

# A reordenación das técnicas preventivas de intervención administrativa en materia ambiental. Unha proposta para Galicia

**Índice:** I. *Introdución.* II. *A necesidade de aprobar unha nova Lei de prevención e control ambiental de Galicia que regule de forma integrada e coordinada todos os instrumentos preventivos de autorización e avaliación de proxectos (e eventualmente de plans e programas).* III.1. *Consideracións previas sobre os diferentes modelos de normas autonómicas de protección ambiental.* II.2. *Formulación xeral da proposta de Lei de prevención e control ambiental de Galicia.* II.3. *Réxime xurídico de intervención administrativa da proposta de Lei de prevención e control ambiental de Galicia.* III.3.A. *Ámbito de aplicación.* III.3.B. *Primeiro nivel de intervención: a autorización ambiental integral, desenvolvemento e clarificación da Lei 16/2002 de prevención e control integrado da contaminación.* III.3.C. *Segundo nivel de intervención: a autorización ambiental única.* III.3.D. *Terceiro e cuarto nivel de intervención: a licenza municipal de incidencia ambiental, con ou sen intervención autonómica vía informe vinculante. O papel da comunicación previa.* III.3.E. *Técnicas de avaliación de proxectos: a avaliación de impacto ambiental de proxectos.* IV. *Bibliografía.*

## I Introducción

A Lei 1/1995, de 2 de xaneiro, de Protección Ambiental de Galicia<sup>1</sup> tivo un período de vixencia moi dilatado no tempo, sen sufrir modificacións no seu contido. Dese o ano 1995 foron aprobadas numerosas e relevantes leis básicas do Estado en materia ambiental<sup>2</sup>. O

1 Véxase, sobre esta lei, NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La protección ambiental en Galicia (Lei 1/1995 de Protección Ambiental)”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 24, 1996; SANZ LARRUGA, F.J., “A Lei de protección ambiental de Galicia: as súas bases xurídicas e principios ordenadores” (I), *Revista Xurídica Galega*, núm. 28, 2000, e “A Lei de protección ambiental de Galicia: as súas bases xurídicas e principios ordenadores” (II), *Revista Xurídica Galega*, núm. 29, 2000.

2 Particularmente, a Lei 10/1998, de 21 de abril, de Residuos; a Lei 16/2002, de 1 de xullo, de Prevención e Control Integrados da Contaminación; a Lei 9/2006, de 28 de abril, sobre avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio ambiente; a Lei 27/2006, de 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, de participación pública e de acceso á xustiza en materia de medio ambiente; a Lei 26/2007, de 23 de outubro, de Responsabilidade Medioambiental; a Lei 34/2007, de 15 de novembro, de Calidade do Aire e Protección da Atmosfera; e o Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de xaneiro, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei de Avaliación de Impacto Ambiental de Proxectos.



desenvolvemento da regulación ambiental foi froito do arranque do Dereito comunitario, que actuou como punta de lanza no desenvolvemento do Dereito ambiental.

A Lei 1/1995 quedou, en consecuencia, obsoleta. Cómpre substituíla por unha nova Lei de prevención e control ambiental de Galicia que sistematice, actualice e integre as técnicas de prevención ambiental. Unha norma que recolla os novos instrumentos de control ambiental, como a autorización ambiental integrada (ou mesmo a avaliación de plans e programas), que revise e actualice o réxime dalgúns xa existentes, como a avaliación de incidencia ambiental e a avaliación de impacto ambiental, e que elimine os que se consideren innecesarios. Esa reordenación debe afectar tamén a parte das normas de desenvolvemento regulamentario da Lei 1/1995, como ao Decreto 442/1990, de 13 de setembro, de avaliación de impacto ambiental, o Decreto 327/1991, de 4 de outubro, de avaliación de efectos ambientais ou o Decreto 133/2008, de 12 de xuño, que regula a avaliación de incidencia ambiental.

O obxectivo deste artigo é propoñer por tanto a aprobación dunha Lei de prevención e control ambiental de Galicia, que derroque a Lei 1/1995 e que regule de forma integrada e coordinada todos os instrumentos preventivos de autorización e avaliación de proxectos<sup>3</sup>. Son consciente que esta formulación pode ser pretencioso. Non obstante, o lexislador autonómico e a Administración autonómica galega levan anos facendo desleixo da súa responsabilidade de ofrecer un marco normativo claro en materia de intervención ambiental. Ante este panorama, con este breve traballo pretendo chamar a atención sobre a necesidade de dispoñer dunha regulación ambiental actualizada, integral, precisa e coherente. Esta pasividade do lexislador non pode estar xustificada pola situación actual de crise económica xa que se algo demanda este contexto é precisamente unha mellor lexislación, a eliminación de duplicidades innecesarias e de incoherencias na intervención administrativa e, en definitiva, a seguridade xurídica necesaria para administracións e operadores económicos.

## II A necesidade de aprobar unha nova Lei de prevención e control ambiental de Galicia que regule de forma integrada e coordinada todos os instrumentos preventivos de autorización e avaliación de proxectos (e eventualmente de plans e programas)

### 1 Consideracións previas sobre os diferentes modelos de normas autonómicas de protección ambiental

Durante os últimos anos boa parte das Comunidades Autónomas actualizaron as súas normas de intervención administrativa ambiental ou aprobáronas *ex novo* naqueles casos que non dispuxesen dela. Todas estas normas atenden á necesidade de establecer un marco coordinado e integrado de técnicas de prevención ambiental, axeitado ás exigencias

<sup>3</sup> Esta proposta non é novedosa. Véxase, neste mesmo sentido, NOGUEIRA LÓPEZ, A., e SANZ LARRUGA, F. J., "Política ambiental de Galicia", en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de Políticas Ambientales, 1978-2006*, Aranzadi, 2006, p. 689. Véxase tamén, en parecidos termos, CALATAYUD ÁLVAREZ, Alejo, "Situación de la normativa ambiental de Galicia y prioridades normativas", en PERNAS GARCÍA (coord.), *Análisis e reflexións sobre o Dereito ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, 2009, p. 19.

do Dereito comunitario e da lexislación básica do Estado. Así mesmo, a tendencia cara a simplificación e clarificación de procedementos motivaron a revisión dalgunha delas e inspirado a redacción das máis recentes.

O panorama do Dereito ambiental autonómico ofrécenos diferentes tipos de leis de protección ambiental, que sintetizamos, de forma moi xenérica, do seguinte xeito:

1. Normas de intervención ambiental de proxectos. Trátase de Leis autonómicas centradas na regulación das autorizacións, licenzas e avaliacións de proxectos. É o caso da Lei 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castela e León, da Lei 2/2006 de 5 de maio, de Prevención da Contaminación e Calidade da Comunidade Valenciana ou da Lei 20/2009, de 4 de decembro, de Prevención e Control Ambiental das Actividades de Cataluña.
2. Normas de intervención ambiental de proxectos e de plans e programas. Ademais de regular os instrumentos preventivos que actúan sobre proxectos, algunhas normas regulan a avaliación de impacto ambiental de plans e programas. Neste grupo atopámonos a Lei 4/2005, de 22 de marzo, de Protección Ambiental de Navarra, a Lei 17/2006, 11 de decembro, de Control Ambiental Integrado de Cantabria, a lei 7/2006, de 22 de xuño, de Protección Ambiental de Aragón e a Lei 4/2009, de 14 de maio, de Protección Ambiental Integrada de Murcia.
3. Normas de intervención ambiental con previsións sobre instrumentos horizontais de apoio e/ou económicos e de xestión. Estas normas ademais de regular as autorizacións, licenzas e avaliacións, desenvolven unha regulación básica de instrumentos horizontais de apoio (difusión da información, participación pública, investigación, educación ambiental, etc.) e/ou económicos e de xestión (sistemas de xestión ambiental, fianzas, canons, incentivos, seguros de responsabilidade, fondos, ecoetiquetaxe, acordos ambientais, contratación pública verde, etc.). Este é o caso, por exemplo, da Lei 5/2002, de 8 de outubro, sobre Normas Reguladoras de Protección do Medio Ambiente da Rioxa ou da Lei 4/2009, de 14 de maio, de Protección Ambiental Integrada de Murcia.
4. Normas que poderíamos denominar "codificadoras". Estas leis non se conforman coa regulación marco dos instrumentos preventivos de protección ambiental, horizontais de apoio e económicos e de xestión. Estenden o seu réxime ao ámbito sectorial (contaminación atmosférica, contaminación acústica, contaminación lumínica, calidade das augas, solos contaminados e residuos, etc.) e á responsabilidade ambiental (que regulan de forma xenérica). Son normas que aglutinan as regras básicas de todos os ámbitos de regulación ambiental. Nesta liña están a Lei 7/2007, de 9 de xullo, da calidade ambiental de Andalucía ou a Lei 5/2010, de 23 de xuño, de prevención e calidade ambiental da Comunidade Autónoma de Estremadura.

Tendo en conta o desolador panorama do Dereito ambiental de Galicia, consideramos fundamental a aprobación dunha Lei de prevención e control ambiental de Galicia que responda particularmente ao modelo 1, e mesmo 2, das normas autonómicas de intervención ambiental. Esta norma podería regular a autorización ambiental integral, unha autorización ambiental única –segundo o modelo dalgunhas leis autonómicas citadas-, a licenza municipal de actividades clasificadas ou de incidencia ambiental (e no seu caso un réxime de comunicación para as actividades de menor impacto) e a avaliación de impacto



ambiental de proxectos. Nesta lei tamén podería regular a avaliación ambiental de plans e programas, aínda que non sería imprescindible, podéndose optar por unha regulación separada por vía legal ou regulamentaria, que desenvolva a lexislación básica estatal. Non obstante, a súa introdución na lei proposta se ben non é imprescindible, si daría un carácter máis pleno á norma.

A lei proposta podería incluír un título referido aos instrumentos económicos e de xestión, que identifique os mecanismos deste tipo e que permita manter, se se considera pertinente en atención á experiencia adquirida na súa aplicación, instrumentos xa existentes no noso ordenamento ambiental, como o pacto ou a fianza ambiental, ou poñer o acento noutros complementarios das técnicas de intervención, como os sistemas de xestión ambiental. Malia a existencia, como vimos, de leis autonómicas de prevención ambiental que regulan tamén a parte sectorial (contaminación atmosférica, residuos, augas, ruído, contaminación lumínica, etc.), creo que esta perspectiva non achega gran cousa e dota ás normas de declaracións xenéricas e programáticas de escasa utilidade. Nada engade, senón complexidade innecesaria, á lexislación estatal e autonómica xa existente.

Desenvolvemos a continuación a formulación xeral da norma que propoñemos, tomando como referencia as leis autonómicas de prevención ambiental máis recentes.

## 2 Formulación xeral da proposta de Lei de prevención e control ambiental de Galicia

A Lei 1/1995 de protección ambiental de Galicia foi, no seu momento, unha referencia no panorama do Dereito ambiental autonómico. Non obstante, as novidades do extenuante dinamismo do dereito ambiental e a experiencia adquirida na aplicación da Lei galega, aconsellan a aprobación dunha nova regulación que redeseñe o panorama das técnicas preventivas de protección ambiental. Como se sinalou, propoñemos a elaboración e aprobación dunha Lei de prevención e control ambiental de Galicia sobre todos os instrumentos preventivos de avaliación e autorización de proxectos e, se se quere alcanzar maiores niveis de integración e plenitude normativa, de plans e programas.

Á hora de desenvolver unha norma deste tipo cómpre valorar se pretendemos desenvolver unha norma completa, exhaustiva e regulamentista, ou una norma de contido básico desenvolvida por vía regulamentaria que lle dea carácter operativo ás súas previsións<sup>4</sup>. Esta segunda opción paréceunos máis pertinente. Garante a pervivencia no tempo dunha norma marco, con visos de permanencia, para o control do impacto ambiental de proxectos (e, no seu caso, de plans e programas) en Galicia. As cuestións de detalle quedarían remitidas ao posterior desenvolvemento regulamentario, cuestión que sería preciso planificar con realismo para evitar expectativas de desenvolvemento normativo que non se levan a cabo, como aconteceu no seu momento coa Lei 1/1995<sup>5</sup>. Isto permite ademais a flexibilidade necesaria para adaptar a regulación autonómica ao dinamismo propio do Dereito ambiental. En definitiva, sería recomendable desenvolver unha lei non excesivamente longa nin regulamentista, que defina obxectivos precisos e realistas de desenvolvemento regulamentario *a posteriori*.

4 É o caso por exemplo da Lei 17/2006, 11 de decembro, de control ambiental integrado de Cantabria, cuxas previsións básicas sobre as técnicas de intervención administrativa ambiental, foron desenvolvidas por Decreto 19/2010, de 18 de marzo.

5 Véxase tamén unha formulación crítica sobre o escaso desenvolvemento regulamentario da Lei 1/1995, NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Evolución e deficiencias do Dereito ambiental en Galicia", en PERNAS GARCÍA (coord.), *Análise e reflexións sobre o Dereito ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, 2009, pp. 78 e 79.

Ademais consideramos que hai que reducir, senón eliminar, ao indispensable a reiteración de previsións da lexislación básica do Estado e, en todo caso, evitar as declaracións programáticas de obxectivos e principios baleiros de contido (prácticas moi habituais no Dereito ambiental autonómico). A norma (e, no seu caso, o desenvolvemento regulamentario posterior) debe completar as previsións básicas do Estado para facelas máis funcionais e operativas e para adaptalas ás particularidades ambientais e socioeconómicas de Galicia.

A Lei que propoñemos deseñaría un marco xurídico claro e preciso que outorgue seguridade xurídica aos operadores económicos, algo que non garante o réxime xurídico das técnicas de intervención administrativa actualmente vixente en Galicia. A norma debería servir para aclarar os procedementos e reducir as cargas administrativas innecesarias de acordo coas actuacións comunitarias e estatais dirixidas a simplificar os procedementos ambientais, sen mingua do nivel de protección ambiental. Neste sentido será preciso tomar en consideración a tendencia actual cara a redución das cargas administrativas para a posta en marcha de actividades empresariais ou profesionais, derivada non só da Directiva de servizos, senón tamén das modificacións máis recentes que están sendo levadas a cabo en diferentes normas autonómicas de protección ambiental.

Outro dos obxectivos da nosa proposta normativa sería adaptar e actualizar o Dereito ambiental de Galicia ás novidades lexislativas comunitarias e estatais producidas desde o ano 1995, particularmente en materia de control integrado da contaminación<sup>6</sup>, avaliación de impacto ambiental<sup>7</sup> e avaliación de plans e programas<sup>8</sup>. Estas disposicións prevén un enfoque máis exixente, integral e participativo que a Lei 1-2/1995 de protección ambiental de Galicia e o resto do desactualizado Dereito ambiental de Galicia.

A aprobación da ley proposta permitirá poñer o ordenamento ambiental de Galicia á altura das leis de protección ambiental autonómicas máis recentes e innovadoras. Neste sentido parécennos particularmente interesantes a Lei 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para a Protección Ambiental da Comunidade Foral de Navarra; a Lei 2/2006, de 5 de maio, de Prevención da Contaminación e Calidade Ambiental da Comunidade Autónoma de Valencia; a Lei 20/2009, de 4 de decembro, de Prevención e Control Ambiental das Actividades de Cataluña; e a Lei 4/2009, de 14 de maio, de Protección Ambiental Integrada de Murcia. Trátase de normas que ofrecen modelos axeitados de referencia e que se caracterizan por unha idónea técnica xurídica no seu desenvolvemento.

Esta nova norma regularía de forma coherente, coordinada e, no seu caso, integrada os procedementos autorizatorios e de avaliación ambiental. Cómpre ordenar, regular e sistematizar estas formas de intervención administrativa. En concreto a lei que propoñemos podería regular catro técnicas de intervención administrativa de carácter integral e que afectarían ás instalacións ou actividades dependendo do seu maior ou menor impacto ambiental. Os instrumentos preventivos poderían ser os seguintes:

- 6 Directiva 96/61/CEE, de 24 de setembro de 1996, relativa á Prevención e Control Integrado da Contaminación (substituída inicialmente pola Directiva 1/2008, de 15 de xaneiro, que á súa vez queda derrogada pola Directiva 2010/75, de 24 de novembro de 2010, de emisións industriais, con efectos a partir de 1 de xaneiro de 2016), e Lei 16/2002, de 1 de xullo, de Prevención e Control Integrado da Contaminación.
- 7 Directiva 85/337/CEE, de 27 de xuño, relativa á Avaliación das Repercusións de determinados Proxectos Públicos e Privados sobre o Medio Ambiente (modificada, entre outras, pola Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo), e Real Decreto Lexislativo 1/2008, de 11 de xaneiro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de Avaliación de Impacto Ambiental de Proxectos, que foi modificado pola Lei 6/2010, de 24 de marzo, para articular o procedemento de EIA cos réximes de comunicación previa ou declaración responsable.
- 8 Directiva 2001/42/CE, de 27 de xuño de 2001, relativa á Avaliación de determinados Plans e Programas no Medio Ambiente, e Lei 9/2006, de 28 de abril, sobre Avaliación dos Efectos de determinados Plans e Programas no Medio Ambiente.



1. A autorización ambiental integral de competencia autonómica.
2. A autorización sectorial única de competencia autonómica.
3. A licenza municipal de incidencia ambiental, con informe autonómico vinculante.
4. A licenza municipal de incidencia ambiental, sen informe vinculante autonómico, que afectaría ás instalacións de menor repercusión ambiental, non sometidas a ningún outro dos niveis de intervención anteriores, nin a avaliación de impacto ambiental. Nestes supostos poderíase prever alternativamente un réxime de comunicación ambiental, ou manter a existencia xeral de licenza municipal pero deixando aberta a posibilidade aos municipios de someter estas actividades ao réxime de comunicación previa.

A norma proposta regularía tamén o réxime básico sobre avaliación de impacto ambiental de proxectos. Naqueles casos en que os proxectos sexan instalacións ou actividades sometidas tamén a autorización ambiental integrada ou licenza municipal ou á obriga de comunicación previa, a lei debería incidir especialmente na coordinación e integración de procedementos, coa finalidade de evitar trámites e duplicidades innecesarias. Tamén consideramos favorable que a Lei regule a avaliación de impacto ambiental de plans e programas, para establecer un marco de mecanismos preventivos o máis completo e coordinado posible, aínda que como xa sinalamos non é imprescindible.

No desenvolvemento desta norma cómpre tomar en consideración a incidencia da normativa de servizos, fundamentalmente a Lei 17/2009, de 23 de novembro, sobre libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio e as súas normas de desenvolvemento<sup>9</sup>. Esta regulación tivo un efecto limitado no réxime de intervención ambiental. Algunhas Comunidades Autónomas xa realizaron, de modo total ou parcial, a operación de avaliación e de modificación da lexislación sectorial en materia ambiental (Andalucía, Aragón, Castela-A Mancha, Castela e León, Cataluña, Galicia, Illas Canarias, Illas Baleares, A Ríoxa e Madrid). Non obstante, como punto de partida, cómpre sinalar a supresión das autorizacións ou a súa conversión en comunicacións previas foi absolutamente excepcional e reducida ás actividades “inocuas” ou de impacto reducido<sup>10</sup>. O carácter do medio ambiente como “razón imperiosa de interese xeral”, excepción ao principio xeral de libre prestación de servizos, impediu que o proceso desregulador aberto pola Directiva de servizos teña un impacto considerable no Dereito ambiental.

### 3 Réxime xurídico de intervención administrativa da proposta de Lei de prevención e control ambiental de Galicia

#### A Ámbito de aplicación

Un dos obxectivos da norma proposta será definir de forma máis precisa o ámbito de aplicación de cada unha das técnicas autorizatorias e de avaliación. Cada proxecto estaría sometido a un único procedemento de autorización, licenza (ou, no seu caso, comunica-

<sup>9</sup> Estas normas estatais traen causa da Directiva 2006/123/CE do Parlamento e do Consello, de 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior. A nivel regulamentario e no específico ámbito ambiental, foi aprobado o Regulamento 367/2010, de 26 de marzo, relativo á modificación de diversos regulamentos da área de medio ambiente para a súa adaptación á Lei 17/2009 e á Lei 25/2009.

<sup>10</sup> SANZ RUBIALES, I., “Medio Ambiente y Directiva de Servicios en Castilla y León”, en VICENTE BLANCO, Dámaso-Javier, RIVERO ORTEGA, Ricardo (dirs.), *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Colección de estudios (Consejo Económico y Social de Castilla y León), núm. 13, 2010, p. 604. Sobre esta cuestión desenvollei un traballo específico “La incidencia de la normativa de servicios en el derecho ambiental”, que será publicado nun libro colectivo sobre a normativa de servizos dirixido por NOGUEIRA LÓPEZ, A.

ción previa) ou avaliación ambiental. Isto simplifica a aplicación da lei e evita duplicidades administrativas de intervención sobre a posta en marcha de actividades ou proxectos. Para iso cómpre realizar unha avaliación previa da repercusión ambiental das actividades e proxectos, coa finalidade de identificar as técnicas de intervención ás que deberían estar sometidos cada un dos proxectos. Neste labor poden ser de utilidade as recentes leis autonómicas de prevención ambiental, aínda que a definición do ámbito de aplicación das técnicas de intervención exige, loxicamente, tomar en consideración as particularidades socioeconómicas e ambientais de Galicia.

Nesta proposta normativa os anexos cobran por tanto especial importancia, xa que indicarían de modo taxativo e indubitado os proxectos sometidos a cada unha das técnicas de intervención, en atención á intensidade do seu impacto ambiental. Sería bo que a Lei realizase este labor e non deixase tal cuestión ao posterior desenvolvemento regulamentario. Isto outorgaría un amplo nivel de seguridade aos operadores económicos e aos órganos ambientais das administracións autonómicas e, especialmente, locais. Estas últimas que obterían resposta á inseguridade xurídica creada polo Decreto 133/2008, de 12 de xuño, que regula a avaliación de incidencia ambiental, e polas incertezas derivadas da incidencia da normativa de servizos nas técnicas de intervención municipal. Non obstante, se se quere dar unha maior flexibilidade e evitar que queden fóra algunhas actividades non expresamente previstas, no nivel menor de intervención (licenza municipal sen informe autonómico ou comunicación previa), pódese deixar aberta a posibilidade de que os municipios poidan someter este réxime ás actividades non incluídas nos anexos que se consideren, no caso concreto, molestas, insalubres, nocivas e perigosas, como foi tradicional na regulación das actividades clasificadas.

## B Primeiro nivel de intervención: a autorización ambiental integral, desenvolvemento e clarificación da Lei 16/2002 de prevención e control integrado da contaminación

Esta proposta de lei aprobaría un réxime autonómico galego en materia de prevención e control integrado da contaminación que desenvolva e clarifique a aplicación da regulación básica do Estado en Galicia. Pasaron case dez anos desde a aprobación da Lei estatal e non dispoñemos polo momento de normas de desenvolvemento ou adicionais de protección neste ámbito.

Este sería o primeiro nivel de intervención ambiental. A norma autonómica debería precisar aspectos que deixa pendente a norma básica do Estado, o que contribúe a clarificar a súa aplicación e, en consecuencia, a outorgar máis seguridade xurídica ás empresas afectadas.

A norma proposta pode concretar algúns aspectos da Lei 16/2002<sup>11</sup>, como a solicitude e o contido do informe ou cédula de compatibilidade urbanística, a participación municipal no procedemento e os seus efectos ou o desenvolvemento do procedemento de outorgamento da autorización ambiental integrada, de acordo coas recentes modificacións sufridas pola normativa regulamentaria estatal nesta materia.

<sup>11</sup> Esta Lei traspón a Directiva 96/61 de prevención e control integrados da contaminación. Esta directiva sufriu varias modificacións, que foron refundidas na actual Directiva 2008/1/CE, de 15 de xaneiro de 2008. A Comisión Europea quixo ir máis alá en atención á experiencia adquirida na aplicación da Directiva. Así a finais de 2007, a Comisión Europea presentou unha proposta de Directiva de emisións industriais, coa finalidade de simplificar e clarificar o seu contido e intensificar a súa aplicación. Esta norma foi formalmente aprobada mediante a Directiva 2010/75/UE, de 24 de novembro, sobre as emisións industriais, que derroga a Directiva 2008/1 con efectos a 1 de xaneiro de 2016.



O obxectivo da Lei 16/2002 é integrar nun só acto de intervención administrativa, a autorización ambiental integrada, todas as autorizacións ambientais sobre produción e xestión de residuos, verteduras (a augas continentais intracomunitarias ou intercomunitarias, a augas marítimas e ao sistema integral de saneamento) e emisións á atmosfera previstos na lexislación sectorial ambiental. A Lei estatal supuxo, neste sentido, un paso cara adiante na integración de procedementos autorizatorios, aínda que de todas formas ese obxectivo non se conseguiu de forma plena. A lei galega que propoñemos podería formularse a necesidade de integrar ou polo menos coordinar o procedemento de concesión da autorización ambiental, con outros procedementos autorizatorios ambientais, como o de outorgamento do permiso de emisións de gases de efecto invernadoiro (posibilidade prevista na lei 1/2005), ou da autorización para a utilización da zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre. Así mesmo, a norma proposta debería integrar o procedemento de avaliación do impacto ambiental (de competencia autonómica) e as exigencias da normativa de riscos de accidentes graves –Real Decreto 1254/1999, de 16 de xullo, sobre medidas de control dos riscos inherentes aos accidentes graves nos que interveñan substancias perigosas-, no procedemento de outorgamento da autorización ambiental integrada<sup>12</sup>. A técnica dos informes preceptivos e, no seu caso, vinculantes pode ser unha vía axeitada para levar a cabo esta integración e simplificación procedemental, tal e como ocorre coa Lei 2/2006 da Comunidade autónoma Valenciana.

Para mellorar o nivel de simplificación e claridade do procedemento, a norma proposta podería integrar as obrigas documentais da lexislación sectorial estatal e autonómica na solicitude de autorización ambiental integrada, máis alá das propias previsións da Lei 16/2002. A solicitude de autorización ambiental integrada pode recoller entre outras cuestións, ademais do estudo de impacto ambiental e as exigencias documentais da normativa de riscos graves, outras obrigas documentais como o estudo acreditativo do impacto acústico previsto na Lei 7/1997, de 11 de agosto, os informes preliminares de situación do solo do Decreto autonómico 60/2009, de 26 de febreiro –ou o que a Directiva 2010/75 de emisións industriais denomina “informe da situación de partida”-, ou a documentación exigida para a solicitude do permiso de emisións de gases de efecto invernadoiro previsto na Lei 1/2005, de 9 de marzo, se se opta pola integración deste procedemento. Esta integración, se se leva a cabo, debe supoñer a ampliación do contido da autorización ambiental integrada, de modo que recolla as exigencias derivadas da aplicación destas normas sectoriais.

A nova normativa debe ter en conta a interrelación existente entre os instrumentos de intervención administrativa da normativa urbanística e a ambiental. Así consideramos conveniente, por razóns de eficacia e de simplificación administrativa, a integración da autorización previa autonómica en solo rústico no procedemento de concesión da autorización ambiental integrada, mediante a técnica do informe vinculante. Con relación á licenza de obras nada impide que se poida levar a cabo unha integración similar á proposta para a autorización autonómica en solo rústico, mediante a técnica do informe vinculante sobre a competencia municipal; aínda que iso quizais poida atopar reticencias importantes desde o ámbito municipal. Así mesmo, se aspiramos a alcanzar maiores niveis de simplificación procedemental, debe ser considerada a relación entre o procedemento de autorización

<sup>12</sup> Esta integración veuse realizando *de facto* pola Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, como se pode apreciar nas resolucións de outorgamento das autorizacións ambientais integradas. Non obstante, as prácticas administrativas non cumpren coas exigencias de seguridade xurídica que debe ofrecer o ordenamento xurídico aos operadores económicos.



ambiental integrada e as exixencias de ordenación administrativa doutros ámbitos como o sanitario<sup>13</sup>.

## C Segundo nivel de intervención: a autorización ambiental única

O Dereito comparado autonómico ofrécenos outras alternativas de interese para a integración e simplificación procedemental para a posta en marcha de actividades non sometidas a autorización ambiental integrada, pero si obrigadas a dispoñer de autorizacións sectoriais ambientais. Este sería o segundo nivel de intervención, que permitiría trasladar o beneficioso efecto integrado da normativa de control integrado (que afecta a un reducido grupo de actividades industriais), especialmente á pequena e mediana empresa sometida aos controis autorizatorios autonómicos da lexislación sectorial. A Lei estatal 30/2007 de protección do ambiente atmosférico recolle a posibilidade de integrar a autorización de emisións nunha autorización integrada autonómica.

Así a Lei 4/2009 de Murcia suxeita a “autorización ambiental única” as actividades e instalacións non sometidas a autorización ambiental integrada, pero si a avaliación de impacto ambiental, ou a algunha das autorizacións ambientais específicas de competencia autonómica (autorizacións en materia de produción e xestión de residuos, de verteduras desde terra ao mar, e de actividades potencialmente contaminadoras da atmosfera, incluídas as referentes aos compostos orgánicos volátiles). Doutra parte, a Lei 5/2010 de Extremadura ofrece unha solución similar, a “autorización ambiental unificada”. Esta integra as exixencias ambientais sobre contaminación atmosférica, incluídas as determinacións referentes a compostos orgánicos volátiles, verteduras ao sistema integral de saneamento, produción e xestión de residuos, solos contaminados, contaminación acústica e contaminación lumínica.

O ámbito de aplicación desta autorización estaría claramente definido nun anexo pechado e exhaustivo. Seguindo a lóxica da nosa formulación, as actividades deste anexo non estarían sometidas a ningunha outra técnica de intervención da Lei. O grupo de actividades sometidas a licenza municipal de incidencia ambiental veríase reducido. De modo similar, a como se establecería no réxime da autorización ambiental integrada, a participación municipal quedaría garantida a través da vía dos informes vinculantes de compatibilidade urbanística e de competencia municipal.

A autorización ambiental única integraría, nos casos nos que sexa pertinente, o procedemento de avaliación de impacto ambiental no mesmo sentido que comentamos para a autorización ambiental integral.

## D Terceiro e cuarto nivel de intervención: a licenza municipal de incidencia ambiental, con ou sen intervención autonómica vía informe vinculante. O papel da comunicación previa

A nova norma pode establecer un réxime básico de outorgamento de licenzas municipais de incidencia ambiental (coñecida de forma clásica como “actividades clasificadas”) que se coordine co resto de técnicas autorizatorias e de avaliación. Trataríase do terceiro nivel

<sup>13</sup> Neste sentido destacan as obrigas de mantemento de instalacións exixidas ás instalacións industriais para a prevención da lexiónelose, previstas no Real Decreto 865/2003, de 4 de xullo, e no Decreto autonómico 9/2001, de 11 de xaneiro, para as instalacións térmicas. Esta opción de coordinación ou integración debe ser valorada igualmente no marco do procedemento de outorgamento da licenza municipal de incidencia ambiental.



de intervención ambiental que tería fins non estritamente ambientais, senón tamén urbanísticos, sanitarios e de seguridade.

Tras a derogación (un tanto confusa) do Decreto 2414/1961, de 30 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas e Perigosas (coñecido como RAMINP), e a regulación do Decreto 133/2008, de 12 de xuño, que regula unicamente a avaliación de incidencia ambiental, como un trámite de competencia autonómica no marco do procedemento para o outorgamento da licenza municipal, parece conveniente establecer un réxime básico autonómico de actividades clasificadas que precise a intervención autonómica no devandito procedemento. Esta necesidade vese acrecentada pola ausencia de ordenanzas propias na materia nalgúns municipios e pola inseguridade que rodea á aplicación da normativa sobre libre acceso ás actividades servizos e ao seu exercicio.

A este réxime estarían sometidas as actividades non sometidas a autorización ambiental integral nin a autorización ambiental única e que, tras unha avaliación previa, se inclúan, de modo taxativo, no anexo (anexos) correspondente da norma, por entender que causen molestias, danos ou riscos á saúde humana ou ao medio ambiente. Existen abundantes leis autonómicas recentes que facilitarían o labor de determinación das actividades con incidencia ambiental.

Non someter a licenza municipal as actividades sometidas a autorización ambiental autonómica (integral ou única), xustifícase nas propias previsións da Lei 16/2002 (con relación ás actividades sometidas a control integrado) e polas exixencias da normativa de libre prestación de servizos, que está destinada a evitar cargas administrativas innecesarias e desproporcionadas. En consecuencia, con esta medida simplificaríanse e reducirían as cargas administrativas e os prazos para a posta en marcha de actividades, ademais de que se evitarían os eventuais conflitos e incoherencias que puidesen xurdir (pensemos no caso dunha actividade con autorización ambiental integrada, que se atopa con retencias locais para a concesión da licenza municipal). Como xa sinalamos anteriormente, a intervención municipal nos procedementos autonómicos debería quedar garantida a través dos preceptivos informes municipais vinculantes no marco do procedemento autonómico.

A norma proposta terá que articular a licenza municipal de incidencia ambiental coa licenza de obras. Non obstante, a xurisprudencia e o noso ordenamento xurídico xa prevé a tramitación e resolución conxunta dos procedementos de licenza de obras e de incidencia ambiental.

Seguindo a formulación do Decreto 133/2008, pódense prever dous niveis de intervención diferenciados:

1. Actividades sometidas a licenza municipal de incidencia ambiental, con informe vinculante autonómico.
  2. Actividades sometidas a licenza municipal de incidencia ambiental, exentas de informe vinculante autonómico.
- a) Terceiro nivel de intervención: actividades sometidas a licenza municipal de incidencia ambiental, con informe autonómico vinculante (ou declaración de impacto ambiental)

A intervención autonómica vía informe vinculante de incidencia ambiental (o que hoxe coñecemos como a avaliación de incidencia ambiental regulada no Decreto 133/2008) só

tería lugar nas actividades con maior impacto ambiental. Parécenos máis axeitada a denominación de “informe autonómico de incidencia ambiental” (que empregar a denominación de “avaliación de incidencia ambiental”) para non perdermos a perspectiva de que se trata dun trámite no marco do procedemento de outorgamento da licenza municipal. A súa denominación como avaliación de incidencia ambiental xera, ao meu xuízo, confusión e fai menos clara a comprensión do panorama das técnicas de intervención administrativa ambiental.

Na liña do fixado polo Decreto 133/2008, cando as actividades obrigadas a dispoñer de licenza municipal estean sometidas igualmente a avaliación de impacto ambiental, non sería necesario o trámite de informe de incidencia ambiental, xa que se entende que o procedemento de avaliación e a declaración de impacto ambiental exercen con maiores garantías ese labor. Neste caso deberían preverse as medidas procedementales axeitadas de coordinación, que garantan que ningunha actividade sexa autorizada sen a preceptiva avaliación. A licenza municipal só podería ser concedida en caso de outorgamento de previa declaración de impacto ambiental positiva e, nese caso, debería integrar obrigatoriamente as condicións da declaración que eventualmente se fixaran.

b) Cuarto nivel de intervención: Actividades sometidas a licenza municipal de incidencia ambiental, sen informe autonómico vinculante. O papel da comunicación previa.

As actividades de incidencia ambiental residual ou menor estarán sometidas a licenza municipal, pero quedan eximidas de intervención autonómica vía informe. Este enfoque entronca perfectamente coa liña marcada polo Decreto 133/2008, que recolle un anexo de actividades excluídas de avaliación de incidencia ambiental. Sería o cuarto nivel de intervención, que non afectaría ás actividades sometidas a autorización ambiental autonómica (integral ou única) ou a avaliación de impacto ambiental.

Neste sentido interesa destacar que o actual Decreto 133/2008 exclúe de intervención autonómica as “actividades de ocio, entretemento e de restauración previstas no Catálogo de espectáculos públicos e actividades recreativas da Comunidade Autónoma de Galicia, aprobado polo Decreto 292/2004, de 18 de novembro”; razón pola que recibiu as críticas do *Valedor do Pobo*<sup>14</sup>. É dicir estas actividades estarán sometidas á exigencia de licenza municipal se así o establece unha ordenanza municipal –ou polo menos esa parece a interpretación máis probable dun Decreto realmente confuso e innecesariamente complexo. Este Decreto crea un panorama municipal de excesiva diversidade de réximes de intervención para este tipo de actividades. Unha Lei, como a proposta, podería outorgar esa seguridade xurídica necesaria tanto para os promotores destas actividades como para os municipios.

Así mesmo entendemos que na definición do ámbito de aplicación e o réxime da licenza municipal de incidencia ambiental sería conveniente tomar en consideración o réxime de ordenación administrativa en materia de espectáculos, establecementos públicos e actividades recreativas, aos efectos dunha maior coordinación e mesmo integración dos réximes respectivos.

Con relación a todas ou a algunhas das actividades que propoñemos someter a licenza municipal de incidencia ambiental, sen informe vinculante autonómico, podería formularse a

14 DE ANDRÉS ALONSO considera que “[e]sta exclusión é inexplicable; con ela decae a garantía preventiva máis importante dos cidadáns cando no seu medio se pretende instalar unha sala de festas, unha discoteca, un pub ou calquera outra actividade deste tipo, o que se daba mediante a exigencia de licenza específica que analizara, entre outras cousas, as repercusións na calidade de vida, a intimidade persoal e familiar, a saúde ou o descanso dos veciños” (“O medio ambiente en Galicia á luz dos informes do Valedor do Pobo”, PERNAS GARCÍA (coord.), *Análise e reflexións sobre o Dereito ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, 2009, p. 44).



posibilidade alternativa de sometelas a réxime de comunicación ambiental, coa finalidade de reducir, no seu caso, as cargas administrativas innecesarias ou desproporcionadas. Algunhas normas autonómica interiorizaron esta técnica de intervención, como é o caso da Lei 2/2006, Comunidade Valenciana, Lei 20/2009 de Cataluña<sup>15</sup> ou a Lei 5/2010 de Estremadura.

A exigencia de comunicación previa ás actividades de menor impacto require establecer as oportunas cautelas documentais. Neste sentido a normativa autonómica máis recente, como a Lei 20/2009, dispuxo que a comunicación previa debe ir acompañada de proxecto con memoria ambiental, dunha certificación acreditativa do personal técnico competente da execución do proxecto de cumprimento do proxecto presentado e da normativa ambiental e, no seu caso, da declaración de impacto ambiental. Sobre esta última cuestión habería que valorar que entidade se encargaría da emisión de tal certificación, unha entidade pública (órganos ou servizos autonómicos ou municipais) e/ou unha entidade colaboradora da administración. Apréciase claramente na lexislación autonómica unha tendencia a externalizar estas funcións ás entidades colaboradoras da Administración, nas que os promotores de actividades privadas atopan unha nova fonte de seguridade xurídica<sup>16</sup>, ante a desaparición do control público previo.

A comunicación será posterior ao outorgamento das licenzas urbanísticas ou sectoriais que sexan precisas. No caso de que a instalación non estea sometida a exigencia de licenza urbanística, algunhas normas autonómicas optaron por exixir, dentro da documentación que acompañe á comunicación, un certificado de compatibilidade urbanística.

A exigencia legal de comunicación debe ir acompañada dun conxunto de cautelas destinadas a potenciar a información documental complementaria á comunicación, a reforzar os medios materiais e humanos no desenvolvemento da actividade de inspección e a prever un réxime sancionador para disuadir o falseamento das informacións e o incumprimento das condicións ambientais legalmente establecidas.

## E Técnicas de avaliación de proxectos: a avaliación de impacto ambiental de proxectos

A Lei proposta debería aprobar o réxime de avaliación de impacto ambiental de proxectos. Esta norma tería que desenvolver o procedemento da lexislación básica do Estado -Real Decreto Lexislativo 1/2008, de 11 de xaneiro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de Avaliación de Impacto Ambiental de Proxectos-, con relación aos proxectos de competencia autonómica.

O Real Decreto Lexislativo foi modificado pola Lei 6/2010, de 24 de marzo. Esta norma clarificou as fases do procedemento e reduciu os prazos dos seus diferentes trámites. Así tamén adaptou esta regulación ás novas previsións da regulación sobre libre acceso ás actividades de servizos, dando lugar a algunhas distorsións que non procede analizar neste artigo<sup>17</sup>.

A proposta normativa podería contribuir a precisar o concepto de órgano substantivo no procedemento de avaliación de impacto ambiental de proxectos, o cal é fundamental para

15 A Lei catalá prohibe aos municipios o sometemento a licenza municipal ás actividades incluídas dentro do réxime de comunicación definido pola norma.

16 Véxase neste sentido ESTEVE PARDO, J., *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, 2009.

17 Esta cuestión tratámola en profundidade no artigo "Técnicas preventivas de protección ambiental y normativa de servicios. Análisis particularizado de la evaluación de impacto ambiental y de la ordenación administrativa de la gestión de residuos", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2, 2010.

evitar descoordinacións entre administracións, e para determinar a incardinación e efectos do procedemento accesorio de avaliación de impacto ambiental. Non todas as actividades están obrigadas a dispoñer de autorización substantiva sectorial. Algunhas delas están afectadas por un mero réxime de comunicación previa. Dependendo dos supostos o papel de órgano substantivo pode ser desempeñado, polo tanto, polo órgano ambiental para a concesión da autorización ambiental autonómica, o órgano sectorial competente para autorizar o proxecto (ou recibir a comunicación ou declaración responsable) ou o alcalde no marco do procedemento para a concesión da licenza municipal de incidencia ambiental. Cada unha destas situacións require de solucións de coordinación de procedementos diferentes, que é necesario prever normativamente.

Tras a incidencia da normativa de servizos, algúns proxectos pasaron a estar sometidos nos seus sectores respectivos á existencia de declaración responsable ou comunicación previa. Nesta orde de cousas, habería que desenvolver a nova regulación proposta de acordo coas previsións da Lei 25/2009 e o Regulamento 367/2010, de 26 de marzo, relativo á modificación de diversos regulamentos da área de medio ambiente para a súa adaptación á Lei 17/2009 e á Lei 25/2009. Estas normas dispoñen que a avaliación de impacto ambiental terá que realizarse con carácter previo á declaración responsable ou comunicación previa, cando esta sexa a forma de control da actividade. É dicir, a declaración responsable ou comunicación previa non poderá presentarse (e en consecuencia, non poderá iniciarse o desenvolvemento da actividade) ata que non fose emitida a declaración de impacto ambiental.

As autorizacións autonómicas e a licenza municipal, con informe autonómico vinculante, son exhibibles a determinadas actividades, instalacións ou establecementos. Este tipo de proxectos están sometidos nalgunhas ocasións a procedementos de avaliación de impacto ambiental, polo que habería que integrar estas previsións nos procedementos de outorgamento das autorizacións ambientais autonómicas e da licenza municipal, tal e como comentamos en apartados anteriores. Non obstante, nalgúns casos as instalacións sometidas a control integrado estarán sometidas a avaliación de impacto en todo caso e, noutras, haberá que realizar unha análise caso por caso. O mesmo ocorre coas actividades sometidas a autorización ambiental única ou licenza municipal de incidencia ambiental. Isto require que haxa que prever regras diferentes para articular estes diferentes escenarios posibles nos réximes da autorización ambiental integrada, da autorización ambiental única e da licenza municipal de incidencia ambiental, tal e como fai de forma moi clara a Lei 4/2005 de Navarra<sup>18</sup>.

A Lei proposta debería valorar, en atención á experiencia adquirida na súa aplicación, se é preciso manter o réxime de avaliación de efectos ambientais previsto na lei 1/1995 e desenvolvido por Decreto 227/1991, de 4 de outubro. En atención ao deseño proposto de técnicas de intervención administrativa, recomendamos a derogación da norma autonómica, ofrecendo, iso si, unha solución que clarifique os procedementos a aplicar nos supostos das obrigas de sometemento a avaliación de impacto ambiental previstas na lexislación sectorial.

Sería preciso tamén crear mecanismos xurídicos de coordinación dos procedementos de avaliación ambiental, coas técnicas de intervención da lexislación de ordenación do territorio, particularmente cos proxectos de incidencia supramunicipal, regulados a través de

<sup>18</sup> Véxase sobre esta Lei, ALENZA GARCÍA, J. F. (Dir.), *Comentarios a la ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental (Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo)*, Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2006.



Decreto autonómico 80/2000, do 23 de marzo, que anula a capacidade de intervención administrativa dos municipios en relación con este tipo de proxectos. Algunhas recentes sentenzas do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia fálannos da necesidade de clarificar esta cuestión; é o caso das sentenzas de setembro de 2008 (572/08), de 25 de febreiro de 2009 e de 20 de xaneiro de 2010. Nestes supostos prodúcese unha alteración da competencia local en materia de incidencia ambiental e urbanística, que exige de previsións específicas na regulación de control integrado da contaminación, avaliación de impacto ambiental de proxectos e licenza de incidencia ambiental.

Finalmente, a norma proposta podería prestar atención ás exigencias específicas de avaliación ambiental de proxectos (e tamén de plans) realizados en Rede Natura, coa finalidade de clarificar o procedemento aplicable e a posibilidade de desenvolver actividades con incidencia ambiental nestes espazos. Sería positivo integrar as limitacións e obrigas de avaliación do artigo 45 da Lei 42/2007, de 13 de decembro, do Patrimonio Natural e a Biodiversidade nos procedementos de avaliación de impacto ambiental de proxectos e de plans e programas.

## IV Bibliografía

- ALENZA GARCÍA, J. F. (Dir.), *Comentarios a la ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental (Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo)*, Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2006.
- CALATAYUD ÁLVAREZ, A., "Situación da normativa ambiental de Galicia e prioridades normativas", en PERNAS GARCÍA (coord.), *Análise e reflexións sobre o Dereito ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, 2009.
- DE ANDRÉS ALONSO, Fernando, "O medio ambiente en Galicia á luz dos informes do Valedor do Pobo", en PERNAS GARCÍA (coord.), *Análise e reflexións sobre o Dereito ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, 2009.
- ESTEVE PARDO, J., *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, 2009.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., "La protección ambiental en Galicia (Lei 1/1995 de Protección Ambiental)", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 24, 1996.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., e SANZ LARRUGA, F. J., "Política ambiental de Galicia", en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de Políticas Ambientales, 1978-2006*, Aranzadi, 2006.
- PERNAS GARCÍA, J. J.:
- "Técnicas preventivas de protección ambiental y normativa de servicios. Análisis particularizado de la evaluación de impacto ambiental y de la ordenación administrativa de la gestión de residuos", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2, 2010.
- "La incidencia de la normativa de servicios en el derecho ambiental", que será publicado nun libro colectivo sobre a normativa de servizos dirixido por NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2011, en prensa).
- PERNAS GARCÍA (coord.), *Análise e reflexións sobre o Dereito ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, 2009.
- SANZ LARRUGA, F.J.:
- "A Lei de protección ambiental de Galicia: as súas bases xurídicas e principios ordenadores" (I), *Revista Xurídica Galega*, núm. 28, 2000.
- "A Lei de protección ambiental de Galicia: as súas bases xurídicas e principios ordenadores" (II), *Revista Xurídica Galega*, núm. 29, 2000.
- SANZ RUBIALES, I., "Medio Ambiente y Directiva de Servicios en Castilla y León", en VICENTE BLANCO, Dámaso-Javier, RIVERO ORTEGA, Ricardo (dirs.), *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Colección de estudios (Consejo Económico y Social de Castilla y León), núm. 13, 2010.