

L

Galicia. hibernación normativa e invocación jurisprudencial del principio de no-regresión ambiental

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

BELTRÁN PUENTES COCIÑA

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 4.1. Aprobación del PRUG del parque natural del monte Aloia. 4.2. La gestión de la pandemia en el plano ambiental. 4.3. Exclusión del régimen autorizador para aprovechamientos madereros en espacios protegidos. 5. JURISPRUDENCIA. 6. PROBLEMAS. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL. 8. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Un prolongado año preelectoral y la pandemia han aletargado la producción normativa. El cambio de gobierno apenas introduce retoques nominales en las responsabilidades ambientales que siguen compartiendo Consejería con ordenación del territorio y vivienda. La jurisprudencia exhibe una sensibilidad ambiental relevante buscando la plena operatividad de las evaluaciones de impacto ambiental y apelando al principio de no-regresión.

ABSTRACT: A long pre-election year and the pandemic have put the normative production to sleep. The change of government only introduces nominal adjustments in the environmental responsibilities that continue to be

shared by the Regional Ministry with spatial planning and housing. The jurisprudence exhibits a relevant environmental sensitivity seeking the full operation of environmental impact assessments and appealing to the principle of non-regression.

PALABRAS CLAVE: Parón normativo. Continuidad organizativa. No-regresión ambiental.

KEYWORDS: Legislative slowdown. Organizational continuity. Environmental non-regression.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El impacto de la pandemia en el ya habitualmente pausado ritmo de la Administración ambiental gallega ha provocado que las novedades se hayan reducido al mínimo. Esto, unido a la convocatoria de elecciones autonómicas (celebradas en julio de 2020), hizo que las políticas de medio ambiente en Galicia hayan entrado en un nuevo período de hibernación. Las escasas novedades normativas se concentran fundamentalmente en materia de aguas. De especial interés es la decisión del Estado de repercutir las multas del Tribunal Europeo de Justicia por las infracciones cometidas en los sistemas de tratamiento de aguas residuales de interés autonómico. Una novedad merece cierta atención en el último tramo del año: la aprobación del Reglamento de protección del paisaje de Galicia.

Frente a esa congelación normativo-administrativa, dos asuntos conocidos por el TSJ parecen indicar una sensibilidad ambiental novedosa en su jurisprudencia. Por un lado, la anulación de la autorización ambiental integrada de un vertedero de residuos no peligrosos de una central térmica por entender que no se tomó en consideración el resultado de la declaración de impacto ambiental al resolverse de forma simultánea. Por otro, un grupo de sentencias sobre la puesta en marcha de un parque eólico en un espacio natural singularmente protegido en los que se discutía tanto la propia ubicación de la instalación, como, sobre todo, la caducidad de la DIA. La novedosa invocación del principio de no-regresión ambiental y la documentada argumentación sobre el alcance, contenido y vigencia de la DIA, las convierten en casos de referencia dentro de la jurisprudencia ambiental autonómica.

Aunque no vaya a ser objeto de mayor análisis en esta crónica, nos parece interesante señalar cómo la inactividad de la Administración autonómica en materia ambiental sigue arrastrando viejos problemas que se han ido acumulando a lo largo del tiempo. Es el caso de la falta de prevención ante los incendios forestales que asolan cada año las mismas zonas del territorio gallego¹ o los reiterados supuestos de vertidos fluviales y marítimos incontrolados —últimamente en el río Eume²—, problemas que ponen de manifiesto déficits de las políticas ambientales que pueden poner en peligro tanto el medio ambiente como la salud de la población gallega.

2. LEGISLACIÓN

La disolución del Parlamento autonómico para celebrar unas elecciones autonómicas en abril, que finalmente tuvieron que aplazarse hasta julio, provocó que 2020 fuera un año prácticamente sin actividad parlamentaria y, por tanto, legislativa (Puentes Cociña, 2020; Puentes Cociña y Nogueira López, 2020).

Con rango reglamentario, se realizan modificaciones en la normativa reguladora de las funciones de supervisión y control por parte de la Administración hidráulica competente, a través del [Decreto 42/2020, de 30 de enero, por el que se modifican determinadas disposiciones vigentes en materia de aguas](#). La principal novedad se refiere a la ampliación del catálogo de actuaciones sujetas a declaración responsable, incorporando todas aquellas actuaciones menores de mantenimiento y conservación de instalaciones e infraestructuras ya existentes, sin alterar su volumen, estructura o funcionalidad. Esta línea de simplificación y reducción de cargas administrativas ya había sido iniciada por la disposición adicional segunda del Decreto 1/2015, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la planificación en materia de aguas de Galicia, que había sustituido la autorización administrativa por la declaración responsable en el supuesto de las retiradas de árboles muertos, podas u otros elementos que reduzcan la capacidad del cauce o contribuyan a su degradación. Además, se aprueba el propio modelo de declaración a través de la [Orden de 18 de febrero de 2020](#)

¹ El ingeniero forestal Fernando Rodríguez Jiménez ha estudiado para su Trabajo de Fin de Grado esta repetición en la localización de los incendios, centrandolo su análisis en el notable número de incendios y hectáreas quemadas en el Macizo Central Ourensán, tal y como relata el diario online *Praza Pública* en esta noticia del 23 de septiembre de 2020: [O Macizo Central Ourensán: lume sobre lume nun grupo de parroquias que arden cada poucos anos](#) [consulta: 17.11.2020].

² [Pontedeume prohíbe el consumo de agua por vertidos al río Eume](#). *La Opinión A Coruña*. 11.10.2020. [consulta: 17.11.2020].

[por la que se aprueba el modelo de declaración responsable para realización de actuaciones menores de mantenimiento y conservación en el dominio público hidráulico y zona de policía.](#)

También en materia de aguas, cabe destacar se ha conocido recientemente la decisión del Gobierno del Estado de repercutir las multas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) por el incumplimiento de las obligaciones que en materia de tratamiento de aguas residuales. La decisión ha sido publicada a través de la [Resolución de 11 de marzo de 2020, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el asunto C-205/17, Comisión/Reino de España, relativo a la no ejecución de la Sentencia de 14 de abril de 2011, Comisión/Reino de España, en el asunto C-343/10 en materia de recogida y tratamiento de aguas residuales.](#)

El Reino de España fue condenado en su día por el TJUE por haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, al no haber adoptado las medidas necesarias en relación con la recogida y/o el tratamiento de las aguas residuales urbanas de 38 aglomeraciones urbanas. Ante el incumplimiento en la ejecución de esta primera sentencia condenatoria, el TJUE dictó una nueva sentencia por la que se condenó al Reino de España a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 12 millones de euros, importe que el Reino de España abonó el 11 de octubre de 2018, y una multa coercitiva de unos 10,4 millones de euros por cada semestre de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la primera sentencia, cantidad que el Reino de España procedió a abonar en dos ocasiones, con respecto al primer y segundo semestre de multa, el 5 de junio y el 28 de noviembre de 2019.

Las responsabilidades sobre el pago de estas cantidades son las que ahora se procede a determinar y repercutir a las administraciones competentes. En lo que afecta a Galicia, las cantidades cuya responsabilidad correspondía dilucidar se referían a la suma a tanto alzado por los retrasos en las estaciones depuradoras de Vigo y Ribeira, obras hidráulicas que habían sido declaradas de interés autonómico, y Santiago, obra declarada de interés general del Estado.

La Xunta de Galicia presentó alegaciones en el procedimiento de determinación de las responsabilidades, basadas en la imposibilidad de declarar responsable a la Comunidad Autónoma de Galicia por no figurar en el acuerdo de inicio del procedimiento «como responsable ni directa ni

subsidiariamente» y en la extemporaneidad del inicio para la Comunidad Autónoma de Galicia. Ambas alegaciones fueron rechazadas, considerando el Estado que «el acuerdo de inicio no debe en ningún caso considerarse inamovible ni definitivo en la determinación de los posibles responsables, ya que no es su función resolver sino que no se trata más que de la fase de iniciación del procedimiento, que deberá posteriormente ser instruido y resuelto en base a las averiguaciones de esta fase de instrucción, pudiendo ser por tanto diferente el resultado de la determinación de la responsabilidad, como es lógico, en el acuerdo de inicio y en la resolución del expediente», entre otras consideraciones.

Además, con respecto al título de imputación de las responsabilidades, la Xunta señalaba que la mera declaración de interés autonómico de las obras de Vigo y Ribeira no era suficiente para la atribución exclusiva de la responsabilidad a la comunidad autónoma, pues esta declaración «debe ser considerada como un instrumento jurídico análogo a un convenio de colaboración» y que, en todo caso, «si hay que estar al título competencial, la responsabilidad es de las entidades locales». En respuesta, el Estado cita el artículo 11, apartado 3 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia, que determina que corresponde a la Comunidad Autónoma la planificación, programación, proyecto, construcción y explotación de las obras hidráulicas declaradas de interés de la Comunidad Autónoma (como son las de Vigo y Ribeira), a diferencia de las obras hidráulicas competencia de las entidades locales o de las declaradas de interés general del Estado (como la de Santiago, en la que el pago de la multa se le atribuye al Estado). Concluye que «queda probado, por tanto, que, ateniéndose a la distribución estricta de competencias, la declaración de interés general del Estado o de la Comunidad Autónoma es criterio suficiente para la atribución de responsabilidad a la Administración incumplidora».

Por todo ello se condena a la Xunta de Galicia al pago de una cantidad de 3,7 millones de euros por el caso de Vigo y de 291 mil euros por el caso de Ribeira (sumando un total de 4,1 millones de euros), haciéndose cargo el Estado de los 1,7 millones de euros abonados por los incumplimientos en la aglomeración urbana de Santiago de Compostela. La repercusión de esta multa no es más que un capítulo más en la serie de deficiencias acumuladas por la comunidad autónoma en materia de tratamiento de aguas residuales.

Fuera de esas cuestiones de aguas la única novedad normativa relevante ha sido la aprobación del [Reglamento de protección del paisaje de Galicia](#), a través del Decreto 96/2020, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. La norma, comentada por Durá Alemañ (2020a), supone el desarrollo reglamentario de la Ley de protección del paisaje doce años

después de su aprobación. Esta demora es criticable si tenemos en cuenta que la propia ley fijaba un plazo de seis meses para la adopción de las oportunas disposiciones reglamentarias.

El reglamento consta de 50 artículos repartidos en 6 capítulos, a los que se les suman una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición final y un anexo con definiciones.

El capítulo I define el objeto del reglamento que, como hemos dicho, no es otro que el desarrollo de la Ley de protección del paisaje, y determina su ámbito de aplicación. No debemos identificar la noción de paisaje con las zonas naturales o rurales, pues la legislación paisajística se aplica sobre todo el territorio de la Comunidad Autónoma —zonas naturales, rurales, urbanas y periurbanas— con independencia de su estado de conservación o su nivel de degradación. De hecho, en una inusual sistemática, el Anexo I incluye un catálogo de definiciones en las que dice que el paisaje es: “cualquier parte del territorio tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y de la interacción de factores naturales y humanos”.

El capítulo II se encarga de definir las competencias administrativas sobre las políticas públicas en materia de paisaje, así como de regular su integración con las políticas de ordenación territorial y sectoriales. Se regulan también los procesos de seguimiento e informe sobre el estado del paisaje en Galicia, la articulación del deber de publicidad y el derecho de acceso a la información paisajística.

El capítulo III desarrolla los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, esto es: los catálogos del paisaje, las directrices del paisaje, los planes de acción del paisaje y los estudios de impacto e integración paisajística de proyectos. En primer lugar, se contemplan las funciones y los procedimientos de elaboración de los instrumentos con carácter general, así como la participación pública y los derechos de los ciudadanos en relación con la participación pública en estos instrumentos. A continuación, se disponen las previsiones específicas para cada uno de ellos (objeto, contenido, documentación, ejecución, eficacia, ámbito territorial, relación con otros instrumentos, seguimiento, etc.).

El capítulo IV desgrana los instrumentos de integración de las políticas de paisaje en las políticas territoriales y sectoriales (consideración del paisaje en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticas; requisitos de evaluación paisajística de planes y programas; contenido y alcance de los informes paisajísticos, etc.) mientras que el capítulo V detalla los organismos y los mecanismos de colaboración autonómicos para la coordinación y organización de las políticas paisajísticas, que se realizarán a través del Consello Asesor da Paisaxe y haciendo uso de pactos y acuerdos en materia de paisaje. Por último, el capítulo VI se refiere a la formación, sensibilización y educación en el ámbito paisajístico.

Probablemente más allá de las determinaciones procedimentales, que en gran medida son coincidentes con otras evaluaciones ambientales sectoriales, cabría hacer una reflexión sobre la articulación y necesidad de individualizar el paisaje como objeto de evaluación. Una evaluación ambiental tanto de planes como de proyectos, debería y puede perfectamente tener en cuenta consideraciones paisajísticas. Este reglamento hipertrofia los procesos de evaluación ambiental y estratégica existentes con un protagonismo de los informes del Instituto de Estudios del Territorio que creemos que va a ser poco operativo.

Los estudios de impacto e integración paisajística son preceptivos en los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental ordinaria y en los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental simplificada será obligatorios cuando se realicen en áreas de especial interés paisajístico, y se den una serie de requisitos. También en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluirán estudios del paisaje.

Sin embargo, el Reglamento es muy poco claro sobre la vinculatoriedad de los informes paisajísticos. Sirva como ejemplo de esa oscuridad la redacción del artículo 42 del Reglamento que define el alcance de los informes paisajísticos sobre planes o programas (en parecidos términos el artículo 32 en relación con los proyectos). Se dice que "Los informes paisajísticos a que se refiere esta sección tienen carácter vinculante, y así lo expresarán, en los aspectos en los que el plan o programa vulnere, en su caso, determinaciones normativas de carácter vinculante establecidas por la legislación de protección del paisaje o los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje". Son vinculantes si "en su caso" vulneran determinaciones normativas de carácter vinculante. Tautología en estado puro que va a obligar a los operadores jurídicos a un esfuerzo interpretativo improcedente.

Por último, se ha procedido a regular la artesanía alimentaria mediante el [Decreto 174/2019, de 19 de diciembre](#), con el fin de «reconocer y fomentar los valores económicos, culturales y sociales que esta representa; preservar y conservar las empresas artesanales alimentarias que elaboran productos alimentarios de manera tradicional, así como estimular su establecimiento, según establece el artículo 22 de la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega». Además, la exposición de motivos indica que «el hecho de que esta tradición esté sustentada en el conocimiento de artesanos y artesanas que residen mayoritariamente en el medio rural hace aún más urgente la adopción de medidas orientadas a mantener dicho patrimonio alimentario».

La incidencia ambiental positiva de estas actividades se incluye en la propia definición de artesanía alimentaria, como la «actividad de elaboración, manipulación y transformación de productos alimentarios que, cumpliendo los requisitos que establece la normativa vigente, están sujetos a unas condiciones durante todo su proceso productivo que, *siendo respetuosas con el medio ambiente*, garanticen a las personas consumidoras un producto final individualizado, seguro desde el punto de vista higiénico-sanitario, de calidad y con características diferenciales, obtenido gracias a las pequeñas producciones controladas por la intervención personal de la artesana o artesano» (las cursivas son nuestras). La calidad del producto, su vocación duradera, el cuidado del medio rural y el fomento de las relaciones comerciales de proximidad son elementos que pueden jugar a favor del medio ambiente. Además, se podrá requerir una memoria explicativa a los artesanos/as (con carácter posterior a la declaración responsable que se establece como régimen general para el acceso a la condición de artesano/a) en la que se especificarán las medidas conducentes a reducir el impacto ambiental (depuración de aguas, eliminación de residuos, reciclaje, etc.).

3. ORGANIZACIÓN

El prolongado periodo preelectoral por la suspensión, como consecuencia de la declaración del estado de alarma, de las elecciones autonómicas ya convocadas condujo a un gobierno a medio gas la mayor parte de 2020 por esa doble situación. Una vez celebradas las elecciones la revalidación de la mayoría absoluta por el Partido Popular apenas provocó cambios en la estructura de gobierno.

La Consellería de Medio ambiente y Ordenación del territorio altera ligeramente su denominación incorporando la vivienda. El Decreto 130/2020, de 17 de septiembre, por el que se fija la estructura orgánica de las vicepresidencias y de las consellerías de la Xunta de Galicia³ (DOG de 18 de septiembre) desarrolla la estructura de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda que se integra por los siguientes órganos de dirección: Secretaría General Técnica; Dirección General de Calidad Ambiental, Sostenibilidad y Cambio Climático; Dirección General de Patrimonio Natural y Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Tan sólo cabe señalar algunos retoques en la denominación de la Dirección General de Calidad Ambiental incorporando el término sostenibilidad, lo cual evidencia el continuismo en la gestión confirmado también por la permanencia de la titular de la Consellería y casi todas las Directoras Generales a excepción, precisamente, de la Directora General de Calidad Ambiental, Sostenibilidad y Cambio Climático.

³ [Decreto 130/2020, de 17 de septiembre, por el que se fija la estructura orgánica de las vicepresidencias y de las consellerías de la Xunta de Galicia.](#)

Los organismos adscritos a esta consellería: son el Instituto de Estudios del Territorio y el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, ambos con naturaleza de organismo autónomo. También depende de esta Consellería el ente público de naturaleza consorcial Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística.

4. EJECUCIÓN

4.1. APROBACIÓN DEL PRUG DEL PARQUE NATURAL DEL MONTE ALOIA

Si el año pasado se aprobaba la nueva Ley 5/2019, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, a comienzos del presente ejercicio se ha aprobado el primer plan rector de uso y gestión (PRUG) de un parque natural al amparo de la nueva ley. Se ha producido a través del [Decreto 24/2020, de 9 de enero, por el que se modifica el Decreto 274/2001, de 27 de septiembre, por el que se aprueban el Plan de ordenación de los recursos naturales y el II Plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Monte Aloia](#).

Con este son cuatro los PRUG aprobados en Galicia hasta el momento: el del Parque Nacional Marítimo-Terrestre das Illas Atlánticas, en diciembre de 2018; el del Parque Natural da Serra da Enciña da Lastra y el del Parque Natural do Invernadoiro, ambos en julio de 2019; y, finalmente, el del Monte Aloia. Todos han llegado mucho más tarde del plazo en el que debían ser aprobados (dos años desde la declaración del parque natural) y todavía quedan tres parques naturales sin instrumento de planificación: el de Fragas do Eume, el Complejo dunar de Corrubedo y el de Baixa Limia-Serra do Xurés.

El Parque Natural del Monte Aloia, declarado en el año 1978 como el primer parque natural de Galicia, cuenta con una superficie de 746 ha que lo convierte en el más pequeño de los seis parques naturales de la comunidad autónoma. Su reducida extensión y la proximidad de espacios naturales de interés, como la Serra do Galiñeiro, hacían aconsejable su ampliación. Así lo solicitaba la Plataforma pola defensa da Serra do Galiñeiro en las alegaciones al II Plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Monte Aloia presentadas en el trámite de información pública⁴. La plataforma defendía la extensión del área protegida como mecanismo para proteger definitivamente la Serra do Galiñeiro de los diferentes proyectos de

⁴ [Presentamos alegación ao PRUX do parque natural do monte Aloia](#) [última consulta: 30.4.2020].

explotaciones mineras y parques eólicos que han pendido sobre la zona en los últimos años. Sin embargo, esta solicitud de ampliación no ha sido atendida por la Administración autonómica.

El decreto consta de dos partes bien diferenciadas, que se corresponden con sendos instrumentos de planificación ambiental. Por una parte, se modifica el plan de ordenación de los recursos naturales que había sido aprobado por el Decreto 274/2001, de 27 de septiembre, con el fin de homogeneizar la nomenclatura de la zonificación de los distintos parques naturales. En concreto, se introducen los términos «Zona de uso limitado» y «Zona de uso compatible» en sustitución de «Zona de uso restringido (limitado)» y «Zona de uso moderado (forestal)», respectivamente.

Por otra parte, en desarrollo del plan de ordenación de los recursos naturales, se aprueba el plan rector de uso y gestión (PRUG), instrumento básico de planificación de los espacios protegidos. Se trata del II PRUG del Parque Natural del Monte Aloia, después de que el anterior (aprobado por el Decreto 65/2009, de 19 de febrero) hubiese perdido su vigencia hace ya un lustro, una vez transcurridos los seis años de vigencia prevista. El nuevo plan viene a colmar esta laguna jurídica y se aprueba con un plazo de vigencia mínimo de diez años, cumpliendo con el requerimiento del art. 58 de la Ley 5/2019, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia.

Cabe recordar que las determinaciones del PRUG prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio y que los órganos competentes deben revisar de oficio estas normativas cuando entren en contradicción. Además, el PRUG se aplica sin perjuicio de la legislación agraria, forestal de aguas y demás normativa sectorial, siendo de aplicación la normativa con carácter más protector sobre los recursos naturales en caso de contradicción.

4.2. LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA EN EL PLANO AMBIENTAL

Todo parecía indicar que el confinamiento obligado por la crisis sanitaria del Covid-19 iba a suponer un respiro para el medio ambiente. Así se hizo notar en los niveles de emisiones registrados en los espacios urbanos⁵ o en aquellos espacios naturales en los que la presión turística impide el normal desarrollo de la biodiversidad. Sin embargo, pronto se conocieron algunas decisiones controvertidas en el plano ambiental.

⁵ [La polución del aire se redujo en más de la mitad en casi todas las ciudades gallegas durante el estado de alarma.](#) [consulta: 17.11.2020].

En este sentido, una de las decisiones más discutidas fue la reanudación de los procedimientos administrativos para la tramitación de proyectos de impacto ambiental, cuyos trámites de obtención de permisos, autorizaciones o licencias y evaluación ambiental habían sido suspendidos por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma⁶. La Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda decidió la continuación de los plazos a través de la Orden de 27 de abril de 2020⁷, estando todavía vigente el estado de alarma y por tanto encontrándose la población en situación de confinamiento domiciliario. Esta circunstancia pudo suponer una dificultad añadida para el acceso a la información ambiental, la reunión de los colectivos legitimados para el control de la normativa y las políticas ambientales y en definitiva para la participación en los asuntos públicos de las personas y los colectivos afectados por los proyectos en trámite. La orden de la Consellería se basó en una cláusula del Real Decreto de estado de alarma por la que se podría acordar la continuación de los procedimientos administrativos en determinados casos. En particular, el apartado cuatro de la disposición adicional permitía la continuación de los procedimientos que fuesen indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios. Con esta base, la Consellería consideró que la tramitación de expedientes administrativos, la emisión de informes y la concesión de permisos y licencias era un medio necesario para la reactivación de la actividad económica, identificado por tanto el interés general con intereses económicos particulares.

Esta decisión contrasta con otras de signo contrario en ámbitos que sí podrían tener una repercusión positiva en términos ambientales, como el cierre preventivo de los mercados de proximidad en los que se produce la venta directa de productos agrícolas y ganaderos a través de la Orden de la Consellería de Medio Rural del 23 de marzo de 2020⁸.

⁶ [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.](#)

⁷ [ORDEN de 27 de abril de 2020 de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda por la que se acuerda el inicio y/o la continuación de la tramitación de determinados procedimientos indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios públicos en el ámbito de esta consellería durante la vigencia del estado de alarma.](#)

⁸ [Orden de 23 de marzo de 2020](#) por la que adoptan medidas de carácter obligatorio en relación con el COVID-19 en cumplimiento del Acuerdo del Centro de Coordinación Operativa de la emergencia sanitaria en la Comunidad Autónoma de Galicia (Cecop), de 18 de marzo de 2020, sobre la venta directa de productos agroganaderos en los mercados, la venta de productos vegetales para la plantación en huertas de consumidores finales y el desplazamiento de agricultores y viticultores a los efectos de la realización de actividades agrarias.

4.3. EXCLUSIÓN DEL RÉGIMEN AUTORIZATORIO PARA APROVECHAMIENTOS MADEREROS EN ESPACIOS PROTEGIDOS

El aprovechamiento maderero en espacios protegidos, Red Natura 2020 incluida, de determinadas especies (eucalipto, pino del país, pino de Monterrey, pino de Oregón y acacia negra) deja de estar sujeto al régimen autorizador y pasa a regirse por el de declaración responsable, según lo aprobado por la Orden de 25 de marzo de 2020, conjunta de la Consellería del Medio Rural, de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda y de la Consellería de Infraestructuras y Movilidad, por la que se aprueban los pliegos de condiciones a los que habrán de sujetarse los aprovechamientos madereros de las especies contempladas en la disposición adicional tercera de la Ley 3/2007, de 9 de abril, en terrenos sujetos a algún régimen de protección o afectados por legislación de protección del dominio público.

Para entender el contexto en el que se produce esta flexibilización del régimen de control de las explotaciones madereras en espacios protegidos, hay que remontarse a la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia (bautizada popularmente como la Ley de depredación de Galicia). La modificación que se introdujo en el artículo 92 de la Ley de montes de Galicia faculta a las consejerías competentes para aprobar, mediante orden, los pliegos con condiciones sectoriales a que habrán de sujetarse los aprovechamientos madereros de las especies contempladas en la disposición adicional tercera de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales, en los terrenos forestales que formen parte de espacios sujetos a algún régimen de protección y en los terrenos forestales afectados por alguna legislación de protección del dominio público.

Con la presente Orden de 25 de marzo se aprueban los citados pliegos y, en consecuencia, se sustituye la exigencia de autorización administrativa por la declaración responsable de la persona interesada —que se compromete al cumplimiento de los requisitos contemplados en dichos pliegos—, eliminando la necesidad de obtener informe previo del órgano sectorial competente. El aprovechamiento se realizará en el plazo máximo de un año desde la presentación de esta declaración.

Los terrenos forestales afectados son aquellos que estén sujetos a un régimen de protección o por la legislación de protección del dominio público y abarcan materias tan variadas como los terrenos sujetos a la normativa sectorial en materia de costas, patrimonio cultural, carreteras, aguas y conservación de la naturaleza, siempre y cuando el dominio público

protegido corresponda a la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia. Se incluyen los terrenos que forman parte de la Red Gallega de Espacios Protegidos y Red Natura 2000. En otros casos, cuando los aprovechamientos afecten al dominio público estatal, sigue rigiendo la normativa básica de aplicación (las afecciones serían, principalmente, las relativas a carreteras del Estado, cuencas hidrográficas que afectan a más de una comunidad autónoma o espacios afectados por la red ferroviaria).

5. JURISPRUDENCIA

La [STSJ GAL 6581/2020](#) de 26 de octubre estima el recurso interpuesto la Asociación Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente contra la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 15 de enero de 2018 por la que se formula la declaración de impacto ambiental y se modifica la autorización ambiental integrada de la instalación de vertedero de residuos no peligrosos de la Central Térmica Meirama. La sentencia declara la nulidad de la autorización ambiental integrada de la ampliación del vertedero de yeso asociado a la citada actividad energética.

La tramitación simultánea de la evaluación de impacto ambiental y de la autorización ambiental integrada que condujo a una resolución conjunta de ambos procedimientos centró el recurso frente a la AAI. La asociación recurrente entendía que la imposibilidad de valorar la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) con carácter previo a la Resolución de la AAI constituía una omisión del procedimiento que implicaba la nulidad de ésta. Por su parte la Xunta de Galicia alegó en su defensa que los recurrentes partían del “error de considerar aplicable el procedimiento establecido en el Art. 42 de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, cuando en el presente caso el procedimiento aplicable viene recogido en la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrado de la Contaminación en la que no se prevé tal tramitación separada de la DIA y la AAI, sino la integración del procedimiento de aprobación de la DIA en la AAI”.

Sin embargo, el TSJ no acoge los motivos de la Xunta entendiendo aplicables ambas leyes y señalando que la necesidad de coordinación entre ambos instrumentos preventivos no excluye que la DIA deba preceder a la AAI en línea con lo establecido por la STS de 18 de julio de 2017: “es evidente, así las cosas, que el trámite de evaluación ambiental (que culmina en la consiguiente declaración de impacto) ha de realizarse también con carácter previo al otorgamiento de la correspondiente autorización

ambiental: sólo así la administración actuante está en grado de tomar en consideración y ponderar los valores ambientales presentes antes de adoptar la correspondiente resolución”.

La, con frecuencia conflictiva, tramitación de parques eólicos en espacios naturales protegidos también en 2020 ha sido objeto de sentencias de interés. Singularmente por una trabajada argumentación con extensa consideración de la legislación ambiental y por una referencia muy interesante al principio de no regresión ambiental, debemos hacer referencia a tres sentencias del TSJ muy similares que resuelven los recursos planteados por distintas asociaciones ecologistas: la [STSJ GAL 6191/2020](#), la [STSJ GAL 6192/2020](#) y la [STSJ GAL 6193/2020](#), de 11 de diciembre.

Estas sentencias resuelven los recursos, por un lado, de la Asociación para a Defensa Ecoloxica de Galiza (ADEGA), Fundación Oso Pardo (EOP), Sociedade Galega de Ornitoloxia (SGO), por otro, la asociación ecologista Verdegaiia, y finalmente de la Asociación Ambiental e Cultural Petón do Lobo contra la Resolución de 4-7-19 de la D. Xeral de Enerxía e Minas, de la Consellería de Economía, Emprego e Industria, por la que se hace público el acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 27-6-2019, que aprueba la modificación de aprobación definitiva del Proyecto Sectorial de incidencia supramunicipal del parque eólico de Oribio, y de las disposiciones normativas contenidas en dicho proyecto, publicado en el DOG núm. 154 de 14 de agosto y contra la aprobación del correspondiente documental ambiental en el que se sustenta la actual aprobación del proyecto.

Los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal son un instrumento de planeamiento autonómico de infraestructuras e instalaciones cuyos principales efectos son substraerlos de los controles urbanísticos municipales, obligar a los cambios en el planeamiento urbanístico que se deriven y facilitar los trámites administrativo y preferencia en ayudas, declaración de utilidad pública y expropiación.

La asociación recurrente indicaba que el terreno tiene la calificación de espacio natural protegido como zona de conservación de la ZEC Ancares-Courel, Zona de Especial Protección de Valores Naturales (ZEPVN), zona de Rede Natura 2000, y, en tales áreas no están permitidos los parques eólicos, excepto la repotenciación de los ya existentes, conforme al Plan Director da Rede Natura, Decreto da Xunta 37/2014, de 27 de marzo. Además, la ubicación del parque eólico coincidiría con un área de Especial Interés Paisajístico, O Courel del Catálogo das paisaxes de Galicia aprobado por el D. 119/2016, de 28 de julio (DOG núm. 160, de 25 de agosto), siendo los terrenos considerados también área potencial en el Plan de Recuperación del Oso Pardo Cantábrico y zona incluida en la potencial Reserva de la Biosfera Ribeira Sacra-Serra de Oribio.

La discusión giraba sobre la propia posibilidad de ubicar parques eólicos en espacios naturales protegidos, sobre la compatibilidad de usos y sobre la vigencia de los estudios ambientales realizados una década antes.

En este punto la sentencia hace una referencia novedosa en relación con la necesidad de protección de esos espacios y cómo la declaración de protección opera como "un mínimo sin retorno", que es especialmente relevante de cara a evitar la degradación de los espacios naturales en línea con los mandatos de la Directiva Hábitats. En relación con la compatibilidad de usos el TSJ indica que el uso eólico concurre "con otros usos forestales, patrimoniales y espacios naturales, siendo preciso analizar su compatibilidad y prevalencia que tiene la protección medioambiental sobre la ordenación industrial y urbanística, debiéndose aplicar el principio de precaución, así como el de no regresión de espacios naturales y ecosistemas, obligando a un estudio riguroso de la compatibilidad de usos, como considera el T.S. , s.s. de 30- 9-2011 (RC 1294/2008) y de 29- 3-2012 (RC 3425/2009) que fundamentan el principio de no regresión planificadora en relación con la calificación de zonas verdes y suelos especialmente protegidos, apoyándose en el art. 45.CE, como en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible de la legislación estatal sobre el suelo y art. 2 y concordantes del TRLS de 2008, indicando la de 30-9-2011 la cláusula "caseta STILL" [*sic*], que una vez que se declara una zona verde ésta constituye un mínimo sin retorno, que ha de ser respetado, salvo un interés público (que no privado) prevalente, como informa el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 3297/2002; tal "efecto trinquete", o "derechos adquiridos legislativos" o "intangibilidad de derechos fundamentales" o "carácter irreversible de derechos humanos" tiene la finalidad de proteger los avances alcanzados en las normas ambientales, con base a su carácter finalista de protección de suelos verdes y rústicos especialmente protegidos, exigiéndose una motivación concreta en la discrecionalidad de planificación urbanística". Esta larga cita muestra la sensibilidad ambiental de la Sentencia en un espacio natural muy singular y en el que confluyen distintas figuras de protección. La concreta invocación al principio de no regresión es un aspecto especialmente reseñable de la STJ.

Por otra parte se advierte de la obligación de realizar una adecuada evaluación de las repercusiones ambientales que se deriva de la clasificación de determinados terrenos en lugar de ZEPA, conforme a la Directiva 791/409/CE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, "debiendo los Estados adoptar las medidas adecuadas para protegerlas, evitando el riesgo de su desaparición derivado de la ejecución de proyectos de infraestructuras que amenacen sus hábitats, SStJ de 25-10-2007 (C-334/04), de 18-12-2017, (C-186/06), 14-10-2010 (C-535/07) (T.S. s. 14.1.2013 RC 214/2010)".

Como en 2005 (DIA) no estaba consolidada la Rede Natura 2000 con Plan Director de 2014, ni estaba vigente el Catálogo de Especies Amenazadas (abril 2007), los promotores al retomar el proyecto en 2018 “habrían de presentar una nueva DIA y la Consellería habría de emitir una nueva DIA, conforme al art. 60.3.d.2 del Plan Director Rede Natura 2000, al estar en zona de conservación ZEC Ancares-Courel, zona de Especial Protección de Valores Naturales (ZEPVN), de Rede Natura 2000, como área potencial en el Plan de Recuperación del Oso Pardo Cantábrico, así como zona incluida en Reserva de la Biosfera Ribeira Sacra-Serra do Oribio, y se incumple la Directiva 92/43/CEE, documento "información 2019/ C 33/01. Gestión de Espacios Natura 2000, Disposición del art. 6 sobre hábitats (DOUVEC 25 de enero), sin existir una sucesión cronológica de la DIA, al ser una etapa que precede a las demás, sirviendo de base, especialmente, para la autorización o denegación del proyecto, debiéndose llevar a cabo antes de tal decisión (C-127/02, apdo. 42), que no se cumple con lo realizado por la DXPC, DXPN y DXC e CC, retrospectiva de una DIA de 2005 a los años 2018-2019”. No se aceptan por tanto los “retoques” a la DIA de 2005, debiéndose haber realizado una nueva evaluación. Además “al modificarse el proyecto hubo de ejecutarse una DIA con participación efectiva ciudadana sobre la repercusión ambiental del proyecto modificado, no bastando informe retrospectivo de la DIA del proyecto originario no ejecutado, ni iniciado”.

Se advierte también que “el documento de orientación de la Comisión Europea para desarrollo de energía eólica y Natura 2000 señala que al igual que otros usuarios del suelo, el sector eólico debe enmarcarse dentro de la legislación medioambiental y de la UE, en la que se incluyen las Directivas de Hábitats y Aves, teniendo ambas Directivas por objeto la conservación de los hábitats europeos más valiosos y amenazados”.

Por todo ello el TSJ falla que “procede anular y dejar sin efecto, por no ser conforme a Derecho, la Resolución y Acuerdo impugnado, así como sus disposiciones normativas, toda vez que el proyecto 2007-2009 estaba caducado, al no poder considerarse, por requerir en esencia un límite temporal, como una concesión "sine die" "ad perpetuum" o "eterna", proscrita en nuestro Ordenamiento Jurídico, por lo que se extinguió por el transcurso de los 12 meses desde la ocupación o disposición de los terrenos, a lo que no obsta que, en 2019, hubiesen adquirido por escasa entidad para los nuevos viarios o cambios de emplazamiento, cuando para el proyecto 2007-2009 ya se disponía de los terrenos precisos para su instalación, además de haber caducado por el transcurso , sin iniciarse, de los 5 años de la legislación estatal, de aplicación analógica y supletoria, dado el vacío en la legislación gallega; porque la DIA de 2005 resulta obsoleta para amparar la evaluación ambiental del proyecto modificado de 2018, por los múltiples y

variados cambios legislativos y de catalogaciones de especial protección del terreno, no pudiendo entenderse validada, por una prospección vía informes gubernativos; y, en todo caso y, porque se autoriza un P.E. en Rede Natura 2000, lo que constituye un uso o actividad prohibida por Decreto de 27-3-2014, sin que el P.E. de Oribio pueda considerarse "existente" para su excepcional autorización, por cuanto que no se había comenzado a ejecutar el de 2007-2009, no estando en explotación, ni instaladas aerogeneradores, sin que pueda "modificarse" lo que no existe, debiendo interpretarse por restrictivamente las excepciones, mayormente en supuesto de repercusión en terreno con tan altos niveles de protección”

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Ángeles Vázquez Mejuto.
- Secretaría general técnica: María del Carmen Bouso Montero.
- Dirección General de Calidad Ambiental, Sostenibilidad y Cambio Climático: María Sagrario Pérez Castellanos.
- Dirección General de Patrimonio Natural: Belén María do Campo Piñeiro.
- Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Encarnación Rivas Díaz.

7. BIBLIOGRAFÍA

DURÁ ALEMAÑ, C. J. Legislación al día. Galicia. Paisaje. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 9 septiembre 2020. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-galicia-paisaje/> (Fecha de última consulta 17 de octubre de 2020).

- Legislación al día. Galicia. Aguas termales. Turismo sostenible. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 5 de febrero 2020. Disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-galicia-aguas-termales-turismo-sostenible/> (Fecha de última consulta 30 de abril 2020).

- Legislación al día. Galicia. Sequía. Riesgo sanitario. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 5 de febrero 2020. Disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-galicia-aguas-termales-turismo-sostenible/> (Fecha de última consulta 30 de abril 2020).

PUENTES COCIÑA, B. Derecho y políticas ambientales en Galicia (primer semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 1, 2019. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2543> (Fecha de última consulta 13 de noviembre 2020).

- Derecho y políticas ambientales en Galicia (segundo semestre 2020). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, n. 2, 2020. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2962> (Fecha de última consulta 5 de abril 2021).

PUENTES COCIÑA, B.; NOGUEIRA LÓPEZ, A. Derecho y políticas ambientales en Galicia (primer semestre 2020). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, n. 1, 2020. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2809> (Fecha de última consulta 5 de abril 2021).

URIARTE RICOTE, M. (2020), "El valor ambiental de la infraestructura verde en el nuevo modelo vasco de ordenación del territorio", en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 106, noviembre 2020. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-el-valor-ambiental-de-la-infraestructura-verde-en-el-nuevo-modelo-vasco-de-ordenacion-del-territorio/> (Fecha de última consulta 17 de noviembre de 2020).