

Política ambiental de Galicia

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ y FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general	684
2. Legislación	685
2.1. Régimen preautonómico, base estatutaria y traspaso de las competencias ambientales de la Comunidad Autónoma de Galicia	685
2.2. La Ley de Protección Ambiental de Galicia de 1995 como norma cabecera del grupo normativo ambiental gallego	686
2.3. El desarrollo del grupo normativo ambiental de Galicia	688
2.3.1. Instrumentos y técnicas de protección ambiental	688
A) Las técnicas de evaluación de impacto ambiental. Las fianzas ambientales	688
B) La disciplina ambiental: la inspección ambiental única de Galicia	689
C) Los instrumentos de naturaleza voluntaria: el sistema de gestión y auditoría ambiental y el pacto ambiental	690
D) Las figuras relativas a la fiscalidad ambiental	690
2.3.2. Normas sectoriales sobre protección de recursos naturales y prevención de la contaminación	691
A) La gestión y protección de las cuencas intracomunitarias de Galicia. La protección de la calidad de las aguas de las rías	691
B) La conservación de la biodiversidad: los espacios naturales protegidos y la flora y la fauna silvestres. La protección de los animales domésticos y salvajes en cautividad	692
C) La regulación del patrimonio forestal	693

	<i>Página</i>
D) La legislación gallega sobre la caza y la pesca fluvial	693
E) La protección del medio ambiente atmosférico y la prevención de la contaminación acústica	694
F) La planificación, la gestión y el control de los residuos en Galicia	695
G) La protección contra la contaminación marina accidental .	696
H) Otras normas autonómicas sobre sectores económicos con repercusión ambiental	696
2.3.3. Normas autonómicas intersectoriales con una especial relevancia sobre el medio ambiente	697
3. Organización	698
4. Ejecución	700
4.1. Planificación ambiental	700
4.2. Internalización administrativa de los sistemas de evaluación, prevención e información ambiental	701
5. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales	702
Bibliografía	704

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Pese a que Galicia es una de las primeras Comunidades Autónomas en aprobar su Estatuto de Autonomía (la tercera, tras el País Vasco y Cataluña), su política ambiental, propiamente dicha, no comienza hasta la creación de la Consellería de Medio Ambiente a finales de 1997. Galicia empieza a finales de los años noventa a conceder una cierta importancia a las cuestiones ambientales después de unos años de relegación organizativa y escaso impulso legislativo e institucional. La creación de la Consellería de Medio ambiente que agrupó la mayoría de las materias con relevancia para el medio, unida a la aprobación entre 1995-2005 de un conjunto de leyes importantes desde el punto de vista ambiental certifican ese arranque, tardío, de la preocupación pública por el medio. No obstante, una buena parte de esas leyes son meramente programáticas y están aún pendientes de desarrollo reglamentario lo que resta virtualidad a sus propósitos.

En cuanto a su normativa ambiental, la Ley 1/1995, de Protección Ambiental de Galicia ofreció un inicial elenco de técnicas de gestión ambiental (preventivas, represivas y voluntarias) que, con posterioridad, han sido desarrolladas sólo parcialmente y que, en todo caso, adolecen de una necesaria actualización (especialmente en lo relativo a la prevención y control integrado de la contaminación). Entre los instrumentos fiscales destaca la Ley 12/1995, sobre el impuesto de contaminación atmosférica, uno de los primeros tributos ambientales autonómicos. Desde la pers-

pectiva sectorial se han aprobado leyes autonómicas sobre los residuos urbanos, contaminación acústica, protección del medio ambiente atmosférico, protección de la naturaleza, caza y pesca fluvial, etc. que, en algunos casos, deben adecuarse a las nuevas normas básicas estatales. La gran riqueza del patrimonio forestal de Galicia carece todavía de una norma autonómica que permita compatibilizar adecuadamente su aprovechamiento económico con la protección de sus valores ecológicos.

Los instrumentos de planificación ambiental desarrollados en este período se han centrado casi prioritariamente en la gestión de los residuos y la ordenación de los recursos hidrológicos de la cuenca intracomunitaria de Galicia-Costa. La Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia permanece todavía inédita en cuanto al desarrollo de sus instrumentos de ordenación territorial y las Leyes urbanísticas (de 1997 y de 2002) aprobadas por la Comunidad Autónoma han intentado cubrir, sólo parcialmente, esta laguna. Sigue pendiente la elaboración de un plan de ordenación del litoral y de las Rías que, por la singular importancia de estos espacios para Galicia, constituye una necesidad prioritaria. Asimismo son escasos los instrumentos de planificación ambiental de los espacios protegidos declarados por la Comunidad Autónoma.

2. LEGISLACIÓN*

2.1. RÉGIMEN PREAUTONÓMICO, BASE ESTATUTARIA Y TRASPASO DE LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

Con anterioridad a la aprobación del *Estatuto de Autonomía de Galicia* (aprobado por Ley Orgánica 1/1981 de 6 de abril; en adelante, EAG) las instituciones gallegas preautonómicas asumieron previa transferencia por el Estado algunas competencias como las relativas al control de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (Real Decreto 112/1979) y algunas funciones sobre conservación de la naturaleza (Real Decreto 167/1981).

En el EAG –como Comunidad Autónoma de autonomía plena del art. 151 y Disposición Transitoria 2ª de la CE– se recogen las siguientes competencias relacionados con diferentes aspectos del medio ambiente:

a) materias sobre las que Galicia tiene la *máxima competencia normativa y ejecutiva* en el marco de la Constitución (art. 27 de la EAG):

- 3. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
- 10. Montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución.

* Las referencias a la jurisprudencia ambiental del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, incluidas en este apartado, han sido seleccionadas por el Dr. PERNAS GARCÍA, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña.

- 11. Régimen jurídico de los montes vecinales en mano común.
- 12. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución.
- 13. Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 y 25 de la Constitución.
- 14. Las aguas minerales y termales. Las aguas subterráneas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución y en el número 7 del presente artículo.
- 15. La pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre.
- 30. Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo 149.1.23.

b) materia sobre las que Galicia tiene la competencia sobre el *desarrollo legislativo* y la *ejecución de la legislación del Estado* (art. 28 EAG):

- 3. Régimen minero y energético.
- 5. Ordenación del sector pesquero.

c) Materias sobre las que Galicia tiene la competencia sobre *ejecución de la legislación del Estado* (art. 29 EAG):

- 4. Vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego.

Con posterioridad a la promulgación del EAG, las Instituciones autonómicas gallegas recibieron diversas funciones y servicios de la Administración General del Estado en virtud de los correspondientes Reales Decretos de traspaso y transferencia de competencias: sobre conservación de la naturaleza (RD 1234/1983 y 1535/1984), sobre medio ambiente (RD 971/1984), sobre estudios de ordenación del territorio y medio ambiente (RD 3564/1983 y 659/1985), sobre ordenación del litoral y vertidos del mar (RD 659/1985) y sobre abastecimiento, saneamiento y protección de las aguas continentales (RD 1870/1985).

2.2. LA LEY DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE GALICIA DE 1995 COMO NORMA CABECERA DEL GRUPO NORMATIVO AMBIENTAL GALLEGO

Salvo algunas disposiciones aisladas –relativas a la organización y varios sectores del medio ambiente que serán referidas más adelante–, la primera norma legislativa aprobada por el Parlamento de Galicia con una más amplia pretensión de abordar la política ambiental de la Comunidad Autónoma es la *Ley 1/1995, de 2 de*

enero, de Protección Ambiental de Galicia. Siguiendo el enfoque de otras Leyes autonómicas generales sobre medio ambiente aprobadas hasta entonces por algunas Comunidades Autónomas (Madrid en 1991 y Andalucía en 1994) la Ley de Protección Ambiental de Galicia trata de sistematizar –a modo de norma adicional de protección– los elementos fundamentales del Derecho Ambiental de Galicia.

La Ley de Protección Ambiental de Galicia se compone de cuarenta y nueve arts. –distribuidos en cuatro Títulos–, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Título Primero –sobre «Disposiciones Generales»– establece el objeto general de la ley, un «sistema de defensa, protección, conservación y restauración (...) del medio ambiente en Galicia», así como el aseguramiento de la «utilización racional de los recursos naturales» (cfr. art. 1º). Conforme al art. 2º de la Ley de Protección Ambiental de Galicia, esta regulación se basa en los principios y objetivos de «prevención», de «evaluación del impacto, de los efectos y de la incidencia ambiental» (aunque con relación a esta última debemos decir que se trata más bien de técnicas de protección), de «información pública, objetiva, permanente y completa» –como base de una efectiva participación ciudadana que posibilite el establecimiento de un pacto ambiental en la defensa de los valores colectivos–, el «nivel de acción adecuada complementado con el principio de subsidiariedad y de colaboración de las instancias autonómica y local, y de coordinación y unidad de acción mediante el adecuado diseño de la administración ambiental en el ámbito autonómico». Sin embargo, no contempla el principio «quien contamina paga».

La Ley opta por un concepto muy amplio de derecho ambiental al incorporar a su ámbito de protección los siguientes elementos: «el medio natural constituido por la población, la fauna, la flora, la diversidad genética, el suelo, el subsuelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje, así como la interrelación entre los elementos antes mencionados, los recursos naturales y culturales, incluido el patrimonio arquitectónico y arqueológico, en cuanto puedan ser objeto de contaminación y deterioro por causas ambientales» (art. 4º).

El Título Segundo, que contiene las «Técnicas y medidas de defensa», contempla, en primer lugar, las normas esenciales que han de orientar los mecanismos que han venido utilizándose en nuestra Comunidad Autónoma, a saber: la «evaluación del impacto ambiental», la «evaluación de los efectos ambientales» y la «evaluación de la incidencia ambiental» (arts. 5º a 19º). Asimismo, se mencionan otros instrumentos de protección como: los registros, catálogos e inventarios ambientales (art. 20º), los instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 21º), la educación ambiental (art. 22º), la investigación científica y técnica (art. 23º), la información y participación ciudadana (art. 24º), el «pacto ambiental» –de la Administración con los sectores sociales y económicos afectados, y para los supuestos más conflictivos– (art. 25º), las auditorías ambientales (art. 25,3), y las «ecoetiquetas» (art. 26º).

El Título Tercero trata de la «Administración Ambiental», estableciendo los objetivos generales que debe cumplir (art. 27º) y contempla la creación de un

«Consejo Gallego de Medio Ambiente» con el fin de facilitar la participación de todos los sectores implicados (art. 28º).

El cuarto y último Título de la Ley –el más extenso de todos– regula la «Disciplina Ambiental» (o derecho ambiental sancionador), detallando las funciones de inspección y vigilancia ambiental y los organismos competentes (arts. 29º a 32º), la tipificación de las infracciones y sanciones ambientales (arts. 33º a 38º), las medidas accesorias del procedimiento sancionador (arts. 39º a 42º), el régimen de responsabilidades (art. 43º), y el propio procedimiento sancionador (arts. 44º a 49º).

2.3. EL DESARROLLO DEL GRUPO NORMATIVO AMBIENTAL DE GALICIA

A partir de la aprobación de la Ley de Protección Ambiental de Galicia y especialmente desde la creación de la Consellería de Medio Ambiente (en virtud de los Decretos 347/1997 y 351/1997) es cuando se incrementó la producción normativa ambiental en la Comunidad Autónoma. Para el repaso de las normas más importantes aprobadas en Galicia sobre esta materia vamos a seguir la exposición habitual que distingue entre las técnicas o instrumentos de protección ambiental (de carácter horizontal) y las normas sectoriales que abordan, tanto la protección de los recursos naturales, como las medidas de prevención sobre ciertos supuestos de contaminación. Finalmente trataremos de otras normas de naturaleza intersectorial que ofrecen una especial implicación con la política y el Derecho ambiental de Galicia.

2.3.1. Instrumentos y técnicas de protección ambiental

A) *Las técnicas de evaluación de impacto ambiental. Las fianzas ambientales*

Tal como establece el art. 5 de la Ley de Protección Ambiental de Galicia, «todos los proyectos de obras y actividades que fuesen susceptibles de afectar al medio ambiente habrán de obtener una autorización, y su otorgamiento derivará de un previo procedimiento que determinará el órgano de la Administración ambiental». Estos procedimientos previos son los relativos a la evaluación ambiental y, en particular, de acuerdo con el grado de protección aplicable se distinguen:

1º La «evaluación de impacto ambiental»: El Gobierno autonómico (o Xunta de Galicia) desarrolló mediante el *Decreto 442/1990, de 13 de septiembre*, la técnica de evaluación ambiental regulada en la normativa básica del Estado (el Real Decreto Legislativo 1302/1986. Sobre su aplicación en Galicia, véase las sentencias del TSJ de Galicia núm.173/2005, de 17 de marzo; núm. 536/2004, de 23 junio; etc.).

2º La «evaluación de efectos ambientales»: para los proyectos no contemplados en los anexos de actividades que obligatoriamente deben someterse a la evaluación de impacto ambiental, el *Decreto de la Xunta de Galicia 327/1991, de 4 de octubre*, reguló de manera más simplificada el procedimiento que se denomina de «evaluación de efectos ambientales», como segundo escalón de evaluación ambiental en Galicia y para proyectos sobre los que se estime conveniente realizarla (cfr., sobre la naturaleza

y el régimen de la evaluación de efectos ambientales, la sentencia del TSJ de Galicia núm. 243/2003, de 5 de marzo).

3º La «evaluación de incidencia ambiental»: el tercer nivel de evaluación existente en Galicia no es otro que el relativo a las actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas. A falta de una regulación propia de Galicia (como prevé el art. 14 de la Ley de Protección Ambiental de Galicia) se aplica sustancialmente el viejo Reglamento estatal sobre actividades clasificadas (Decreto 2414/1961).

Desde la promulgación de la Ley básica estatal 16/2002 sobre prevención y control integrados de la contaminación, la Consellería de Medio Ambiente ha venido trabajando en[0] diversos proyectos normativos que finalmente no fueron aprobados. Sería recomendable reestructurar el régimen jurídico autonómico de las técnicas preventivas de control de la contaminación mediante la aprobación de una nueva ley integral de prevención y control de la contaminación, que integre y coordine los regímenes jurídicos de la evaluación de impacto ambiental, de las actividades clasificadas (o «incidencia ambiental») y del control integrado de la contaminación. Una norma que defina los ámbitos de aplicación de cada técnica de ordenación, de acuerdo con la repercusión ambiental de cada actividad, y que evite la duplicidad de intervenciones administraciones dirigidas a un mismo fin: la prevención y el control de las repercusiones ambientales negativas.

Con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas en las autorizaciones con repercusión ambiental y para la reparación de los posibles daños ocasionados por las actividades y para cubrir los costes de la restauración, se aprobó el *Decreto 455/1996, de 7 de noviembre, de fianzas en materia ambiental* (figura prevista en el art. 5, 6 de la Ley de Protección Ambiental de Galicia).

B) *La disciplina ambiental: la inspección ambiental única de Galicia*

En desarrollo del Título IV de la Ley de Protección Ambiental de Galicia se dictó por la Xunta de Galicia el *Decreto 156/1995, de 3 de junio de inspección ambiental*, en el que se regula el régimen de control y vigilancia de las actividades susceptibles de afectar negativamente al medio ambiente. Tras establecer las funciones de la «inspección ambiental única» de Galicia y sus agentes, así como la colaboración y coordinación con otros cuerpos de funcionarios que tengan funciones de vigilancia en virtud de la legislación sectorial, se prevén cuatro tipos de inspecciones: las «previas a la autorización o licencia» (sobre actividades que están sometidas a algunos de los procedimientos de evaluación ambiental), las «de seguimiento» (sobre actividades que ya han entrado en funcionamiento), las «denuncias» (formuladas por personas físicas o jurídicas ante los órganos de la Consellería de Medio Ambiente) y las derivadas del «conocimiento de oficio» por parte de la propia Administración. También se establece un régimen específico para la inspección de las actividades clasificadas. En todo caso, se trata de una norma de difícil comprensión y adolece de una técnica normativa inadecuada para la clara determinación de las competencias administrativas en esta materia.

Interesa destacar en este apartado que, durante la última década, ha sido en materia sancionadora, especialmente en materia de residuos y contaminación acústica, donde el TSJ de Galicia ha emitido un mayor número de sentencias.

C) *Los instrumentos de naturaleza voluntaria: el sistema de gestión y auditoría ambiental y el pacto ambiental*

Algunos de los mecanismos voluntarios previstos por la Ley de Protección Ambiental de Galicia (cfr. art. 25) para la gestión del medio ambiente han sido desarrollados por la Xunta de Galicia. En primer lugar, el *Decreto 185/1999, de 17 de junio*, estableció el procedimiento para la aplicación en Galicia de «un sistema voluntario de gestión y auditoría ambiental», que sigue básicamente los contenidos de la normativa comunitaria (el Reglamento EMAS de 1993, aunque en la actualidad debería adaptarse a las exigencias del nuevo Reglamento EMAS, 761, 2001) y su desarrollo por la normativa estatal (el Real Decreto 85/1996) y que sólo aporta las referencias organizativas de la Comunidad Autónoma a la hora de implantar en Galicia este sistema de ecoauditorías.

Poco después el *Decreto de la Xunta 295/2000, de 21 de diciembre*, desarrolló la figura del «pacto ambiental» –no claramente diferenciado en la Ley de Protección Ambiental de Galicia con el sistema de auditorías ambientales– que pretende resolver algunas de las situaciones más conflictivas que pueden tener lugar entre actividades empresariales y los ciudadanos. Pese al bienintencionado objetivo de este instrumento su aplicación práctica ha sido escasa.

D) *Las figuras relativas a la fiscalidad ambiental*

Dentro de las medidas fiscales de finalidad ambiental creadas por la Comunidad Autónoma de Galicia destaca la *Ley 12/1995, de 29 de diciembre, del impuesto sobre contaminación atmosférica* (desarrollada reglamentariamente por los Decretos de la Xunta 8/1999 y 29/2000). Se trata del primer impuesto aprobado en España para la protección del medio ambiente atmosférico que grava la emisión de determinadas sustancias contaminantes a la atmósfera –derivadas del uso de la energía en las actividades industriales– sobre focos situados en el territorio de la Comunidad Autónoma y cuya recaudación está afectada a la financiación de actividades de protección ambiental en Galicia.

El TSJ de Galicia se ha pronunciado favorablemente sobre la legalidad de las disposiciones reglamentarias de desarrollo de la Ley 12/1995, frente a diversos recursos contencioso-administrativos que han alegado la falta de competencia de la Comunidad Autónoma y la vulneración de principios constitucionales (igualdad, legalidad, etc.) y de orden fiscal (cfr., las sentencias del TSJ de Galicia núm. 37/1999, de 22 enero; núm. 602/2001, de 3 julio; núm. 335/2002, de 22 marzo; de 6 de febrero de 2004; etc.).

Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Galicia (al igual que otras Comunidades Autónomas) estableció, en virtud del Capítulo IV de la *Ley 8/1993, regula-*

dora de la Administración Hidráulica de Galicia (desarrollado por el Decreto de la Xunta 8/1999), el «canon de saneamiento» que, pese a su denominación, es un impuesto destinado a generar recursos financieros para la inversión en instalaciones de saneamiento de las aguas residuales. Sobre el ámbito de aplicación de su régimen jurídico y la determinación del hecho imponible, pueden consultarse las sentencias de TSJ de Galicia núm. 1054/2005, de 1 de julio; núm. 275/2005, de 20 de abril; 26 de enero de 2004; etc.; y véase, también, sobre la justificación de la competencia de la CA para la aprobación de este canon y la problemática de la doble imposición, las sentencias del TSJ núm. 1353/2003, de 14 de octubre; núm. 152/2000, de 25 de febrero).

2.3.2. Normas sectoriales sobre protección de recursos naturales y prevención de la contaminación

A) *La gestión y protección de las cuencas intracomunitarias de Galicia. La protección de la calidad de las aguas de las rías*

La de Galicia es una de las Comunidades Autónomas que cuenta con una cuenca hidrográfica intracomunitaria –la denominada «Galicia-Costa»– sobre la que ejerce –en virtud del art. 149,1,22ª de la CE y 27,12º del EAG– plenas competencias de gestión. La *Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia*, estableció el régimen jurídico de la gestión de dichas cuencas así como el «canon de saneamiento» al que nos referimos anteriormente. La gestión de los recursos hidráulicos –que desde 2001 se atribuyó a la Consellería de Medio Ambiente– es desarrollada bajo el principio de descentralización por el organismo autónomo «Aguas de Galicia» (cfr. su Reglamento orgánico fue aprobado por el Decreto 108/1996 y posteriormente modificado por el Decreto 146/2003).

Y para la construcción de infraestructuras de abastecimiento y saneamiento de las aguas el Gobierno de la Xunta de Galicia ha establecido mecanismos de colaboración y cooperación con los municipios (cfr. los Decretos 246/1992 y 84/1997).

Finalmente debe destacarse la aprobación de la *Ley 8/2001, de 2 de agosto, de protección de la calidad de las aguas de las rías de Galicia y de ordenación del servicio público de depuración de las aguas residuales urbanas* que tiene por finalidad el control de los vertidos sobre estos espacios singulares de la geografía de Galicia –de gran riqueza ecológica– y la protección de la calidad de sus aguas. Se trata de una norma aprobada en virtud de las competencias de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del litoral (art. 27,3 EAG), medidas adicionales de protección (art. 27,30 EAG) y sobre vertidos al litoral (art. 29,4 EAG). No obstante la existencia de algunas actividades industriales de gran impacto en zonas ribereñas –como el complejo papelerero de ENCE en Pontevedra– y unos niveles muy deficientes de aguas residuales provocan casos de contaminación elevada como acreditan la condena de la Audiencia Provincial de Pontevedra en 2002 por delito ecológico contra varios

exdirectivos de ENCE o la reciente condena del Tribunal de Justicia comunitario (STJCE 15.12.05) por incumplimiento en la Ría de Vigo de las Directiva de calidad de las aguas para la cría de moluscos.

B) *La conservación de la biodiversidad: los espacios naturales protegidos y la flora y la fauna silvestres. La protección de los animales domésticos y salvajes en cautividad*

La protección de los espacios naturales se inició en Galicia a partir de la aprobación del *Decreto 82/1989, de 11 de mayo, que regula la figura de espacio natural en régimen de protección general*, que contempla una modalidad propia de espacio protegido (Cfr., sobre la legalidad de las órdenes de declaración provisional de espacios naturales en régimen de protección general para su inclusión en la Red Europea Natura 2000, las sentencias del TSJ de Galicia núm. 145/2005, de 2 de marzo; núm. 540/2004, de 23 de junio; núm. 235/2004, de 24 de marzo; núm. 1124/2003, de 24 de diciembre; núm. 1082/2003, de 17 de diciembre; núm. 1083/2003, de 17 de diciembre; núm. 806/2003, de 24 de septiembre; etc.). Sin embargo, la regulación de la protección de la biodiversidad en Galicia sólo ha sido abordada en su conjunto a partir de la aprobación de la *Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza de Galicia*, en la que, siguiendo el modelo y la estructura de la Ley básica estatal (*Ley 4/1989 y sus reformas posteriores*), se recoge el régimen jurídico de los espacios naturales y de la protección de la fauna y flora silvestres. El TSJ de Galicia se ha pronunciado sobre las prohibiciones y el régimen de intervención administrativa previstos en los PORN en aplicación de la Ley 9/2001, en sus sentencias del TSJ de Galicia núm. 331/2205, de 11 de mayo; núm. 405/2004, de 19 de mayo; núm. 404/2004, de 19 de mayo; núm. 1047/2003, de 3 de diciembre; etc.).

En aplicación de la citada Ley de Conservación de la Naturaleza se han aprobado varios desarrollos reglamentarios sobre las diferentes clases de espacios protegidos como las «zonas de especial protección de los valores naturales» (Decreto 72/2004), los «humedales protegidos» (Decreto 110/2004), y el «espacio natural de interés local y el espacio privado de interés natural» (Decreto 124/2005). En la actualidad la Comunidad Autónoma de Galicia cuenta con el *Parque Nacional Marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas* (compuesto por cuatro archipiélagos y declarado por la Ley estatal 15/2002; véase, sobre el conflicto entre la declaración y las restricciones al derecho de propiedad, la STSJ de Galicia núm. 145/2005, de 2 de marzo), con seis «Parques Naturales» autonómicos, con cinco «monumentos naturales», con cinco «Humedales protegidos» y setenta y dos «zonas de especial protección de valores naturales». Muchos de estos espacios fueron incluidos en la Red Natura 2000 propuesta en su momento por la Comunidad Autónoma y constituida por catorce Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y cincuenta y cinco espacios incluidos en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) (aprobada por la Decisión de la Comisión de 7 de diciembre de 2004). En cuanto a la protección de animales salvajes existe un *Plan de Recuperación del Oso Pardo*, aprobado por el Decreto 149/1992.

Con anterioridad a este reciente normativa sobre protección de la biodiversidad se aprobó por el Parlamento gallego la *Ley 1/1993 de 13 de abril, de Protección de animales domésticos y salvajes en cautividad* (cfr. su reglamento de desarrollo aprobado por el Decreto 153/1998 y el Decreto 90/2002 sobre tenencia de animales potencialmente peligrosos. Véase, como ejemplo de la aplicación de su régimen sancionador, un asunto de maltrato a un animal doméstico en la STSJ Galicia de núm. 273/2005, de 20 de abril).

C) *La regulación del patrimonio forestal*

El régimen jurídico del patrimonio forestal en Galicia se caracteriza por el elevado predominio de la propiedad privada (más de un 96%), distribuida entre los montes de propiedad individual (el 64%) y los montes vecinales en mano común (el 33%). Para la regulación de este tipo de propiedad vecinal se aprobó la *Ley 13/1989, de 10 de octubre, de Montes Vecinales en Mano Común*, que fue desarrollada con posterioridad por el Decreto 260/1992. A diferencia de la Ley, esta norma reglamentaria reconoce la función ecológica de los montes (para la defensa contra la erosión, la protección de los ecosistemas, la conservación del patrimonio genético, etc.).

La gestión de los recursos forestales –que hasta el 2005 ha sido atribuida a la Consellería de Medio Ambiente (desde su creación en 1997)– fue objeto de diversas medidas reglamentarias (sobre ordenación de las plantaciones, venta de los aprovechamientos, etc.) entre las que se pueden destacar las medidas preventivas y de restauración de las áreas afectadas por los incendios forestales (aprobadas por el Decreto 45/1999) que puso en marcha el llamado plan INFOGA. Más recientemente, la Consellería de Medio Ambiente aprobó el *Decreto 21/2005, de 20 de enero, sobre prevención de incendios y regulación de los aprovechamientos forestales* que, en el marco de la Ley estatal de Montes (Ley 43/2003), establece nuevas medidas preventivas y regeneradoras del suelo forestal.

D) *La legislación gallega sobre la caza y la pesca fluvial*

En aplicación del art. 27,15 del EAG, la Comunidad Autónoma ha aprobado sendas leyes para la regulación de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas, tan vinculados a la protección de la fauna silvestre. La *Ley 4/1997, de 25 de junio, de Caza de Galicia* se propone garantizar que el aprovechamiento cinegético realizado por los cazadores no afecte a la conservación de las especies de la fauna silvestre y ha sido desarrollada reglamentariamente por el Decreto 284/2001, de 11 de octubre.

El TSJ de Galicia se ha pronunciado sobre la responsabilidad civil o administrativa generada por los daños causados por animales silvestres, como la muerte de reses por los ataques del Lobo o los desperfectos provocados por atropellos de jabalís. En el ámbito de la responsabilidad civil, podemos destacar la sentencia núm. 15/2005, de 22 de abril, se pronuncia sobre una reclamación de indemniza-

ción de daños contra un sociedad gestora de un terreno cinegéticamente ordenado (TECOR) por la muerte de varios pony en los terrenos de dicho espacio a causa del ataque de unos lobos. El Tribunal denegó la responsabilidad ya que los lobos no se encontraban incluidos en el aprovechamiento cinegético del TECOR. Si el daño no se produce en una zona de acotamiento particular, sino en un lugar, cuyas funciones de administración y gestión corresponden a la Administración autonómica, entraría en juego, como es evidente, la eventual responsabilidad patrimonial de la Administración pública autonómica (cfr., la profusa jurisprudencia del TSJ de Galicia sobre esta cuestión. Véase, entre otras muchas, las sentencias núm. 804/2003, de 24 de septiembre; núm. 1049/2002, de 30 de septiembre; núm. 130/2005, de 23 de febrero; núm. 25/2003, de 15 de enero; núm. 668/2003, de 9 de julio; etc.).

En cuanto a la pesca en aguas continentales, la *Ley 7/1992, de 24 de julio, de Pesca Fluvial de Galicia*, tiene por objeto la regulación de la conservación, fomento y aprovechamiento ordenado de las poblaciones piscícolas y de otros seres vivos que habitan en las aguas continentales de la Comunidad Autónoma. Esta norma legal fue complementada por el *Decreto 130/1997, de 14 de mayo, por el que se aprueba en Reglamento de ordenación de la pesca fluvial y de los sistemas acuáticos continentales*, cuyas normas han entrado frecuentemente en conflicto con el régimen de aprovechamientos hidroeléctricos.

E) *La protección del medio ambiente atmosférico y la prevención de la contaminación acústica*

En materia de protección del aire –aparte del impuesto sobre contaminación atmosférica ya referido anteriormente– el Parlamento de Galicia aprobó la *Ley 8/2002, de 18 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico de Galicia*. Esta Ley «marco» diseña una estrategia flexible y coherente que articula los mecanismos evaluación y gestión de la calidad del aire y de control de la emisión. Es una de las primeras leyes españolas que incorporó la filosofía y la estrategia reguladora de la Directiva Marco 96/62/CE sobre evaluación y gestión de la calidad del aire. Sin embargo, esta Ley –que prevé un completo elenco de medidas para la protección y fomento de la calidad del aire– apenas ha tenido trascendencia en la práctica y de hecho, hasta el momento, no se ha desarrollado reglamentariamente.

En cuanto a la protección contra el ruido y las vibraciones Galicia ha sido la primera Comunidad Autónoma que aprobó una norma legislativa en esta materia: la *Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica* (cfr. su reglamento de desarrollo aprobado por el Decreto 150/1999), adelantándose a la Ley básica estatal de 2003. Para facilitar la adecuación a la Ley por parte de los Municipios de Galicia (conforme a su Disposición Final 1^a) el Gobierno de la Xunta aprobó por Decreto 320/2002 una ordenanza tipo sobre protección contra la contaminación acústica. La Ley gallega ha sido la respuesta a las demandas sociales, teniendo en cuenta que, en los últimos años, de las quejas relacionadas con el medio ambiente que se han presentado al «Valedor do Pobo» (el defensor del

pueblo gallego) las originadas por contaminación acústica han sido las más abundantes

F) La planificación, la gestión y el control de los residuos en Galicia

La gestión de los residuos ha sido una de los sectores más profusamente regulados por la Comunidad Autónoma. Por el *Decreto 154/1993, de 24 de junio se aprobó el régimen jurídico básico del Servicio Público de Gestión de los Residuos Industriales*. Pero la única norma de rango legal aprobada por el Parlamento gallego sigue siendo la *Ley 10/1997, de 22 de agosto, de Residuos Sólidos Urbanos de Galicia*, promulgada con antelación a la vigente Ley básica estatal de residuos (Ley 10/1998).

A partir de la aprobación de esta Ley básica el Gobierno de la Xunta ha aprobado diversas normas reglamentarias sobre la gestión tanto de los residuos sólidos urbanos como de los industriales. Así, por ejemplo, sobre la gestión de residuos sanitarios (Decreto 460/1997), sobre la publicación del «Catálogo de Residuos de Galicia» (Decreto 154/1998), sobre la autorización de los gestores de RSU (Decreto 260/1998), sobre la autorización de los gestores de residuos peligrosos (Decreto 263/1998), sobre autorización de los productores y gestores de residuos (Decreto 298/2000), sobre producción de residuos de la construcción de demolición (Decreto 352/2002), sobre el traslado de residuos peligrosos (Decreto 221/2003), etc.

Pese a esta regulación autonómica el Gobierno de la Xunta de Galicia ha basado su actuación en diferentes Planes y estrategias de Gestión (de residuos sólidos urbanos, de residuos agrarios, de residuos industriales y suelos contaminados).

Nos gustaría destacar, en esta materia, que el TSJ de Galicia se ha manifestado, en la sentencia núm. 393/2002, de 13 de marzo de 2002 (confirmada por sentencia del TS de 25 de mayo de 2005), sobre la competencia de la CA para dictar una disposición normativa que fije criterios de referencia para declarar un suelo como contaminado (en este caso concreto, se puso en tela de juicio la aprobación del Decreto autonómico 263/1999, de 30 de septiembre, por el que se fija la concentración límite en suelos afectados por vertidos de hexaclorociclohexano), y lo ha hecho en los siguientes términos:

«(...) El que, con arreglo a lo argumentación en la sentencia TC 149/1991, de 4 de julio (que trata sobre la protección del demanio marítimo terrestre), se haya declarado que el margen de desarrollo autonómico en materia de Medio Ambiente es menor que en otros ámbitos (lo cual es lógico respecto a la zona marítimo-terrestre, en cuanto exige un tratamiento unitario), no implica que, una vez dictada la legislación básica estatal (...) necesariamente haya de esperarse a que el Estado fije los estándares de protección respecto a la declaración de un suelo como contaminado, pues esa paralización conduciría al absurdo de impedir a las Comunidades Autónomas la actuación entretanto de sus competencias en la materia con la fijación de normas adicionales de control, obligando, correlativamente, a quienes generan la contaminación a llevar a cabo las labores de limpieza y recuperación el suelo afectado.» (Cfr., también, sobre este particular, la STSJ de Galicia núm. 863/2002, de 22 de mayo).

G) La protección contra la contaminación marina accidental

Con ocasión de la catástrofe ambiental provocada por el buque *Prestige* has sido muchas las medidas aprobadas por parte de la Unión Europea y del Estado español para mejorar el sistema de seguridad marítima. Aparte de las medidas circunstanciales de carácter financiero promovidas por el Gobierno de la Xunta en el momento de la crisis, destacamos la aprobación del *Plan Básico de Contingencias por contaminación marina para la defensa de los recursos pesqueros, marisqueros, paisajísticos, acuícolas y medioambientales de Galicia* (por el Decreto 438/2003) sobre la base de las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma de Galicia en virtud de la CE y de su Estatuto de Autonomía en materia de medio ambiente y de ejecución de la legislación del Estado sobre «salvamento marítimo» y «vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego» (art. 29, 3 y 4 del EAG). Este Plan Básico ha sido desarrollado por una Orden de 26 de octubre de la Consellería de Pesca y Asuntos Marítimos en la que se publica el «*Primer Plan de Contingencias por Contaminación Marina de las Rías Gallegas*».

También, como efecto del Caso del *Prestige*, el Parlamento gallego aprobó la *Ley 2/2004, de 21 de abril, por la que se crea el «Servicio de Guardacostas de Galicia»* –dirigido a adoptar medidas preventivas y paliativas ante este tipo de accidentes– y la *Ley 3/2004, de 7 de junio, de creación del Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino de Galicia*, para ejercer, entre otras, funciones de control de la calidad del medio marino.

H) Otras normas autonómicas sobre sectores económicos con repercusión ambiental

En materia de turismo, la *Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia*, presenta cierta sensibilidad hacia las cuestiones relativas al denominado «turismo sostenible»: prevé entre sus objetivos la preservación del medio ambiente y del paisaje [arts. 1,2, f); 2,2; y 21] –particularmente en los municipios declarados «turísticos»– así como su inserción en los instrumentos de planeamiento turístico (cfr. los «Programas de protección del entorno medioambiental y de los espacios físicos con vocación turística» del art. 14), aunque la mayor parte de estas medidas no han sido aplicadas en la práctica.

En relación a la producción de energía eólica (Galicia cuenta con una privilegiada situación geográfica para su producción, especialmente en su fachada atlántica) la Comunidad Autónoma ha apostado seriamente por su progresiva implantación, siendo en la actualidad una de las primeras en potencia instalada. Mediante el *Decreto 205/1995, de 6 de julio* se reguló la elaboración de los «planes eólicos estratégicos», sometiéndolos al procedimiento de «evaluación de efectos ambientales». Sin embargo, los conflictos originados por la aprobación de algunos parques eólicos hace claramente insuficiente este régimen jurídico, lo cual obligó a la Consellería de Medio Ambiente a publicar en el año 2004 unas «Bases para la tramitación y gestión ambiental de los parques eólicos de Galicia», si bien se trata de un

documento orientativo para los promotores de este tipo de instalaciones sin ninguna validez jurídica.

Sobre la pesca marítima, la *Ley 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia*, mantiene la preocupación por mantener un aprovechamiento de los recursos marinos que sea compatible con la conservación de las especies (art. 3º), partiendo del concepto del «rendimiento máximo sostenible» mediante medidas de regulación del esfuerzo pesquero (vedas, tamaño de las artes de pesca, etc.) e incluso de sometimiento a la evaluación de impacto ambiental de las actividades que puedan afectar a la calidad de las aguas marinas o a la potencialidad de los recursos (cfr. art. 21º).

En el ámbito del medio ambiente industrial, la reciente *Ley 9/2004, de 10 de agosto, de Seguridad Industrial de Galicia*, desarrollada en el marco de la legislación del Estado (*Ley 21/1992, de Industria*), establece una serie de medidas destinadas al control de las actividades industriales que pueden tener repercusiones negativas sobre el medio ambiente (productos industriales, utilización de energía, gestión de residuos o supproductos, instalaciones susceptibles de producir daños graves, establecimientos peligrosos, etc.).

Finalmente, en el sector agrícola debe destacarse la creación del «Consejo Regulador de Agricultura Ecológica» de Galicia que viene funcionando desde año 1997.

2.3.3. Normas autonómicas intersectoriales con una especial relevancia sobre el medio ambiente

Desde una perspectiva intersectorial u horizontal hay que resaltar las normas aprobadas por la Comunidad Autónoma sobre la ordenación territorial de Galicia. A pesar de la relativa antigüedad de la *Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia*, llama la atención su falta de virtualidad práctica a lo largo de estos años en los que el Gobierno gallego (la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda) sólo llegó a elaborar el año 2002 un avance de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, contenido en un documento –no publicado– denominado «Hipótesis del Modelo Territorial». Tanto la aprobación de estas Directrices como el resto de instrumentos de ordenación del territorio previstos por la citada Ley resulta ya una urgente necesidad para una ordenación sostenible y racional del territorio gallego.

En cuanto a la ordenación urbanística –cuya primera concreción legal fue la *Ley 1/1997, del 24 de marzo del Suelo de Galicia*– tiene su base legal vigente en la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia* (modificada con posterioridad por la *Ley 15/2004*) en el marco de las amplias competencias que le permite la Ley estatal 6/1998 y la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Inspirada por la estrategia del 6º Programa de Acción en materia de medio ambiente de la Unión Europea, la Ley se propone entre sus finalidades esenciales la de «mejorar sustancialmente la calidad de la

ordenación urbanística de Galicia de cara a favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio» (Exposición de Motivos, I, 2). A estos efectos, tienen especial interés las previsiones para proteger el paisaje rural (frente a las edificaciones poco respetuosas con las soluciones constructivas tradicionales) y las numerosas determinaciones contenidas en el texto legal para preservar los valores ambientales del «suelo rústico». También exige el sometimiento de los planes urbanísticos a un estudio ambiental previo a su aprobación. Asimismo prevé –en su Disposición Transitoria 8ª– la elaboración, en el plazo de dos años (desde la entrada en vigor de la Ley), de un Plan Sectorial de Ordenación del Litoral que todavía no se ha aprobado.

Por último, en relación a las competencias autonómicas sobre la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, en ejecución de la Ley 22/1988 de Costas, ha sido objeto de varias regulaciones autonómicas dirigidas a establecer el régimen autorización de los usos permitidos y la represión de las infracciones (la norma vigente es el Decreto 158/2005 de 2 de junio). La titularidad de su gestión ha sufrido un considerable peregrinaje, pasando por varias Consellerías: primero por la de Ordenación del Territorio, después por la de Medio Ambiente, más tarde por la de Pesca y Asuntos Marítimos y, muy recientemente (tras el cambio de Gobierno autonómico), ha vuelto a depender de la Consellería competente en materia de Ordenación del Territorio.

3. ORGANIZACIÓN

En materia organizativa la evolución de la Administración autonómica guarda ciertas similitudes con la evolución de la Administración estatal. La creación de una *Consellería de Medio Ambiente* actúa como un símbolo de la importancia de las cuestiones ambientales en la labor de gobierno pero debemos esperar hasta 1997, poco después de la creación del Ministerio de Medio ambiente, para que este departamento autonómico aparezca en el organigrama administrativo de la Xunta de Galicia (Decreto 347/1997, de 9 de diciembre).

Con anterioridad las materias con implicaciones ambientales aparecían distribuidas entre diversas Consejerías (montes, incendios, medio ambiente natural, caza y pesca fluvial en la Consellería de Agricultura, aguas, calidad ambiental, residuos y costas en la Consellería con competencias sobre la ordenación del territorio) actuando una Secretaría General para la Protección Civil y el Medio Ambiente bajo la dependencia directa del Presidente de la Xunta como órgano encargado de las cuestiones de disciplina ambiental, educación ambiental, asesoramiento y tramitación de procedimientos ambientales relativos a los instrumentos transversales.

Desde la creación de la Consellería de Medio Ambiente la mayor parte de las materias citadas han recalado en el seno de este departamento salvo las aguas continentales que se gestionaban desde un organismo bajo la dependencia de la Consejería de Política Territorial.

El reciente cambio de gobierno de 2005 ha introducido modificaciones sustanciales en la estructura orgánica (Decreto 232/2005, de 11 de agosto) al ubicar bajo la dependencia orgánica de la Consellería de Medio Ambiente el organismo autónomo *Aguas de Galicia* encargado de la gestión de las aguas continentales que discurren íntegramente por territorio autonómico situando, en cambio, en la Consellería de Agricultura nuevamente la competencia sobre montes e incendios forestales. También adscrito a la Consellería de Medio Ambiente se encuentra el ente público *Obras e Servizos Hidráulicos*.

Bajo la presidencia del Conselleiro de Medio ambiente se encuentra también la *sociedad SOGAMA* a la que una buena parte de los ayuntamientos gallegos (253 de los 316) han hecho el encargo de gestionar sus residuos. Esta sociedad en la que la Xunta de Galicia cuenta con el 51% del capital y Unión Fenosa con un 49% trata un 80% de los residuos urbanos producidos en Galicia a través, fundamentalmente, de la incineración para la producción de energía eléctrica. SOGAMA ha funcionado en el medio de la polémica por la preterición de objetivos de reutilización y reciclaje.

La Administración autonómica dispone de un órgano de asesoramiento y participación en materia ambiental, el *Consello Galego de Medio Ambiente* (Decreto 155/1995, de 3 de junio). Este órgano cuenta con representación de asociaciones ecologistas, de consumidores, sindicales, empresariales, municipales, expertos y una nutrida representación de diversos órganos autonómicos. Entre sus funciones se cuentan el informe sobre los proyectos y planes de carácter ambiental general, la formulación de propuestas sobre cuestiones ambientales y el fomento de iniciativas en materia de educación ambiental. No obstante ha sido objeto de alguna controversia y abandono por parte de las organizaciones ecologistas por el incumplimiento de la periodicidad de sus convocatorias y el no sometimiento a informe de instrumentos de planificación relevantes (Plan de lucha contra incendios-INFOGA) dando lugar a recomendaciones del Defensor del Pueblo autonómico contrarias a la actuación de la Administración.

En el ámbito de la educación ambiental la Xunta de Galicia creó en 2001 un *Observatorio Galego de Educación Ambiental* (regulado por Decreto 6/2005, de 7 enero). Este Observatorio pretende ser un órgano de participación y su creación estaba prevista en la Estrategia Gallega de Educación ambiental. Sus funciones son de análisis, asesoramiento e informe en todos los campos que toca la educación ambiental: necesidades educativas y formativas, desarrollo de programas de I+D, propuesta de indicadores, seguimiento de la Estrategia de Educación ambiental, elaboración de informes, etc. En su composición encontramos representados a Universidades, municipios, asociaciones ambientales, sindicatos, empresarios y una nutrida representación de diversos órganos autonómicos con conexiones con la educación ambiental.

4. EJECUCIÓN

4.1. PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

La Xunta cuenta con diversos instrumentos de planificación en materia de medio ambiente. Esta planificación, no obstante, adolece, en general, de falta de medidas concretas y de recursos económicos.

En el apartado de residuos existe un Plan de Gestión de residuos urbanos de Galicia (2004-2010), un Plan de gestión de residuos industriales y suelos contaminados (2003) y un Plan de gestión de residuos agrarios. El Plan de Gestión de residuos urbanos ha permitido sellar un número significativo de vertederos pero no ha conseguido acabado con el rosario de vertederos incontrolados que se extiende por toda la geografía gallega. Por lo que respecta al Plan de residuos industriales y suelos contaminados ha tenido una aplicación muy puntual. El Plan de residuos agrarios es insuficiente dada la importancia del sector agrario y ganadero en Galicia. Desde el inicio de la crisis de las vacas locas se ha mejorado la recogida de residuos animales pero el procedimiento y la ubicación de los puntos de recogida aún dificultan la eficacia del sistema. Por lo que respecta a otros residuos agrarios (plásticos, fertilizantes y purines) su alcance se revela claramente escaso.

Un plan que ha concentrado un volumen significativo de recursos ha sido el de lucha contra los incendios INFOGA. No obstante la ausencia de estrategias de aprovechamiento económico de los montes que garanticen su limpieza ha conducido a que, a pesar de los cuantiosos esfuerzos presupuestarios Galicia concentre casi la mitad de los incendios y de la superficie quemada del conjunto del Estado (Ministerio de Medio Ambiente).

En materia de espacios naturales protegidos la existencia, como se ha indicado, de un Parque nacional y diversos espacios naturales protegidos no se ve acompañado por instrumentos de planificación. Una buena parte de los espacios objetos de algún tipo de protección no tienen aprobados los planes de ordenación de los recursos naturales ni los planes de uso y gestión. También está pendiente de aprobación el Catálogo de Especies Protegidas.

Por lo que respecta a las aguas la Xunta de Galicia dispone del Plan Hidrológico de Galicia-Costa (elevado para su aprobación por el Estado: RD 103/2003, de 24 de enero), el Plan de Saneamiento (2000-2015), el Plan sectorial hidroeléctrico de las cuencas hidrográficas de Galicia (2001) y el Plan de ordenación de los recursos piscícolas y de los ecosistemas acuáticos continentales. El gobierno gallego ha adoptado la decisión (Decreto 555/2005, de 10 de noviembre) de revisar el Plan sectorial hidroeléctrico de Galicia-Costa y de suspender 32 nuevas concesiones de aprovechamiento hidroeléctrico dada la «necesidad de asegurar un uso racional de los ríos, compatibilizando su potencial hidroeléctrico con la Directiva Marco de Aguas, la ordenación del territorio y el desarrollo sostenible».

Por otra parte, estas medidas de planificación son claramente insuficientes en lo que respecta al saneamiento de las rías gallegas. El Tribunal de Justicia de la UE (Sentencia de 15.12.2005) acaba de condenar a España por incumplimiento de la Directiva relativa a la calidad de las aguas para la cría de moluscos por los elevados niveles de contaminación que presenta la ría de Vigo. No prosperó una denuncia de la Comisión Europea por incumplimiento también de la Directiva de aguas de baño en esta misma ría.

La especial importancia que presenta la industria energética en Galicia, especialmente los aprovechamientos hidroeléctricos y eólicos, se desarrolla con instrumentos de planificación escasamente condicionados por exigencias ambientales. En materia de energía eólica la Xunta aprobó un Plan Sectorial Eólico en 1997, revisado en 2002, en el que no se contemplan zonas de exclusión lo que ha conducido a un incremento muy acentuado de los emplazamientos permitidos sin que exista ninguna medida limitativa en razón de la protección de intereses ambientales (protección de los ríos, fauna y flora, paisaje...) y en ciertos casos afectando con impactos severos –destrucción de turberas, afectación de especies protegidas de fauna y flora, apertura de pistas forestales– espacios con regímenes diversos de protección ambiental (Galicia tiene actualmente 50 de sus 135 parques eólicos en espacios protegidos).

4.2. INTERNALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN, PREVENCIÓN E INFORMACIÓN AMBIENTAL

La normativa gallega en materia de evaluación de impacto ambiental mencionada presenta problemas comunes con la del Estado que inciden en su internalización administrativa pero, además, sufre un mayor nivel de desajuste por la falta de adaptación a las sucesivas reformas de la normativa comunitaria de impacto ambiental y a la aparición de nuevas técnicas que influyen decisivamente como la autorización ambiental integrada (IPPC). La baja calidad de los estudios realizados como consecuencia de la ausencia de cualificación de los equipos, el insuficiente control administrativo, el desaprovechamiento del «scoping» y la falta de estudio efectivo de alternativas ha conducido a un desperdicio de las potencialidades de este instrumento de tutela ambiental. La tramitación de los procedimientos de impacto ambiental por parte de las Administraciones autonómica y estatal presenta con frecuencia irregularidades y vicios –aceptación de estudios incompletos y copiados (presa río Umia), no realización de trámites esenciales (ampliación de cementera para utilización de neumáticos como combustible en Oural), omisión de medidas correctoras (minicentral hidroeléctrica en río Lañas), desfase temporal entre los estudios y la realización del proyecto (presa río Navia)– que han conducido a algunas resoluciones judiciales anulando los proyectos.

La evaluación estratégica de planes y programas no está contemplada en el ámbito autonómico.

También sufre un notable retraso la adaptación de la normativa autonómica de autorización ambiental, incluida la autorización ambiental integrada, por lo que subsiste la vigencia del caduco RAMINP, y existen fricciones y descoordinación administrativa entre los entes locales y la Administración autonómica. La Xunta de Galicia ha intentado superar parte de esos problemas mediante el discutible –y no siempre utilizado para favorecer una mayor protección ambiental– recurso de declarar de interés supramunicipal determinadas actuaciones trasladando al ámbito autonómico la concesión de licencias (parques eólicos, proyectos de ampliación de la papelera de ENCE-Pontevedra).

Por lo que respecta a los instrumentos comunitarios voluntarios de mejora ambiental, la Xunta de Galicia no ha realizado una labor especial de difusión, información y fomento de su adopción por las empresas. Tan sólo cabe señalar la existencia esporádica de algunas líneas de subvención para la realización de ecoauditorías. Este ténue estímulo se traduce, como sucede en buena parte de las Comunidades Autónomas, en un escaso éxito de estos instrumentos comunitarios. De las 649 instalaciones registradas en el EMAS en diciembre de 2005 en el Reino de España tan sólo 47 estaban ubicadas en Galicia. Una buena parte de las instalaciones registradas corresponde, además, al sector servicios (consultoras, paradores de turismo...) y, paradójicamente, en el sector industrial apenas se encuentra registrada una pequeña representación de la industria conservera y alimentaria y casi todas las empresas más contaminantes ubicadas en suelo gallego (centrales térmicas, químicas y fertilizantes, papelera).

La ecoetiqueta comunitaria corre peor suerte en consonancia con la tónica general de este instrumento ya que de las 18 etiquetas concedidas en España todas menos tres han sido concedidas por la Generalitat de Cataluña lo que parece acreditar que la implicación autonómica en la difusión de estos instrumentos en el tejido empresarial guarda una clara correlación con su grado de implantación.

En cuanto a los instrumentos de participación e información ambiental el Defensor del Pueblo recoge reiteradamente quejas en su informe al Parlamento autonómico sobre incumplimiento de la normativa de acceso a la información ambiental tanto por los entes locales como por parte de la Xunta de Galicia. No se aprecia una especial diligencia por parte de la Administración para la asunción de las obligaciones activas de elaborar y facilitar información sobre el estado del medio ambiente en Galicia que prevé la nueva Directiva de acceso a la información ambiental y tampoco una ruptura con la tradición de secreto que impregna al conjunto de las Administraciones públicas ante las solicitudes de ciudadanos y asociaciones.

5. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

La gran extensión del litoral gallego (con más de 1.700 Kms.) constituye uno de los recursos ambientales más característicos y valiosos de la Comunidad Autónoma y, al mismo tiempo, el que más problemas y conflictos plantea. Por una parte,

en la franja costera se sitúan una buena parte de los espacios de mayor importancia ecológica (incluidos en la Red Natura 2000) así como una de las zonas de productividad de recursos marinos (de acuicultura y marisqueo) de extraordinaria riqueza, especialmente en las Rías. Pero, de otra parte, son múltiples las presiones que confluyen sobre la costa gallega: la galopante actividad urbanizadora, muchas veces descontrolada, experimentada en los últimos años por la progresiva concentración de la propia población de Galicia en ella y una afluencia turística en aumento; los vertidos urbanos –sin depuración adecuada– y los vertidos difusos procedentes de edificaciones y de pequeños núcleos de población muy dispersos; la contaminación precedente de los vertidos marinos, tanto los accidentales (recurrentes y catastróficos como los del Prestige, Mar Egeo, Urquiola, etc.) como los operacionales (los «sentinazos»), ya que frente a las costas gallegas pasa uno de los corredores marítimos más transitados del mundo; la excesiva proliferación de parques eólicos que afean el paisaje litoral; etc.

Durante los últimos años ha arraigado en la opinión pública de Galicia la idea sobre la necesidad de una gestión racional del litoral gallego que permita resolver dichos conflictos y conjugar de la mejor manera posible los intereses contrapuestos. Con este fin, la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia de 2002, previó la aprobación del ya citado «Plan Sectorial de Ordenación del Litoral». A nuestro juicio, la más importante asignatura que la Comunidad Autónoma tiene todavía pendiente es, justamente, la de la gestión integrada y sostenible del litoral.

Por otra parte, la industria extractiva y minera, en concreto la pizarra y el granito, constituye un sector importante desde el punto de vista económico pero que, al mismo tiempo, presenta impactos ambientales severos. Además de las fuertes alteraciones del paisaje, que apenas se ven acompañadas de medidas de restauración, Galicia genera alrededor de 3,5 millones de toneladas de residuos industriales de los que aproximadamente un 90% tiene su origen en esta industria (bien en el momento de la extracción, bien en el de preparación para su uso ornamental que figura dentro del apartado de industria manufacturera en la clasificación del INE; INE, Encuesta sobre generación de residuos en el sector industrial 2003, www.ine.es).

También debe resaltarse que la superficie objeto de algún régimen de protección en Galicia es significativamente inferior a la media estatal. La propuesta realizada para la inclusión en la Red Natura apenas abarca el 12% del territorio gallego (fue corregida al alza a requerimiento del gobierno central) cuando la media estatal llega al 23% (INE, Estadísticas sobre medio ambiente, www.ine.es). En parte esta diferencia puede ser explicada por dos factores; por un lado, la dispersión de la población en Galicia no ha permitido un proceso tan acusado de despoblación del territorio y ello tiene, sin duda, influencia en la protección de espacios naturales; por otro lado, la estructura de la propiedad del suelo fuertemente dividida supone un freno a los intentos de protección. En todo caso, quizás los problemas más relevantes en materia de espacios naturales están, más que en la cantidad de super-

ficie protegida, en que las zonas protegidas carecen en su mayor parte de los instrumentos de planificación de usos y de protección de recursos requeridos lo que ha permitido la ubicación de actividades con impactos ambientales importantes (piscifactorias, parques eólicos, canteras...) en zonas objeto de protección.

Una cuestión que debe ser abordada determinando un punto de equilibrio entre el desarrollo y la protección ambiental en Galicia es la de la industria energética. Las elevadas cifras de producción eléctrica en Galicia llevan aparejadas intervenciones cada vez más agresivas sobre el territorio –y como se ha señalado exentas de planificación– con un rosario de proyectos de presas para mini-centrales hidroeléctricas y de parques eólicos (la potencia eólica de Galicia supone un 23% del total estatal) en tramitación en los que los condicionamientos ambientales quedan relegados a un segundo plano. A todo ello se une la presencia de dos centrales térmicas (As Pontes y Meirama) con unos niveles de emisiones muy elevados de gases de efecto invernadero (As Pontes es la segunda mayor emisora de dióxido de azufre de Europa y Meirama se encuentra entre las 20 primeras según datos del EPER, www.eper.cec.eu.int).

También supone una amenaza ambiental importante el elevado nivel de incendios (40% del conjunto estatal) y su reflejo en superficie de bosque y matorral quemado (20 y 40% del total del Estado) que, como se ha señalado, es indicativa de una política forestal escasamente centrada en la prevención y la recuperación del aprovechamiento de los montes. Esta circunstancia se une a que el monte gallego está compuesto en su gran mayoría por plantaciones forestales (65%) suponiendo el bosque seminatural tan sólo un 35% del total cuando en el conjunto de España las plantaciones apenas llegan al 11% del total.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO PICÓN, J. F.: *Evaluación de Impacto Ambiental en Galicia*, Universidad de A Coruña, A Coruña, 1998.

ALONSO GONZÁLEZ, L. M.: «El impuesto sobre la contaminación atmosférica de Galicia», *Revista Galega de Administración Pública*, 12 (1996), pp. 161-187.

ANDRÉS ALONSO, F. L.: *El tratamiento administrativo de la contaminación acústica*, Valedor do Pobo, A Coruña, 2003.

FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *Derecho Urbanístico de Galicia*, Civitas, Madrid, 2003

FERNÁNDEZ LÓPEZ, R. I. y NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «Unha forma de intervención administrativa na protección do medio ambiente: o imposto galego sobre a contaminación atmosférica», en *Revista Galega de Administración Pública*, 12 (1996), pp. 189-214.

FERREIRA FERNÁNDEZ, J., «Comentario á Lei 9/1997, do 21 de agosto de promoción e ordenación do turismo en Galicia», en *Revista Xurídica Galega*, núm. 16, pp. 381 a 432, 1997.

GARCÍA NOVOA, C.: «El canon de saneamiento de la Comunidad Autónoma Gallega», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 241 (1996), pp. 585-635).

MEILÁN GIL, J. L. y RODRÍGUEZ-ARANA, J.: «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de aguas: especial referencia a los casos gallego y canario», *Autonomies*, 11 (1989), pp. 29-48).

NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «La regulación medioambiental en la Comunidad Autónoma de Galicia. La Ley de Protección Ambiental de Galicia y decretos de desarrollo», en *Revista de Administración Pública de Andalucía*, núm. 24 (1995), pp. 319-337).

— «A Lei de Contaminación acústica de Galicia e o seu Regulamento: ¿Canto ruído e cantas noces?», *Revista Xurídica Galega*, 24/1999).

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

SANZ LARRUGA, F. J.: «La Ley de Protección Ambiental de Galicia: sus bases jurídicas y principios ordenadores», I y II, en la *Revista Xurídica Galega*, núm. 28 (2000), pp. 235-245 y núm. 29 (2000), pp. 285-313).

— «Las autorizaciones ambientales en Galicia: la nueva articulación competencial derivada de la Ley 6/2002, de control integrado de la contaminación», en *Revista Gallega de Administración Pública*, 33 (2003), pp. 71-105.

— «El medio ambiente y la actuación urbanística. Especial referencia a Galicia», *Anuario de la Facultad de Derecho de A Coruña*, núm. 2 (1998), pp. 481-502).

— *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Consellería de Medio Ambiente, Xunta de Galicia, 2003.

— «Protección de la biodiversidad y Derecho Ambiental de Galicia: Comentarios a la Ley gallega 9/2001, de Conservación de la Naturaleza», I y II, en *Revista Xurídica de Galicia*, 34 (2002), pp. 331-378 y 35 (2002), pp. 323-346.

