

## Galicia: nueva legislación autonómica para favorecer un desarrollo económico (poco) sostenible y una reciente jurisprudencia del TSJG favorable a los intereses ambientales

Beltrán Puentes Cociña

**SUMARIO:** 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Nueva Ley de ordenación del territorio. 2.2. Nueva Ley de pesca continental. 2.3. Nueva Ley de residuos y suelos contaminados. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 5. JURISPRUDENCIA. 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL. 7. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** El Parlamento de Galicia ha aprobado varias leyes en el año 2021 que, bajo el pretexto de fomentar la recuperación económica tras la crisis pandémica, pueden comprometer los intereses ambientales. En este contexto se encajan la nueva Ley de ordenación del territorio, la Ley de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica o las leyes de acompañamiento de los presupuestos. Por otra parte, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha desarrollado una interesante jurisprudencia a través de la aplicación de importantes principios e instituciones del Derecho ambiental.

**ABSTRACT:** The Galician Parliament has passed several laws in 2021 which, under the pretext of promoting economic recovery after the pandemic crisis, may compromise environmental interests. The new Law on Land-Use

Planning, the Law on Administrative Simplification and Support for Economic Reactivation and the laws accompanying the budgets fit into this context. On the other hand, the High Court of Justice of Galicia has developed an interesting jurisprudence through the application of important principles and institutions of Environmental Law.

**PALABRAS CLAVE:** Ordenación del territorio. Recuperación económica. Residuos. Simplificación administrativa.

**KEYWORDS:** Land Use Planning. Economic Recovery. Waste. Administrative Simplification.

## **1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL**

El Parlamento de Galicia ha desarrollado un inusual ritmo legislativo en el año 2021 con la aprobación de un total de diecisiete leyes, de las que cinco han tenido un acusado impacto ambiental (Puentes Cociña, 2021c). Algunas de estas leyes comparten un cierto hilo conductor, al erigirse como proyectos normativos que se anuncian como cauces para fomentar el desarrollo sostenible al tiempo que no escatiman en la reducción de controles administrativos y ambientales para la implantación de todo tipo de proyectos económicos e industriales.

Se trata de la [Ley 1/2021, del 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia](#), la [Ley 2/2021, del 8 de enero, de pesca continental de Galicia](#), la [Ley 6/2021, del 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia](#), la [Ley 9/2021, del 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia](#) y la [Ley 11/2021, del 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia](#). Las tres primeras normas serán objeto de comentario en los apartados que siguen, por su especial incidencia sobre los valores ambientales. Además, también debemos mencionar el contenido ambiental de varios preceptos de las leyes de acompañamiento de los presupuestos de los ejercicios 2021 y 2022 ([Ley 4/2021, del 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas](#) y [Ley 18/2021, del 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas](#), respectivamente).

Por otra parte, cabe destacar varias líneas jurisprudenciales del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de carácter novedoso y favorable a la protección de los intereses ambientales, a través de la aplicación de relevantes principios y normas del Derecho ambiental en materias como el reconocimiento de los derechos de acceso a la información y a la justicia en

materia ambiental, la protección de los intereses ecológicos de explotaciones de ganadería extensiva o la protección de los espacios naturales protegidos frente a diferentes amenazas.

## 2. LEGISLACIÓN

### 2.1. NUEVA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La aprobación de la [Ley 1/2021, del 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia](#) supone la actualización del instrumento legislativo básico de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma. Sustituye a la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, veinticinco años después de la aprobación. En anteriores trabajos (Puentes, 2020) comentábamos el desarrollo de la tramitación parlamentaria de un texto legislativo que tiene como fines explícitos la agilización y simplificación de trámites administrativos para facilitar la implantación de proyectos inversores en el territorio gallego.

Entre los cambios más relevantes que propone la nueva ley territorial destaca la introducción de los proyectos de interés autonómico (PIA) como instrumento de planificación territorial (artículos 40–53). Los PIA sustituyen a los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal y se configuran como instrumentos de intervención directa en el territorio con carácter ejecutivo. Permitirán al Ejecutivo autonómico actuar con carácter inmediato en todo el territorio (en cualquier tipo de suelo) para implantar dotaciones urbanísticas, infraestructuras o actividades industriales. Se podrán aprobar sin apenas intervención de las entidades locales (más allá de las consultas previstas a las administraciones afectadas) y al margen del planeamiento urbanístico municipal (precisamente la imposibilidad de tramitar el proyecto según el plan local vigente es uno de los supuestos para los que se plantean este tipo de proyectos).

Los PIA pueden estar previstos en los planes sectoriales o no, pueden ser promovidos por iniciativa pública o privada (en cuyo caso bastará con la aceptación de los propietarios del 50% de la superficie total del ámbito de actuación del proyecto) y no es preciso que se sometan al régimen ordinario de la evaluación ambiental (solamente aquellos proyectos que afecten a espacios de la Red Natura 2000; el resto podrán ser objeto de evaluación simplificada, según lo previsto en el artículo 21).

En definitiva, bastará con una simple declaración de interés autonómico por parte del Consejo de la Xunta, a petición de la consejería competente por razón de materia, para realizar modificaciones en el

planeamiento urbanístico municipal, proceder a la reclasificación y recalificación del suelo y determinar el emplazamiento de importantes infraestructuras, equipamientos de gran envergadura y actividades industriales.

Además de los PIA, se contemplan otros tres tipos de instrumentos de ordenación del territorio, ya existentes en la ley actualmente vigente: las directrices de ordenación del territorio (artículos 22-30 del anteproyecto), los planes territoriales integrados (arts. 31-37) y los planes sectoriales (arts. 38-44). Desaparecen los programas coordinados de actuación y los planes de ordenación del medio físico. Con respecto a estos dos últimos, la disposición transitoria tercera del proyecto de ley prevé que cuando sea oportuna su elaboración (según las vigentes directrices de ordenación del territorio) podrán ser sustituidos por un plan territorial integrado, un plan sectorial o una de las figuras previstas en la legislación vigente en materia de espacios naturales (esto es: planes de ordenación de los recursos naturales, planes rectores de uso y gestión, planes de gestión, normas de gestión y conservación).

Sorprende esta remisión a la normativa de patrimonio natural cuando la mayoría de los espacios protegidos en Galicia siguen sin contar con los preceptivos instrumentos de ordenación. Aunque se han aprobado recientemente varios planes rectores de uso y gestión (Parque Nacional Marítimo-Terrestre das Illas Atlánticas, en diciembre de 2018; Parques Naturales Serra da Enciña da Lastra<sup>1</sup> y Invernadoiro<sup>2</sup>, ambos en julio de 2019; Monte Aloia<sup>3</sup>, en enero de 2020; y Corrubedo<sup>4</sup>, en mayo de 2021) todavía no cuentan con instrumentos de ordenación y gestión dos parques naturales y los espacios naturales amparados por otras figuras de protección.

---

<sup>1</sup> [Decreto 101/2019, de 11 de julio, por el que se modifica el Decreto 77/2002, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales de la Serra da Enciña da Lastra y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural Serra da Enciña da Lastra.](#)

<sup>2</sup> [Decreto 102/2019, de 11 de julio, por el que se modifica el Decreto 166/1999, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del Parque Natural do Invernadeiro, y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural do Invernadeiro.](#)

<sup>3</sup> [Decreto 24/2020, de 9 de enero, por el que se modifica el Decreto 274/2001, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del Parque Natural del Monte Aloia y por el que se aprueba el II Plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Monte Aloia.](#)

<sup>4</sup> [Decreto 90/2021, de 26 de mayo, por el que se modifica el Decreto 148/1992, de 5 de junio, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del Parque Natural Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán.](#)



En este sentido, también se echa en falta un papel más relevante para los espacios naturales protegidos a la hora de planificar la ordenación del territorio, habida cuenta de que Galicia cuenta con una red de espacios naturales protegidos muy pequeña (es la comunidad autónoma con menor porcentaje de superficie protegida por la Red Natura 2000) y en consonancia con las últimas directrices europeas<sup>5</sup>. En este sentido, Uriarte (2020) señala la necesidad de extender la infraestructura verde y penetrar en la estructura territorial, afirmando que “es necesario que su diseño se incorpore en los instrumentos de planeamiento, inicialmente en los de naturaleza territorial, para expandirse gradualmente a los urbanísticos y a la planificación sectorial correspondiente”. En particular, la autora aplaude la actualización de las Directrices de Ordenación del Territorio que ha llevado a cabo el Gobierno del País Vasco de manera reciente, destacando la apuesta por la integración del enfoque de los servicios ecosistémicos en la ordenación territorial, junto al compromiso de desarrollar una infraestructura verde en todas las escalas (Uriarte, 2020, p. 39).

Por otra parte, la nueva Ley de ordenación del territorio excluye de su ámbito de actuación los planes sectoriales y proyectos de interés autonómico que tenga por objeto la implantación y gestión de parques empresariales y parques eólicos. Según dispone la disposición adicional quinta, estos proyectos se regularán por las disposiciones de la Ley 5/2017, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia.

## **2.2. NUEVA LEY DE PESCA CONTINENTAL**

Con la aprobación de la [Ley 2/2021, del 8 de enero, de pesca continental de Galicia](#) se ha llevado a cabo la primera regulación de carácter integral del sector pesquero en las aguas continentales gallegas, sustituyendo así a la Ley 7/1992, de 24 de julio, de pesca fluvial. El concepto de aguas continentales comprende tanto las aguas dulces, corrientes o estancadas, continuas o discontinuas, de origen natural o artificial, como las aguas salubres o saladas, incluidas las aguas interiores de las zonas de desembocadura del mar. Se tiene en cuenta la particularidad que poseen la gran mayoría de los ríos gallegos, que desembocan en rías creando una zona de influencia marina que permite la coexistencia de especies de las aguas consideradas tradicionalmente como continentales y de las aguas marinas, además de otras que, por su condición de especies migradoras, pasan una parte de su ciclo vital en unas u otras aguas.

A los efectos de delimitar con precisión el alcance del concepto de aguas continentales, se define el límite inferior de la zona de desembocadura

---

<sup>5</sup> [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al CDR. Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa. COM \(2013\) 249 final.](#)

como el punto más aguas abajo en el que desaparece el lecho fluvial, de forma que el límite superior de estas zonas es el que alcancen las mareas vivas. Para aportar una mayor claridad, se incluye un anexo I con la delimitación de los ríos de mayor entidad –con referencia a puentes, molinos, puntas, islas, islotes y accidentes geográficos similares– y una regla general para el trazado de este límite imaginario en los restantes ríos: se entiende que el límite de las zonas de desembocadura llega hasta la línea recta imaginaria que une los puntos de intersección de las dos riberas del río con la costa en las mareas más bajas, sin que el largo o amplitud de esta línea pueda exceder en ningún caso de un quilómetro.

La norma parte de la consideración de que Galicia cuenta con una red fluvial y unos recursos ictícolas de gran valor ambiental, turístico, económico y social, que sin embargo se están viendo amenazados en los últimos tiempos por problemas como el cambio climático, las sequías, la contaminación, el furtivismo o la introducción de especies exóticas invasoras. Estos factores, sumados a la proliferación de nuevas formas de aprovechamiento de los recursos pesqueros relacionados con los usos recreativos o deportivos, hace que sea preciso el desarrollo de una norma que integre las necesidades de protección ambiental y define las nuevas estrategias de gestión que deben garantizar la compatibilidad entre la práctica sostenible de la pesca continental con el aprovechamiento de las generaciones futuras.

La ley de dicta al amparo de las competencias exclusivas de la comunidad autónoma de Galicia en materia de pesca en las rías y en las demás aguas interiores y de pesca fluvial y lacustre, establecidas en el artículo 27.15 del Estatuto de autonomía de Galicia. También se considera la incidencia en la materia de otras competencias autonómicas exclusivas como las de promoción y ordenación del turismo, promoción del deporte, adecuada utilización del ocio y establecimiento de normas adicionales de protección del ambiente (artículo 27, líneas 21, 22 y 30 del Estatuto de autonomía de Galicia). Igualmente se tiene en cuenta la incidencia de las competencias estatales para la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma y para la aprobación de normas básicas sobre protección del ambiente (artículo 149.1.22<sup>a</sup> y 23<sup>a</sup> de la Constitución española).

La ley consta de ochenta y ocho artículos divididos en los siete títulos siguientes: disposiciones generales, aprovechamientos, planificación y ordenación piscícola, conservación y fomento de la riqueza piscícola profesional en aguas continentales, pesca continental de carácter etnográfico y, por último, inspección y régimen sancionador.

La norma parte, en su título I, del reconocimiento general del derecho a pescar como un derecho que le corresponde a cualquier persona que cumpla con los requisitos que establece la ley y de la consideración de que la pesca continental contribuye a la preservación de los recursos naturales y constituye un exponente del respecto a los valores naturales. En consonancia, se incorporan nuevos principios generales de aplicación, entre los que destacan el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos piscícolas, el desarrollo y la conservación de la biodiversidad autóctona, la igualdad en el acceso al ejercicio de la pesca o el fomento de la pesca recreativa y deportiva como herramienta de desarrollo turístico, económico y social del medio rural de Galicia. Principios que, como es obvio, pueden colisionar entre ellos y pueden plantear en el desarrollo legislativo y en la práctica importantes conflictos de intereses para los que será necesario realizar ponderaciones de forma documentada, adecuada y proporcionada.

Como novedad, se recoge la posibilidad de que se pueda acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el ejercicio de la pesca continental por otros sistemas de identificación distintos a la documentación original correspondiente. Para el fomento del relevo generacional y "rejuvenecer" la práctica, habida cuenta de que según datos de la Xunta el 80% del gremio tiene entre 50 y 70 años, se exime de la necesidad de obtención de licencia de pesca a las personas con edad igual o inferior a los catorce años cuando vayan acompañadas por una persona mayor de edad que sea titular de una licencia de pesca continental. Además, quedan exentas del pago de las tasas correspondientes las restantes personas menores de edad y las mayores de sesenta y cinco años. Se promueve la utilización de medio electrónicos para la obtención de estas licencias, en aras de una mayor agilidad en la tramitación del procedimiento administrativo.

Se regulan con mayor detalle las condiciones de los permisos de pesca. Se establece su gratuidad para los menores de edad, con el mencionado fin de fomentar el relevo generacional. Se regula con mayor detalle el uso de embarcaciones, exigiendo la determinación de las zonas hábiles para la navegación y los cursos y tramos de agua en los que se permite la utilización de tales embarcaciones o artefactos flotantes, determinación que habrá de hacerse a través de la orden anual de pesca continental. Se permite con carácter general, salvo disposición expresa en contrario, el uso de estas embarcaciones en aguas represadas y en las zonas de desembocadura.

Se incluye una lista de especies pescables (anexo II) modificable mediante reglamento de la consejería competente en materia de pesca continental toda vez que se justifique con carácter técnico. Se prohíbe el aprovechamiento de las especies incluidas en el Catálogo gallego de especies amenazadas, salvo excepciones, y se autoriza el establecimiento de un

régimen especial de protección para los tramos de agua en los que habiten dichas especies. Asimismo, se prohíbe la devolución a las aguas de las especies exóticas invasoras y se permite la adopción de medidas de gestión específicas para facilitar su control y captura.

También se regula el papel de los órganos de asesoramiento en materia de pesca fluvial, cuyas denominaciones se modifican: el Comité Galego de Pesca Fluvial pasa a denominarse Consello Galego de Pesca Continental y los comités provinciales de pesca fluvial pasan a denominarse consejos provinciales de pesca continental, sin que se modifiquen las funciones que tienen encomendadas.

Especial relevancia tiene el título II de la ley, que se dedica a la regulación de la planificación y la ordenación piscícola. El primer capítulo se dedica a la clasificación de los tramos de agua, que puede ser de aguas pescables o de aguas no pescables.

A su vez, las aguas pescables pueden ser aguas libres para la pesca o aguas sometidas a un régimen especial. Estas últimas pueden deber su especialidad a diferentes categorías: cotos de pesca (que a su vez pueden ser cotos de pesca en régimen natural, cotos de pesca en régimen natural sin muerte o cotos de pesca intensiva), tramos de agua de especial interés para la riqueza piscícola, escenarios deportivo-sociales y de formación y, por último, aguas de pesca de aprovechamiento privado. Estas dos últimas categorías son de nueva creación, la primera para la realización de competiciones deportivas, entrenamientos y actividades de formación y divulgación, y la segunda para ciertos tramos de agua sin conexión con cursos naturales.

Por su parte, las aguas no pescables pueden ser zonas vedadas a la pesca, de carácter temporal, o reservas piscícolas, en las que se prohibirá el ejercicio de la pesca de todas o de algunas especies de forma permanente.

En lo que respecta a la planificación de los aprovechamientos (capítulo segundo del título II), de establecen tres instrumentos que se ordenan de forma jerárquica: el Plan gallego de ordenación de la pesca continental –que se configura como instrumento de planificación estratégica–, los planes técnicos de gestión de los recursos piscícolas y la orden anual de pesca continental. Se regula su contenido, vigencia, procedimiento de aprobación y régimen de participación pública.

El título III se dedica a la conservación y fomento de las poblaciones piscícolas, estableciendo medidas de fomento (repoblaciones, sueltas, construcción de instalaciones para la recuperación y conservación como los centros ictiogénicos) además de restricciones a los aprovechamientos y la prohibición de alteraciones de los desovaderos.

Los títulos IV y V cuentan con apenas un artículo cada uno, destinados a regular la pesca profesional en aguas continental y la pesca continental de carácter etnográfico, respectivamente, y, por último, el título VI establece el régimen de inspección, vigilancia y sanción. Se establecen multas de hasta dos millones de euros para aquellos sujetos que empleen aparejos prohibidos en las aguas continentales, como redes, o recurran a sustancias químicas o explosivas, y multas de hasta 200.000 euros para las personas que pesquen sin licencia.

### 2.3. NUEVA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

La aprobación de la [Ley 6/2021, del 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia](#) supone la actualización del régimen jurídico de un sector central del Derecho ambiental y su necesaria adaptación al marco regulador europeo y estatal, más de una década después de la aprobación de la [Directiva 2008/98/CE sobre residuos](#) (Directiva marco de residuos) y la [Ley estatal 22/2011, de 28 de julio de residuos y suelos contaminados](#). Cabe tener en cuenta que el ordenamiento jurídico europeo ha sufrido una importante modificación recientemente, con la adopción del paquete del primer paquete legislativo de economía circular de la UE<sup>6</sup>, que ha incidido prácticamente en exclusiva sobre el sector residuos<sup>7</sup> y que, en consecuencia, la ley estatal ha sido substituida recientemente por la nueva [Ley 7/2022, de residuos de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#).

La norma del Parlamento de Galicia sustituye a la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia. Se dicta al amparo de la competencia autonómica exclusiva para la aprobación de normas adicionales de protección del medio ambiente y el paisaje reconocida en el artículo 27.30 del Estatuto de autonomía de Galicia, en virtud del cual la comunidad autónoma viene dictando normas reguladoras de la producción y la gestión de los residuos.

---

<sup>6</sup> Vid. Puentes (2021a)

<sup>7</sup> Se trata de la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos; la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos; y la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases..

La aprobación de la ley se inscribe dentro del proceso de transición hacia una economía circular que viene impulsando de forma más o menos decidida la Unión Europea en la última década, con la aprobación de los Planes de acción de la UE para la economía circular de 2015<sup>8</sup> y 2020<sup>9</sup> y el mencionado paquete de directivas sobre residuos de 2018. La comunidad autónoma de Galicia aprobó su propia [Estrategia gallega de economía circular 2020-2030](#) el 12 de diciembre de 2019.

Se pretende conseguir que el valor de productos, materiales y recursos se mantenga el máximo tiempo posible en la economía y se reduzca al mínimo la generación de residuos, objetivos que no dejan de ser una consecuencia lógica de los viejos principios de jerarquía de residuos y prevención, configurados ya desde hace tiempo como principios rectores de la legislación europea de residuos. No obstante, es obvio que las políticas de residuos no han alcanzado sus objetivos en las últimas décadas y acumulan graves déficits de aplicación, razón por la cual no cesa el aumento de la generación de residuos y se siguen observando graves problemas para la consecución de una adecuada gestión de los residuos. Por todo ello, la UE ha impulsado esta nueva estrategia con la que se pretende, centrándonos en los objetivos relativos al sector residuos, reducir la generación de residuos, reducir el depósito en vertederos y aumentar las tasas de preparación para la reutilización y reciclaje. Objetivos todos ellos loables pero que, como decíamos, no suponen una gran innovación del sector residuos (*vid.* Alenza, 2021) y remiten a una concepción ciertamente limitada o reduccionista de lo que debería ser la economía circular (*vid.* Vence, 2021) estrategia que debería tener su mayor grado de incidencia sobre las primeras fases de la cadena productiva y, especialmente, sobre las fases de producción y diseño ecológico (*vid.* Puentes, 2021b).

Existen dos normas europeas aprobadas en los últimos años que tienen una especial incidencia sobre la legislación gallega de residuos. En primer lugar, la Directiva (UE) 2018/851, antes citada, que modifica la Directiva marco de residuos con el fin de incentivar una mayor aplicación de la jerarquía de residuos y, en consecuencia, promover una mayor prevención y una mejor gestión de los residuos. La segunda norma es la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (conocida como Directiva de plásticos de un solo uso, ya que una

---

<sup>8</sup> [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al CdR "Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular"](#). Bruselas, 2.12.2015, COM (2015) 614 final.

<sup>9</sup> [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al CdR "Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y competitiva"](#). Bruselas, 11.3.2020, COM (2020) 98 final.

de sus medidas más relevantes consistió en la prohibición o limitación de determinados productos de plástico "de usar y tirar"). Esta norma se dictó como consecuencia de la adopción de "Una estrategia europea para el plástico en una economía circular".<sup>10</sup>

La nueva Ley de residuos y suelos contaminados consta de 94 artículos, divididos en nueve títulos. El título preliminar contiene las disposiciones generales, que regulan el objeto, los fines y objetivos, el ámbito de aplicación, la lista de definiciones y los relevantes conceptos de fin de condición de residuo y subproductos. El acusado conceptualismo de la legislación sobre residuos (Santamaría, 2016), que goza de una jerga muy particular, hace que este primer título sea de particular relevancia. También se regulan en este título la distribución competencial entre la Administración general de la comunidad autónoma y las entidades locales (capítulo II) y los principios de la política de residuos (capítulo III).

Siguen el título I, sobre los instrumentos de la política de residuos (planes de gestión, programas de prevención, programas locales de prevención y gestión) y la regulación del organismo Sociedad Gallega del Medio Ambiente (SOGAMA); el título II, sobre las obligaciones de productores de residuos y otros sujetos poseedores sobre la gestión de los residuos, el régimen jurídico de su traslado, el régimen de intervención administrativa de las actividades de producción y gestión de residuos, abarcando todas las actividades sometidas a autorización o comunicación y las obligaciones de recabar informes preceptivos y/o vinculantes, y la regulación de la plataforma electrónica para el cumplimiento de las obligaciones en materia de autorizaciones, información y documentación; el título III, sobre la gestión de los residuos domésticos, comerciales e industriales; el título IV, sobre la responsabilidad ampliada del productor; el título V, sobre la expropiación forzosa y la declaración de utilidad pública e interés social para el establecimiento de instalaciones de gestión de residuos; el título VI, sobre suelos contaminados; el título VII, sobre las actividades de promoción económica, fomento y difusión; y el título VIII, sobre el régimen de vigilancia, inspección, control y sanción.

A través de las disposiciones adicionales se regula la tramitación electrónica de todos los procedimientos administrativos previstos en la ley, debiendo señalarse que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, se establece la obligación de comunicarse electrónicamente con la Administración para todos los sujetos incluidos en

---

<sup>10</sup> [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al CdR de 16 de enero de 2018](#). Estrasburgo, 16.1.2018. COM (2018) 28 final.



el ámbito de aplicación de la ley, por quedar acreditado que cuentan con la capacidad técnica y profesional suficiente para el manejo, acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

### 3. ORGANIZACIÓN

La Consejería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda consta de una Secretaría General Técnica y tres direcciones generales como órganos de dirección. Estas últimas serían la Dirección General de Calidad Ambiental, Sostenibilidad y Cambio Climático; la Dirección General de Patrimonio Natural y la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. La consejería cuenta también con cuatro jefaturas territoriales de ámbito provincial, situadas en las capitales de las cuatro provincias gallegas.

Además, la consejería tiene cuatro entidades adscritas. Son la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (APLU), ente público de naturaleza consorcial; dos organismos autónomos, como son el Instituto de Estudios del Territorio (IET) y el Instituto Gallego de la Vivienda y el Suelo (IGVS); y la empresa pública autonómica Sociedad Gallega de Medio Ambiente S.A. (SOGAMA).

### 4. EJECUCIÓN

Se ha aprobado un nuevo Plan Rector de uso y gestión del Parque Natural del Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán, a través del [Decreto 90/2021, de 26 de mayo, por el que se modifica el Decreto 148/1992, de 5 de junio, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del Parque Natural Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán](#).

Se trata del quinto de estos instrumentos de gestión que se adopta – muy tardíamente– en los últimos años, después de los del Parque Nacional de las Illas Atlánticas de Galicia y los de los parques naturales de la Serra da Enciña da Lastra, de O Invernadeiro y de Monte Aloia.

Por otra parte, [se ha anunciado](#) el inicio de las consultas para el plan rector de uso y gestión del Parque Natural das Fragas do Eume. En el caso de llegar a hacerse efectivo en este año 2022, llegará con más de 20 años de retraso.



## 5. JURISPRUDENCIA

En el año 2021 cabe destacar una novedosa jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que se muestra favorable a la protección de los intereses favorables en diferentes frentes y a través de la aplicación de principios del Derecho ambiental que, aunque son ampliamente reconocidos por el ordenamiento jurídico europeo (por tanto, también estatal y autonómico), no siempre encuentran una aplicación certera o una interpretación pro ambiental por parte de las administraciones autonómica y locales de Galicia. En este sentido, cabe destacar varios pronunciamientos del TSJG a favor de los derechos de acceso a la información y acceso a la justicia ambiental, de la protección de los intereses ecológicos de la ganadería extensiva o de la protección de los espacios naturales protegidos frente a diferentes amenazas.

Por una parte, el último año el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha desarrollado una jurisprudencia interesante en un ámbito que ha sido objeto de polémica política y mediática en el último año, como es la ganadería intensiva. El TSJG se ha pronunciado en sentido favorable a la protección de los intereses ecológicos frente a los intereses económicos e industriales, por una parte, al confirmar la denegación de una autorización que se había producido en vía administrativa para una explotación de ganadería intensiva y, por otra parte, al confirmar las medidas cautelares impuestas a una explotación de ganadería intensiva que no cumplía con los requisitos de estabulación, regeneración de pastos o recogida de deyecciones aplicables.

En el primer caso, la Sentencia del TSJG n. 305/2021, de 1 de junio<sup>11</sup> deniega la autorización para explotación de ganado porcino en la Zona de Especial Conservación (ZEC) da Serra do Careón, afirmando, de forma elocuente, lo siguiente: "la relevancia del proyecto es evidente, ya que se trata de una explotación ganadera intensiva que consiste en la estabulación para cebo de, aproximadamente, 1000 cerdos, lo que necesariamente conlleva la realización de unas infraestructuras (construcciones) permanentes y determinaría el desenvolvimiento de una actividad que repercutirá en el medio que, no podemos perder de vista, se trata de un espacio protegido a conservar, mantener y/o recuperar".

Se trata de un asunto en el que, por su propia naturaleza y para valorar la afección ambiental, el juzgador ha tenido que valorar y decidir sobre la base de los informes periciales presentados. En este sentido, "en esta sentencia cobran una especial consideración los informes periciales, que como siempre sucede, tratan de generar dudas en el tribunal sobre la resolución final del asunto" (Durá Alemañ, 2021).

---

<sup>11</sup> Roj: STSJ GAL 4386/2021 - ECLI:ES:TSJGAL:2021:4386.

Consideraciones ambientales como el bienestar de los animales, la regeneración de los pastos, el respecto de las distancias mínimas exigibles a las viviendas o las molestias a la vecindad son las que llevan al TSJG en la Sentencia 158/2021 de 23 de marzo de 2021<sup>12</sup> a ratificar las medidas cautelares adoptadas en vía administrativa por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela contra una explotación ganadera, en este caso de ganadería intensiva. La mercantil tiene licencia de actividad para explotación de ganadería intensiva pero no posee unas condiciones mínimas de estabulación de los animales y, por tanto, lleva a cabo su actividad en un régimen que se podría asimilar a un modelo de ganadería extensiva, aunque tampoco cumpliría con el régimen jurídico aplicable. En este sentido se pronuncia Pascual Núñez (2022):

*"En el presente supuesto, la mercantil que realiza la actividad cuenta con una autorización para una explotación de ganadería intensiva, si bien la realidad de los hechos permite constatar que dicha actividad se lleva a cabo de modo similar a la ganadería extensiva, que cuenta con sus propios condicionantes.*

*Si bien es evidente que la ganadería intensiva supone grandes perjuicios ambientales en los entornos en los que se establece, la ganadería extensiva, si no se ajusta al cumplimiento de lo establecido en las autorizaciones preceptivas, conlleva, asimismo una degradación ambiental. En el presente caso, se pone de manifiesto que la ganadería extensiva admite un número determinado de reses en un espacio y por un tiempo concretos, y exige del establecimiento de medidas tales como la implantación de sistemas de gestión de las deyecciones animales, entre otras."*

Otro pronunciamiento interesante se produce en la Sentencia del TSJG n. 209/2021, de 23 de abril de 2021<sup>13</sup>, en este caso a favor de los derechos de acceso tanto a la información como a la justicia en materia ambiental. Se desestima el recurso de apelación interpuesto por la Xunta de Galicia y se confirma por tanto la sentencia de instancia, que reconocía a la Asociación para a Defensa Ecolóxica de Galicia (ADEGA, asociación de utilidad pública cuyo fin de interés general es la defensa del medio ambiente, como reconocen sus propios estatutos) la condición de interesada en los procedimientos de autos.

---

<sup>12</sup> Roj: STSJ GAL 1790/2021 - ECLI:ES:TSJGAL:2021:1790.

<sup>13</sup> Roj: STSJ GAL 2343/2021 - ECLI:ES:TSJGAL:2021:2343.

El asunto se había suscitado en vía administrativa al ser inadmitido el acceso de ADEGA a la información sobre dos expedientes sancionadores incoados por denuncia presentada por la propia asociación como consecuencia de unas plantaciones de eucaliptos ilegales. No obstante, como afirma la propia sentencia, "ha de partirse también de que el acceso a la información solicitada ya ha sido cumplido, por lo que el recurso queda circunscrito a la pretensión de que se la considere como interesada en los dos concretos procedimientos objeto de autos".

La sentencia comparte la resolución de la resolución apelada que, al amparo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre derechos de acceso a la justicia ambiental, hace aplicación de la normativa específica para el medio ambiente. En concreto, resulta de aplicación el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia del medio ambiente (Convenio de Aarhus) y a la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que aplica en España las disposiciones del citado convenio.

Tras examinar los requisitos aplicables a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que pretendan ejercer la acción popular en materia ambiental (artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006), la Sala concluye que está ampliamente acreditado que la asociación ADEGA cumple con todos ellos: "tal y como se refiere en la sentencia apelada, del examen de sus estatutos resulta que cumple con estos requisitos, al ser una asociación de utilidad pública, sin interés lucrativo, y entre sus fines se encuentra la defensa del medio ambiente en Galicia; precisamente habiendo dado lugar a que presentara denuncia, y sin que conste perjudicado ningún interés"

Como recuerda acertadamente Durá Alemañ (2021b), "¿Qué sería de nuestro medio ambiente o de tantas otras causas sociales sin la incidencia de las ONG? La sociedad civil siempre se manifiesta reclamando estas necesidades muy por delante de la Administración. Gran parte de nuestros espacios naturales más destacados son el resultado de ello, tanto fuera como dentro de nuestras fronteras."

Por último, la Sentencia del TSJG n. 79/2021 de 12 de febrero de 2021<sup>14</sup> resuelve otro asunto que también versa sobre la plantación ilegal de eucaliptos en sustitución de frondosas (Durá Alemañ, 2021c). En este caso, se confirma la resolución administrativa de la Consellería de Medio Rural por la cual la Administración autonómica sanciona la destrucción de un bosque de frondosas. Resulta interesante observar que el tribunal cuestiona la cuantía de la multa impuesta por la transformación en un eucaliptal de una

---

<sup>14</sup> Roj: STSJ GAL 1059/2021 - ECLI:ES:TSJGAL:2021:1059.

fraga consolidada de bidueiros (abedules) y salgueiros (sauces) en la Red Natura 2000. La Consellería no tuvo en cuenta la circunstancia de que se tratase de una zona incluida en la Red Natura 2000, concluye la Sala, "ni a efectos de tipicidad, ni a efectos de agravar la sanción", imponiéndosele la mínima sanción posible.

## 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

- Consejería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda: 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

ALENZA GARCÍA, José Francisco. La dimensión jurídica del paradigma de la economía circular. En: Nogueira López, Alba (Coord.); Vence Deza, Xavier (Coord.). *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2021.

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier. Jurisprudencia al día. Galicia. Explotación porcina. Red Natura 2000. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 9 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-galicia-explotacion-porcina-red-natura-2000/> (Fecha de último acceso 14 de junio de 2022).

- Jurisprudencia al día. Galicia. Acción popular. Parte interesada. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 8 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-galicia-accion-popular-parte-interesada/> (Fecha de último acceso 14 de junio de 2022).

PASCUAL NÚÑEZ, María. Jurisprudencia al día. Galicia. Ganadería. Autorizaciones. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 8 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-galicia-ganaderia-autorizaciones/> (Fecha de último acceso 14 de junio de 2022).

PUENTES COCIÑA, Beltrán. Derecho y políticas ambientales en Galicia (segundo semestre 2020). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, n. 2, 2020.

- An Analysis of the Circular Economy Legislative Package: A New Paradigm vs The Old Waste Law. En: Boeve, M. (Ed.); Akerboom, S. (Ed.); Backes, C. (Ed.); van Rijswijk, M. (Ed.). *Environmental Law for Transitions to Sustainability*. Intersentia, 2021.

- Ecodiseño de productos para la economía circular: durabilidad, reparación y reutilización. En: Nogueira López, Alba (Coord.); Vence Deza, Xavier (Coord.). *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2021.

- Derecho y políticas ambientales en Galicia (segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2021.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular. *Ambienta*, n. 117, 2016.

URIARTE RICOTE, Maite. El valor ambiental de la infraestructura verde en el nuevo modelo vasco de ordenación del territorio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 16 de noviembre de 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 último acceso 14 de junio de 2022).

VENCE DEZA, Xavier. Economía circular transformadora. En: Nogueira López, Alba (Coord.); Vence Deza, Xavier (Coord.). *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2021.