encargarse de velar por el cumplimiento de estos acuerdos.

Además, las autoridades competentes de cada Comunidad Autónoma tendrán que dar a conocer una vez al año, las sanciones firmes impuestas en aplicación de esta ley, con indicación de los hechos constitutivos de las infracciones y la identidad de los operadores responsables.

Respecto al Reglamento de desarrollo parcial de la Ley de responsabilidad medioambiental, debemos señalar que también se le atribuyen facultades a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma, así podrá valorar ante un supuesto de daño ambiental, la aplicación de la normativa específica de responsabilidad medioambiental, respecto a la reparación, o si se aplica otra normativa sectorial. Esta vía puede ser útil para supuestos de daños de escasa entidad o supuestos en los que resulte aplicable la legislación de emergencias.

Además en este Reglamento se dan unas pautas a la Administración autonómica, que permitirán determinar cuando estamos ante un daño medioambiental. En su Anexo I se recoge una descripción detallada de los aspectos técnicos asociados a este proceso de determinación del daño medioambiental. Dado que el carácter significativo o no del daño medioambiental, es clave en la aplicación del régimen de responsabilidad medioambiental contemplado en la Ley 26/2007, en el presente Reglamento, se han establecido criterios tendentes a la objetivización de esta calificación del daño, que también servirán de apoyo a las Comunidades Autónomas para su correcta aplicación.

Por último y respecto al procedimiento a seguir en caso de daño medioambiental, el Reglamento recoge los pasos a seguir: comunicación del daño a la autoridad competente; elaboración por el operador de un proyecto con las medidas necesarias para reparar el daño; valoración y aprobación del proyecto por la autoridad competente; ejecución del proyecto; elaboración por parte del operador, de un informe final de cumplimiento y conformidad de la autoridad competente respecto al informe presentado por el operador. Este Reglamento entra en vigor a partir del 23 de Abril de 2.009.

Como vemos el papel de la Comunidad Autónoma es clave en la aplicación y desarrollo de esta responsabilidad medioambiental, con lo que debemos estar atentos a cómo se ejerce por la Administración gallega.

C. Derogación del RAMINP

La Ley 34/2007, de 15 de Noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, lleva a cabo la derogación del Decreto 2414/1961, por el que se regula el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), salvo para aquellas Comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa.

Esta Ley de calidad del aire, entró en vigor el 17 de Noviembre de 2.007. En Galicia, de conformidad con lo dispuesto en la misma y al no disponer de normativa específica sobre actividades clasificadas, el RAMINP ha perdurado hasta que se ha dictado el Decreto 133/2008, de 12 de Junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental, en vigor desde Julio de 2.008, cuyas características se apuntan en el apartado de novedades en la legislación ambiental de Galicia.

D. Evaluación Ambiental Estratégica

La introducción de la figura de la Evaluación Ambiental Estratégica a través de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente²¹, se ha llevado a cabo con la finalidad de lograr un desarrollo sostenible y un elevado nivel de protección del medio ambiente, contribuyendo a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas.

Esta normativa ha determinado principalmente que deban someterse a ella, entre otros planes y programas, los Planes Generales de Ordenación Municipal.

Nuestra Comunidad Autónoma, se encontraba, al dictarse la normativa de evaluación ambiental estratégica, en pleno proceso de adaptación de las disposiciones urbanísticas de sus Ayuntamientos, a lo señalado en la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, a través de la tramitación de sus Planes Generales de Ordenación Municipal.

Esta exigencia de control ambiental de los Planes Generales de Ordenación Municipal, ha determinado que los Ayuntamientos vean retrasado todavía más el lento proceso de elaboración y aprobación de los mismos. A día de hoy, están tramitándose las evaluaciones ambientales estratégicas de nada más y nada menos que 125 Planes Generales de Ordenación Urbana, lo que determina una gran carga de trabajo para la Administración autonómica, a pesar de lo cual, debemos destacar su esfuerzo por lograr cumplir con los plazos y determinaciones fijadas por la Ley 9/2006 y por la Ley 6/2007, de 11 de Mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia²², que desarrolla esta Ley para Galicia, debiendo afirmar que en términos generales se están cumpliendo estos plazos por parte de la Consellería de Medio Ambiente.

E. Eficiencia energética y Contaminación lumínica

La eficiencia y el ahorro energéticos son objetivos fundamentales tanto desde el punto de vista económico, ya que mejoran la competitividad de los procesos productivos, como desde el punto de vista ambiental, ya que reducen las emisiones de gases de efectos invernadero

En esta materia debemos destacar por su repercusión sobre todo a nivel municipal, en los Ayuntamientos de Galicia, el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07²³, que surge con el objetivo de evitar el uso irracional de la energía y la contaminación lumínica.

²¹ BOE nº 102, de 29 de Abril de 2006

²² DOGA nº 94, de 16 de Mayo de 2007

²³ BOE nº 279, de 19 de Noviembre de 2008. Entrará en vigor el 1 de Abril de 2009, conforme a su Disposición Adicional Tercera. Ver también en la materia la “Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012” y el “Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2011”, aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de Agosto de 2008.

Este Reglamento viene a abordar el problema con carácter general para todo el Estado, ya que hasta ahora tan solo existían antecedentes normativos limitados al ámbito autonómico²⁴ o local²⁵.

En Galicia, en cambio no se dispone de una normativa específica en materia de contaminación lumínica, pese a que a nivel municipal en el Ayuntamiento de A Coruña se han adoptado Planes y Medidas de remodelación del alumbrado.

Serán aplicables por tanto en Galicia, las previsiones del citado Reglamento, que viene a señalar requisitos que deben respetar las instalaciones de alumbrado exterior, tanto para conseguir una mejora de la eficiencia energética como una limitación del resplandor luminoso nocturno. Se establecen requisitos mínimos que deben respetar estas instalaciones de alumbrado en función de que se trate de instalaciones de alumbrado de viales funcionales²⁶, ambientales²⁷, instalaciones de alumbrado festivo y navideño o de otro tipo de instalaciones de alumbrado.

F. Aguas

Por lo que respecta a las novedades que a nivel estatal se han producido en el año 2.008 en materia de aguas, debemos citar las siguientes normas: el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (BOE nº 14, de 16 de Enero de 2.008); el Real Decreto 266/2008, de 22 de febrero, por el que se modifica la Confederación Hidrográfica del Norte y se divide en la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil y en la Confederación Hidrográfica del Cantábrico (BOE nº 62, de 12 de Marzo de 2.008) la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica (BOE nº 229, de 22 de Septiembre de 2.008) y la Orden MAM/85/2008, de 16 de enero, por la que se establecen los criterios técnicos para

24 En Canarias: Ley 31/1988 de 31 de Octubre, sobre Protección de la Calidad Astronómica de los Observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias (BOE nº 264, de 3 de Noviembre de 1988); en Cataluña: Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno (BOE nº 149, de 22 de Junio de 2.001), desarrollada por el Decreto 82/2005, de 3 de Mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno (DOGC nº 4378, de 5 de Mayo de 2.005); en Navarra: Ley Foral 10/2005, de 9 de noviembre, de ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno (BOE nº 304, de 21 diciembre de 2.005) y en Baleares: Ley 3/2005, de 20 de abril, de protección del medio nocturno de las Illes Balears (BOE nº 123, de 24 de Mayo de 2.005); y en Cantabria: Ley 6/2006, de 9 de junio, de prevención de la Contaminación Lumínica (BOE nº 184, de 3 de Agosto de 2.006)

25 Al respecto existe una "Propuesta de Modelo de Ordenanza Municipal de Alumbrado Exterior para la Protección del Medio Ambiente mediante la mejora de la Eficiencia Energética", elaborada por el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Cabe destacar en este ámbito la iniciativa pionera del Ayuntamiento de Tárrega (Lleida), que en 1998 aprueba una Ordenanza Municipal de protección del Cielo Nocturno, de aplicación tanto al alumbrado público como al privado.

26 Se definen como tales las instalaciones de alumbrado vial de autopistas, autovías, carreteras y vías urbanas, consideradas en la Instrucción Técnica Complementaria ITC-EA-02 como situaciones de proyecto A y B.

27 Alumbrado vial ambiental es el que se ejecuta generalmente sobre soportes de baja altura (3-5 m) en áreas urbanas para la iluminación de vías peatonales, comerciales, aceras, parques y jardines, centros históricos, vías de velocidad limitada, etc., considerados en la Instrucción Técnica Complementaria ITC-EA-02 como situaciones de proyecto C, D y E.

la valoración de los daños al dominio público hidráulico y las normas sobre toma de muestras y análisis de vertidos de aguas residuales (BOE nº 25, de 29 de Enero de 2.008).

Toda esta normativa tiene repercusión en Galicia, por ser de directa aplicación, pero resaltamos la división de la Confederación Hidrográfica del Norte en la del Miño- Sil y en la del Cantábrico.

Así la Confederación Hidrográfica del Miño- Sil ejercerá sus funciones sobre la parte española de la demarcación hidrográfica del Miño- Sil, que comprende el territorio español de las cuencas hidrográficas de los ríos Miño y Limia, así como a la parte española de sus aguas de transición. Las aguas costeras tienen como límite norte la línea con orientación 270° que pasa por la Punta Bazar, al norte de la desembocadura del Miño, y como límite sur el límite entre el mar territorial de Portugal y España.

Por su parte la Confederación Hidrográfica del Cantábrico ejercerá sus funciones sobre la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico que comprende el territorio de las cuencas hidrográficas de los ríos que vierten al mar Cantábrico desde la desembocadura del río Eo, incluida la de este río, hasta la frontera con Francia, junto con sus aguas de transición, excluido el territorio de las subcuencas vertientes a la margen izquierda de la ría del Eo y excluido el territorio y las aguas de transición asociadas de las cuencas internas del País Vasco. Incluye, además, el territorio español de las cuencas de los ríos Nive y Nivelles. Las aguas costeras tienen como límite oeste la línea con orientación 0° que pasa por la Punta de Peñas Blancas, al oeste de la ría del Eo, y como límite este la línea con orientación 2° que pasa por Punta del Covarón, en el límite entre las Comunidades Autónomas de Cantabria y País Vasco.

III. NOVEDADES EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE GALICIA

En cuanto a las novedades y a la situación actual de la legislación ambiental en Galicia, debemos destacar, en relación con lo expuesto anteriormente, la necesidad de una norma que integre el control ambiental de las actividades con incidencia sobre el medio ambiente, pero mientras esta integración no se produce, se continúa legislando a un ritmo frenético, en materias de gran trascendencia.

Debemos destacar en nuestro análisis, las novedades que reportan a nuestro derecho ambiental gallego las nuevas normas dictadas en el último año. Así clasificamos estas nuevas normas en los siguientes ámbitos:

Residuos: la Ley 10/2008, de 3 de Noviembre, de residuos de Galicia²⁸ y la Resolución de 23 de Mayo de 2008, de la Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental, por la que se regula el procedimiento de presentación telemática de la documentación que controla el traslado de residuos peligrosos dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia y la llevanza del libro de registro en formato electrónico²⁹.

Evaluación de incidencia ambiental: el Decreto 133/2008, de 12 de Junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental³⁰.

²⁸ DOGA nº 224, de 18 de Noviembre de 2.008

²⁹ DOGA nº 112, de 11 de Junio de 2.008

³⁰ DOGA nº 126, de 1 de Julio de 2.008

Espacios Naturales: la Ley 7/2008, de 7 de Julio, de protección del paisaje de Galicia³¹, el Decreto 127/2008, de 5 de Junio, por el que se desarrolla el régimen jurídico de los humedales protegidos y se crea el Inventario de humedales de Galicia³² y el Decreto 158/2008, de 10 de Julio, sobre asunción de la ampliación de las funciones y servicios en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia), traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante el Real decreto 1082/2008, de 30 de Junio, y su asignación a la Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible³³.

Energía: la Ley 3/2008, de 23 de Mayo, de ordenación de la minería de Galicia³⁴; el Decreto 242/2007, de 13 de Diciembre, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica de Galicia³⁵ y el Decreto 149/2008, de 26 de Junio, por el que se regula el procedimiento de autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la valorización energética de la biomasa forestal primaria en la Comunidad Autónoma de Galicia³⁶.

Pesca: Ley 11/2008, de 3 de Diciembre, de pesca de Galicia³⁷.

Fiscal: la Ley 15/2008, de 19 de Diciembre, del impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada³⁸.

Al margen de estas normas ya en vigor, también hay que destacar varios proyectos relevantes en materia de derecho ambiental como el Proyecto de Decreto de Suelos Contaminados, el Proyecto de Decreto por el que se regula la trazabilidad de los residuos dentro de la Comunidad Autónoma de Galicia o la Aprobación Inicial de las Directrices de Ordenación del Territorio, que si bien no forman parte del derecho ambiental, si tienen gran relevancia sobre el medio ambiente, por cuanto llevan a cabo una ordenación del territorio.

La publicación de la Ley 10/2008, de residuos de Galicia, junto con el Decreto de Evaluación de Incidencia Ambiental, probablemente sean, las dos principales novedades de los últimos años en el derecho ambiental de Galicia, por su importancia y repercusión, es por ello que llevaremos a cabo un análisis más pormenorizado de sus aportaciones.

A. Residuos

Como señalamos anteriormente destacan, como novedades en materia de residuos, la publicación de la Ley 10/2008, de residuos de Galicia y, en un segundo plano, la Resolución de 23 de Mayo de 2008, de la Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental, por la que se regula el procedimiento de presentación telemática de la documentación que controla el traslado de residuos peligrosos dentro del ámbito territorial

³¹ DOGA nº 139, de 18 de Julio de 2.008

³² DOGA nº 122, de 25 de Junio de 2.008

³³ DOGA nº 148, de 1 de Agosto de 2.008

³⁴ DOGA nº 109, de 23 de Mayo de 2.008 y BOE nº 165 de 9 de Julio de 2.008

³⁵ DOGA nº 2, de 3 de Enero de 2.008

³⁶ DOGA nº 141, de 22 de Julio de 2.008

³⁷ DOGA nº 243, de 16 de Diciembre de 2.008

³⁸ DOGA nº 251, de 29 de Diciembre de 2.008

de la Comunidad Autónoma de Galicia y la llevanza del libro de registro en formato electrónico. Nos centraremos en la primera norma.

Hasta ahora la regulación de los residuos existente en Galicia, venía dada por la Ley 10/1997, de 22 de agosto, de residuos sólidos urbanos de Galicia y por el Decreto 174/2005, de 9 de Junio, por el que se regula el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos y el Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia³⁹.

Mientras la Ley 10/1997, se encargaba únicamente de regular la gestión de los residuos sólidos urbanos de Galicia, el Decreto 174/2005, venía a completar esta regulación estableciendo el régimen jurídico aplicable a la autorización y notificación de las actividades de producción y gestión de todo tipo de residuos⁴⁰, que se realizan en la Comunidad Autónoma de Galicia, así como su inscripción en el Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia.

Con la Ley 10/2008, de residuos de Galicia se procede a regular a través de una norma con rango de ley, la producción y gestión de residuos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, abarcando no solamente los residuos sólidos urbanos, como hacía la Ley 10/1997, sino también los residuos industriales y comerciales.

Esta Ley de residuos de Galicia incorpora los objetivos de prevención de la producción de residuos y el fomento, por este orden de su reducción, reutilización, reciclaje y otras formas de valorización, ya recogidos en la legislación básica estatal de residuos, Ley 10/1998, de 21 de Abril, de residuos⁴¹.

La Ley gallega se enmarca en lo dispuesto en la Directiva 2006/12/CE, del Parlamento europeo y del Consejo de 5 de Abril, relativa a los residuos⁴². No obstante, es una lástima que dado que esta Ley de Residuos de Galicia tiene vocación de permanencia, no incorpore las determinaciones previstas en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 19 de Noviembre, sobre los residuos⁴³, publicada tan solo cuatro días después que la normativa gallega, y que procede a derogar a partir del 12 de Diciembre de 2010⁴⁴, la citada Directiva 2006/12/CE, además de las Directivas 75/439/CEE y 91/689/CEE.

Se incorporan de modo novedoso, respecto a la legislación estatal, los criterios mantenidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas respecto al concepto de residuo⁴⁵, al excluir de tal consideración, y según el artículo 4.1:

“ Los materiales, objetos o sustancias sobrantes de un proceso de producción, transformación o consumo que no tengan modificadas sus propiedades y características originales y que se utilicen de forma directa como

³⁹ DOGA nº 124, de 29 de Junio de 2.005

⁴⁰ No obstante este Decreto dejaba fuera de su regulación a los residuos radiactivos; a las actividades de producción y/o gestión de residuos reguladas en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y de control integrados de la contaminación; a los vertidos de efluentes líquidos a las aguas continentales regulados por el Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas; a los vertidos desde tierra al mar regulados por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas; y a los vertidos desde buques y aeronaves al mar regulados por los tratados internacionales de los que España sea parte.

⁴¹ Artículos 1 y 6 de la Ley 10/1998, de 21 de Abril, de residuos (BOE nº 96, de 22 de Abril de 1.998).

⁴² DOUE L114, de 27 de Abril de 2.006.

⁴³ DOUE L312, de 22 de Noviembre de 2.008.

⁴⁴ Artículo 41 de la Directiva 2008/98/CE, de 19 de Noviembre

⁴⁵ Estas exclusiones ya aparecían recogidas en el artículo 3 apartado a) del Decreto 174/2005.

*producto o materia prima, sin someterse previamente a una operación de valorización o eliminación y sin poner en peligro la salud humana ni causar perjuicios al medio ambiente*⁴⁶.

- *Aquellos materiales, objetos o sustancias defectuosas generadas en un proceso productivo que se reincorporan al mismo.*
- *Los materiales, objetos o sustancias que se obtengan tras la valorización de los residuos que se incorporen al ciclo productivo.*
- *Las tierras y rocas no contaminadas de excavación utilizadas para la restauración, acondicionamiento y relleno, o con fines de construcción.”*

Respecto a la planificación en materia de residuos, se contempla la posibilidad de adoptar distintos Planes de Residuos por parte de las Administraciones Públicas, regulándose en detalle el contenido mínimo de los mismos.

Por encima de todos estos Planes de Residuos, figuran los “Planes de Residuos de la Xunta de Galicia”, que tendrán carácter vinculante para cualquier instrumento de planeamiento urbanístico. También se contemplan de modo específico, los Planes de Residuos que pueden adoptar las Entidades Locales, y que deberán ser notificados a la Xunta de Galicia, debiendo acomodarse a las previsiones de los Planes de Residuos de la Xunta de Galicia.

Además de las competencias que se les otorgan de modo expreso a las Diputaciones Provinciales⁴⁷, se contempla la posibilidad de que éstas puedan contribuir económicamente a la elaboración y ejecución de planes comarcales y locales de gestión de residuos.

Otro tema interesante en el que se introducen novedades, es respecto a la constitución de un seguro de responsabilidad civil y/o prestación de una fianza ambiental u otra garantía equivalente, ya que hasta ahora únicamente se exigía con carácter obligatorio para otorgar la autorización a las instalaciones de gestión de residuos peligrosos, dejando el resto de los casos a la decisión del órgano competente⁴⁸, con la nueva Ley de residuos de Galicia, la constitución del seguro y/o fianza, será obligatoria para otorgar la autorización a todas las actividades de gestión de residuos, independientemente de la clasificación de éstos como peligrosos o no⁴⁹.

Respecto al régimen previsto de intervención administrativa, destacar que se mantiene la distinción entre actividades sometidas a autorización administrativa, y actividades obligadas únicamente a llevar a cabo una notificación de sus actividades.

En cuanto a las actividades sujetas a autorización, se excluyen, respecto a lo previsto en el Decreto 174/2005, las actividades de recogida y transporte de residuos urbanos⁵⁰. Además se contempla la posibilidad de que se exija también esta autorización para las actividades productoras de residuos que, aún no teniendo la consideración de peligrosos, figuren en una lista que se apruebe, en su caso, por las excepcionales dificultades de su gestión.

⁴⁶ Esta exclusión hace referencia al concepto de “Subproducto”.

⁴⁷ Véase el artículo 6 de la Ley 10/2008.

⁴⁸ Véase el artículo 15 del Decreto 174/2005.

⁴⁹ Véase el artículo 28 de la Ley 10/2008.

⁵⁰ Confróntese el artículo 4 apartado 1.2, letra a) del Decreto 174/2005, con el artículo 37 apartado 1 de la Ley 10/2008

Los titulares de las actividades de producción y gestión de residuos, no sometidas a autorización, conforme a lo dispuesto en la Ley 10/2008, estarán sujetos a la obligación de notificación de sus actividades. No obstante, se prevé que vía reglamentaria se realizará la exclusión, incluso de la obligación de notificación, de aquellas actividades de producción de residuos peligrosos y no peligrosos con escasa incidencia medioambiental⁵¹.

Respecto a las obligaciones de quienes produzcan, posean y gestionen residuos podemos destacar como novedad la gestión diferenciada que se contempla para los residuos generados por las actividades industriales y comerciales.

También debemos comentar que las obligaciones impuestas a quienes sean responsables de poner en el mercado productos que con su uso se convierten en residuos, sobre todo la exigencia de que soliciten a los fabricantes la ficha de datos de seguridad del producto, contribuirá sin duda a lograr una mejor gestión de los residuos en Galicia.

En la Ley de Residuos de Galicia también se contemplan algunas previsiones respecto al procedimiento para la declaración de suelos contaminados en Galicia, aunque estas previsiones se completarán con el Decreto gallego de Suelos Contaminados, que actualmente se encuentra en fase de Proyecto, y cuya aprobación se antoja inminente.

Así se establece el plazo de un año para notificar la resolución de declaración de un suelo como contaminado a contar desde el inicio del procedimiento y se establece el contenido mínimo que debe reunir esta declaración. Se designa a la Consellería de Medio Ambiente como órgano competente para exigir la anotación registral de la declaración de suelo contaminado.

Asimismo, queda establecido el contenido mínimo de los acuerdos voluntarios que, en su caso, puedan ser celebrados para las operaciones de limpieza y recuperación de suelo, que, en todo caso, habrán de ser autorizados por el órgano competente de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

También se señala que la declaración de un suelo como contaminado obliga a su descontaminación, cualquiera que sea el periodo transcurrido desde que esa contaminación se produjo.

Especial atención se presta a las repercusiones de la declaración de un suelo contaminado sobre la planificación urbanística, ya que no podrán ejecutarse desarrollos urbanísticos en los ámbitos que incluyan suelos contaminados.

Otra novedad de la ley gallega es el autoanálisis ambiental. Se introduce la obligación para las empresas cuya actividad se determine reglamentariamente, de realizar un autoanálisis medioambiental con periodicidad anual, tras la declaración, si procede, de ecoeficiencia.

Por último, y por lo curioso de la medida destacamos la posibilidad que se les da a los ayuntamientos para que puedan establecer en sus ordenanzas, como alternativa a la multa, y en caso de infracción por abandono o vertido de residuos derivados del consumo privado en la vía pública y espacios públicos, que quienes cometan una infracción realicen, con carácter voluntario, una prestación personal de servicios de limpieza en la vía pública.

⁵¹ Véase el artículo 37 apartado 5 de la Ley 10/2008.

B. Evaluación de Incidencia Ambiental

En el caso de Galicia, existe desde el año 1995, la Ley 1/1995, de 2 de Enero, de Protección Ambiental de Galicia⁵², que clasifica aquellas actividades que tengan potenciales efectos sobre el medio ambiente, en tres grupos, en función de la gravedad de tales efectos. Para cada uno de estos grupos se estableció un procedimiento de evaluación ambiental al que se deberían someter, para controlar sus efectos ambientales: evaluación de impacto ambiental, evaluación de efectos ambientales y evaluación de incidencia ambiental.

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previsto para aquellos proyectos con una mayor repercusión sobre el medio ambiente, se encuentra regulado en la actualidad a nivel estatal por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de Enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos⁵³, sin embargo el legislador gallego mantiene en vigor el Decreto 442/1990, de 13 de Septiembre, de evaluación de impacto ambiental para Galicia⁵⁴. Este Decreto se encuentra actualmente desfasado y debería ser objeto de una revisión para acomodarlo a las diferentes modificaciones surgidas en los últimos años en la materia.

La evaluación de efectos ambientales, prevista para los proyectos con una menor repercusión ambiental que los sujetos a evaluación de impacto, está regulada por el Decreto 327/1991, de 20 de Octubre, de evaluación de efectos ambientales de Galicia⁵⁵, constituyendo un procedimiento ambiental sin aplicación práctica, y más si cabe tras la aprobación del Decreto de Evaluación de Incidencia Ambiental.

Respecto a la evaluación de incidencia ambiental, pensada para aquellas actividades de menor incidencia sobre el medio ambiente, ha estado trece años sin tener regulación propia, siendo la normativa aplicable a estas actividades, el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, hasta que el año pasado se dictó el Decreto 133/2008, de 12 de Junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental.

Sin menoscabar el esfuerzo del legislador gallego, al dictar este Decreto de Evaluación de Incidencia Ambiental, consideramos que no ha sido más que un intento de prolongar la vigencia de una norma, la Ley 1/1995, que más que perdurar en el tiempo, debería dar lugar a una única norma que integrase estas disposiciones autonómicas de evaluación de impacto ambiental y de evaluación de incidencia ambiental, y desarrollase las previsiones sobre prevención y control integrado de la contaminación, que la Ley 16/2002 deja en manos de las Comunidades Autónomas.

Esta norma debería integrar ambos procedimientos, esto es, la evaluación ambiental, y la obtención de la autorización ambiental integrada en los casos en los que proceda tramitar ambos procedimientos, lo cual sería acorde con la normativa estatal y comunitaria. A su vez, y para no prever procedimientos innecesarios, que lo único que generan es confusión, sería recomendable llevar a cabo una derogación de la figura de la evaluación de efectos ambientales, que ha quedado anclada en el tiempo y sin utilidad práctica.

⁵² DOGA nº 29, de 10 de Febrero de 1.995

⁵³ BOE nº 23, de 26 de Enero de 2.008

⁵⁴ DOGA nº 188, de 25 de Septiembre de 1.990

⁵⁵ DOGA nº 199, de 15 de Octubre de 1.991

Ante la falta de esta norma integradora, procedemos a señalar algunas de las características del nuevo régimen de evaluación de incidencia ambiental.

La evaluación de incidencia ambiental, se configura como un procedimiento que culmina con la emisión del dictamen de incidencia ambiental, que es un trámite previo para el otorgamiento de la licencia de actividad.

Respecto a las actividades obligadas a la evaluación o excluidas de ella, el Decreto 133/2008, viene a señalar una relación de actividades que en todo caso estarán sometidas a la evaluación de incidencia ambiental⁵⁶, y unas actividades que por su escasa incidencia ambiental, estarán excluidas de dicho trámite⁵⁷.

También estarán sometidas a este procedimiento aquellas otras actividades que no estando expresamente incluidas, merezcan la consideración de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, conforme a las definiciones del Artículo 13 de la Ley 1/1995, de 2 de Enero, de Protección Ambiental de Galicia. En este caso corresponderá a la Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia la decisión de someter o no estas actividades a la evaluación de incidencia ambiental, decisión que deberá ser motivada y que deberá ajustarse a los criterios objetivos que se determinan en el Anexo II.

Entre estas exclusiones destaca la relativa a “actividades de ocio, entretenimiento y de restauración previstas en el Catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Galicia, aprobado por el Decreto 292/2004, de 18 de Noviembre”, estas actividades que si bien pudieran entenderse como molestas atendiendo a lo dispuesto en el Artículo 13 de la Ley 1/1995, debido a la producción de ruidos, se dejan fuera de la evaluación de incidencia ambiental, equiparándose a efectos de licencias de actividad a las actividades inocuas y entendemos que se remite, para su control, a la exigencia por parte de los Ayuntamientos (competentes en materia de ruido) del cumplimiento de la normativa en materia de ruidos.

Pero debemos destacar uno de los mayores problemas que se plantean para los Ayuntamientos y es que al derogarse el RAMINP para Galicia, cada Ayuntamiento deberá dictar ordenanzas específicas para regular el régimen de las actividades clasificadas no incluidas en el ámbito de aplicación del Decreto 133/2008. Esto supone un auténtico inconveniente sobre todo pensando en los pequeños Ayuntamientos que no disponen de los medios adecuados para ello. Habrá que ver como se soluciona esta cuestión, y si desde la Administración Autonómica se elabora una Ordenanza Tipo para aquellos Ayuntamientos que no aprueben una ordenanza propia.

C. Espacios Naturales

En cuanto a las novedades en materia de espacios naturales destacamos la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia.

Esta Ley de protección del paisaje de Galicia se dicta con arreglo a las disposiciones del Convenio europeo del paisaje, aprobado en Florencia el 20 de octubre de 2000, y viene a considerar el paisaje como elemento esencial para el bienestar individual y social, cuya protección, gestión y planeamiento comporta derechos y obligaciones para todos. Su

⁵⁶ Los proyectos, obras e instalaciones, así como su traslado o modificación sustancial, de las actividades, de titularidad pública o privada, que figuran en el Anexo I del Decreto 133/2008

⁵⁷ Aquellas actividades contempladas en el Anexo III del Decreto 133/2008.

objeto es el reconocimiento, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje y para ello contempla una serie de instrumentos como son los Catálogos del Paisaje de Galicia, las Directrices de Paisaje, los Estudios de Impacto e Integración Paisajística y los Planes de Acción del Paisaje en Áreas Protegidas⁵⁸.

El Decreto 127/2008, de 5 de Junio, por el que se desarrolla el régimen jurídico de los humedales protegidos y se crea el Inventario de humedales de Galicia, viene a derogar el Decreto 110/2004, de 27 de Mayo, por el que se regulan los humedales protegidos, llevando a cabo una regulación de los humedales de Galicia, con especial atención a los espacios declarados humedales protegidos, y crea el Inventario de Humedales de Galicia, todo ello de conformidad con las previsiones contenidas en la Ley estatal 42/2007, de 13 de Diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad⁵⁹ y en la Ley gallega 9/2001, de conservación de la naturaleza⁶⁰.

Por otra parte, a través del Decreto 158/2008, de 10 de Julio, se asumen por la Comunidad Autónoma de Galicia, y se asignan a la Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible, las funciones y servicios traspasados por la Administración General del Estado en virtud del Real decreto 1082/2008, de 30 de Junio, en materia de conservación de la naturaleza, y más en concreto, respecto al Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia.

D. Energía

En materia energética, destaca la Ley 3/2008, de 23 de Mayo, de ordenación de la minería de Galicia.

En materia de minería, y debido a la incidencia que sobre el medio ambiente tiene el ejercicio de esta actividad, se ha dictado esta Ley 3/2008, que lleva a cabo una regulación integrada de la minería y de la normativa ambiental dictada con posterioridad a la legislación estatal de minas⁶¹, con la finalidad de lograr un desarrollo sostenible de las actividades extractivas.

En cuanto a la energía eólica, y dado que Galicia es una de las grandes potencias en el sector, se ha dictado el Decreto 242/2007, de 13 de Diciembre, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica de Galicia, que parte de la premisa de conseguir que el desarrollo eólico sea ejemplar en el plano ambiental, lo cual significa que la energía eólica, además de resultar limpia por no emitir gases contaminantes a la atmósfera, en su implantación deberá ser extremadamente respetuosa con los valores ambientales hasta el punto de no ocupar espacios de especial protección ambiental.

Estas previsiones han sido no obstante, objeto de bastante polémica poco tiempo después de la aprobación de este Decreto, en virtud del Concurso Eólico promovido desde la Consellería de Industria de la Xunta de Galicia, y la posible ubicación de nuevos parques en zonas proyectadas para ser incluidas dentro de la Red Natura 2000.

⁵⁸ Véase el Capítulo III de la Ley 7/2008.

⁵⁹ BOE nº 299, de 14 de Diciembre de 2.007.

⁶⁰ DOGA nº 171, de 4 de Septiembre de 2.001.

⁶¹ La legislación estatal de minas está constituida por la Ley 22/1973, de 21 de Julio, de minas, y por la Ley 6/1977, de 4 de Enero, de fomento de la minería.

E. Pesca

En cuanto a la pesca, y aunque no es estrictamente derecho ambiental, traemos a colación la Ley 11/2008, de 3 de Diciembre, de pesca de Galicia, dictada en virtud de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre la pesca en aguas interiores, por incluir previsiones destinadas al logro de un desarrollo sostenible de los recursos marinos, así destaca entre sus objetivos: “la adopción de medidas tendentes a promover el ejercicio de una actividad pesquera y marisquera respetuosa con el medio ambiente”⁶², y también podemos destacar la previsión de la creación de la “Agencia de desarrollo sostenible de las zonas de pesca”⁶³.

F. Fiscal

En materia fiscal destaca la Ley 15/2008, de 19 de diciembre, del impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada, que somete a gravamen a las actividades e instalaciones que utilicen embalses situados, en todo o en parte, en el territorio de la Comunidad Autónoma Gallega y que originan un impacto negativo sobre el medio ambiente fluvial, con la finalidad de preservar el patrimonio fluvial de Galicia e incentivando, en su caso, la mejora en el aprovechamiento energético.

Debemos comentar que este nuevo impuesto es cuanto menos, “innovador”, pero confiamos en que contribuya a mejorar la calidad ambiental y la riqueza piscícola de nuestros ríos.

IV. CONCLUSIONES

El primer comentario obligado que debemos realizar en estas conclusiones, está dirigido a resaltar la gran cantidad de normas ambientales que cada año surgen en nuestra Comunidad Autónoma, lo que hace presuponer que existe cada vez un mayor control de las actividades que tienen algún tipo de incidencia sobre el medio ambiente.

A pesar de ello, consideramos que tan loable esfuerzo del legislador gallego por adaptarse a las nuevas tendencias del derecho ambiental, no es garantía de su cumplimiento, puesto que actualmente existe un riesgo bastante elevado de incumplimiento, por parte de las empresas gallegas, de algunas de sus obligaciones ambientales, y consideramos que a pesar del famoso principio de que “la ignorancia de la ley, no exime de su cumplimiento”, en el ámbito del derecho ambiental, encontraría cuando menos, una disculpa, puesto que se hace muy complicado seguir el ritmo normativo ambiental que está marcando la Administración autonómica.

Además otro factor a tener en cuenta, a la hora de garantizar el cumplimiento de toda esta normativa ambiental, es que la propia Administración se ve desbordada en todos sus departamentos, por ser su personal insuficiente para tramitar los miles de expedientes derivados de la anterior normativa y que se sustancian en los diferentes sectores ambientales.

Desde estas conclusiones, quisiéramos llamar la atención sobre la necesidad de dar coherencia a las normas que se dictan en el derecho ambiental gallego y para ello

⁶² Véase el artículo 6 apartado 2 de la Ley 11/2008.

⁶³ Véase el Título IX de la Ley 11/2008.

consideramos fundamental la publicación de una norma gallega de control integrado de la contaminación, que someta a las actividades con incidencia ambiental a distintos regímenes de intervención administrativa ambiental, con ello se ganaría en claridad y seguridad jurídica.

Los proyectos normativos puestos actualmente sobre la mesa ponen de manifiesto que la locomotora administrativa no descansa, y que debemos continuar, diariamente, en el esfuerzo de actualizarnos en esta disciplina del derecho, sino queremos quedarnos apeados en la estación.