

# REPERCUSIÓNS AMBIENTAIS DAS CANTEIRAS: APROXIMACIÓN XURÍDICA A CERTAS TÉCNICAS DE CONTROL E VÍAS DE LIMITACIÓN DOS IMPACTOS

Alba Nogueira López

Doutora en dereito. Área de Dereito Administrativo  
Universidade de Santiago de Compostela

## 1. Introducción

A intensa actividade de extracción de pedra (granito e lousa, fundamentalmente) desenvolvida en Galicia e as fondas repercusións que esta actividade ten, non só na nosa paisaxe, senón tamén noutros elementos do noso ambiente (aire, auga, flora e fauna) fai preciso un estudio detallado da normativa existente para a protección do medio destas agresións e, tamén, das vías de control e limitación dos seus efectos<sup>1</sup>. A necesaria compatibilización entre o desenvolvemento económico e a protección do medio, declarada xa na Sentencia 64/1982, do 4 de novembro do Tribu-

<sup>1</sup> Non é preciso lembra-lo triste suceso das minas de Boliden en Aznalcóllar, ás beiras do parque de Doñana, que debe servir para que as administracións e as empresas que actúan no ámbito da minería tomen conciencia da súa responsabilidade na protección ambiental e adopten medidas preventivas dos seus impactos no medio. O Valedor do Pobo apunta, no seu *Informe* 1997, a intensa preocupación que xera en Galicia a actividade das canteiras, o que constitúe un foco constante de queixas ante esta institución. Para un estudio xeral sobre esta cuestión *vid.* QUINTANA LÓPEZ, T., *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Montecorvo, Madrid, 1987.

nal Constitucional<sup>2</sup>, implica que a extracción mineira deba facerse dentro dos límites que fixa a normativa ambiental. Esta normativa, complexa e dispersa, intenta paliar os impactos sobre os cursos de auga, a costa, a flora e a fauna e a atmosfera desas actividades extractivas que teñen como manifestación máis visible a progresiva desaparición dalgúns dos nosos montes e a conversión da súa fasquía nunha paisaxe lunar.

As canteiras teñen a consideración de recurso mineiro pertencente á sección A da clasificación da Lei de minas de 1973, aínda vixente. Pertencen a esta sección os recursos mineiros de escaso valor económico e comercialización xeograficamente restrinxida, así como aqueles que teñan como único aproveitamento o de obter fragmentos de tamaño e forma apropiados para a súa utilización directa en obras de infraestrutura, construción e outros usos que non esixen máis operacións que as de arranque, quebrantado e calibrado.

O problema do impacto negativo dunha actividade de extracción mineira a ceo aberto e das actuacións de cortado e preparación da pedra extraída debe ser abordado desde unha perspectiva plural por non dispoñer de normativa específica galega sobre esta cuestión<sup>3</sup>.

Como indica Fernández-Espinar y López<sup>4</sup>, os principais efectos que produce a minería de superficie son os seguintes:

- a) Alteración do solo: desaparición do solo por escavación, modificación da paisaxe, destrución da flora e fauna radicada na canteira.
- b) Alteración do subsolo: cambios da estrutura e diminución da estabilidade.
- c) Alteración das augas superficiais e subterráneas.
- d) Efectos na atmosfera: ruído, po.
- e) Outros efectos como vibracións, cascalleiros...

---

<sup>2</sup> "Lo que puede plantearse en casos concretos es el conflicto entre los dos intereses cuya compaginación se propugna a lo largo de esta sentencia: la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero. Ello supone ponderar en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y del daño que pueda producir al medio ambiente..." (f.x. 8). En relación con esta cuestión *vid.* FERNÁNDEZ-ESPINAR Y LÓPEZ, L., "El conflicto de intereses entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero", *Revista de Administración Pública*, n.º 111, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1986.

<sup>3</sup> No caso de Cataluña aprobouse xa en 1981 a Lei 12/1981, do 24 de decembro, que establece normas adicionais de protección dos espazos de especial interese natural afectados por actividades extractivas. Esta lei foi obxecto dun recurso de inconstitucionalidade, 114/1982, resolto pola STC 64/1982. A Comunidade Autónoma de Castela e León tamén aprobou un Decreto 119/1985, do 17 de outubro, aplicable ós traballos mineiros a ceo aberto e interiores que alteren sensiblemente o espazo natural.

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ-ESPINAR Y LÓPEZ, L., *op. cit.*, páxs. 241-242.

Débase pois examina-la lexislación sectorial que pode ter unha incidencia na cuestión achegando medidas que contribúan a mellora-lo estado de protección do parque. Neste sentido ten interese, en primeiro lugar, o exame da lexislación de minas e de espazos naturais por seren estes os ámbitos de intervención máis directa no problema que nos ocupa. Complementariamente haberá que facer referencia á normativa de contaminación atmosférica, máis concretamente á de ruído, e á de actividades clasificadas. A lexislación de protección da fauna pode tamén achegar unha esfera de protección reforzada. Por último a normativa de impacto ambiental pode ser de axuda para os efectos de conseguir unha efectiva protección do espazo natural protexido.

Un dato previo que condiciona tamén o enfoque deste estudo é o feito de que, habitualmente, nos encontramos ante unha actividade xa en funcionamento, polo que certos controis *ex ante* como poden se-los estudos de impacto ambiental ou o sometemento das licencias e autorizacións respecto de certas condicións ambientais teñen unha aplicabilidade limitada.

## 2. A lexislación de minas: restauración de espazos xa degradados

A Lei 22/1973, do 21 de xullo, de minas recollía no artigo 5 unha obriga de compatibiliza-los aproveitamentos mineiros coa protección do medio natural a través da realización por parte do Ministerio de Industria dos estudos oportunos para fixa-las condicións de protección do medio que serán imperativas. Estas condicións non se desenvolveron ata 1982 a través do Real decreto 2994/1982, do 15 de outubro, sobre restauración do espazo natural afectado por actividades mineiras<sup>5</sup>. Este real decreto, consecuencia evidente da lei catalana citada, obriga a tódalas explotacións mineiras a ceo aberto a realizar traballos de restauración do espazo natural afectado. Para iso establécese con carácter previo á autorización de aproveitamento ou á concesión de explotación a obriga de presentar ante o Ministerio de Industria ou o órgano competente autonómico, no caso de Galicia ante a Consellería de Industria, un plan de restauración do espazo natural afectado.

Este plan de restauración do espazo natural debe conter información e descrición sobre o medio físico, xeoloxía, hidroloxía, hidroxoloxía, climatoloxía, superficie vexetal, paisaxe do espazo afectado. Tamén debe defini-lo medio socioeconómico (incluído aproveitamentos e usos

<sup>5</sup> BOE 274, do 15/11/82. Este real decreto foi seguido por un real decreto específico para as explotacións de carbón a ceo aberto (R.D. 1116/1984, do 9 de maio).

preexistentes, infraestructuras, instalacións...). Debe, evidentemente, conter unha descrición das características do aproveitamento mineiro. Ademais, e principalmente, o plan detallará as medidas previstas para a restauración: acondicionamento da superficie, prevención da erosión, protección da paisaxe, estudio do impacto ambiental e medidas de protección e proxecto de almacenamento dos residuos e medidas paliativas. Estas precaucións correctoras terán que prever un calendario e un custo aproximado de execución.

Como toda actividade mineira está subordinada á adopción destas medidas, aquelas autorizacións ou concesións anteriores á entrada en vigor do real decreto tiveron que adaptarse no prazo máximo dun ano ás súas esixencias e presentar un estudio de impacto ambiental sobre as alternativas de restauración dos espazos aínda sen explotar (art. 9). Non debería, pois, existir ningunha explotación mineira hoxe en día sen plan de restauración, se ben este podería ser parcial, facendo só referencia á superficie explotada a partir de 1982.

En principio o real decreto establece como unha obriga do titular da explotación mineira aplicar estas medidas de reparación, pero este pode optar por que sexa a Administración a encargada de facelo, trala entrega periódica dunha cantidade suficiente para cubri-lo custo de execución (art. 5).

O incumprimento das obrigas de restauración fixadas no plan leva consigo as sancións previstas na lexislación de minas e, pode, incluso, dar lugar á caducidade da concesión da explotación. Tamén pode provoca-la suspensión provisional dos traballos de aproveitamento mineral.

### **3. A contaminación atmosférica producida por canteiras: ruído, po e vibracións. O réxime de actividades clasificadas**

A actividade extractiva provoca unha serie de efectos colaterais que poden ser agrupados co rótulo da contaminación atmosférica dado que a súa transmisión se produce polo aire, pero que teñen consecuencias distintas: ruídos, vibracións e po. Ademais da lexislación sectorial específica destes sectores, o réxime de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas pode proporcionar instrumentos de prevención ou reparación dos impactos ambientais das canteiras. No suposto dunha canteira podemos distinguir dous tipos de actividades que poderían merecer unha cualificación distinta. Por unha banda témo-la actividade de extracción da pedra que debido á utilización de explosivos podería entrar na consideración de actividade perigosa. Por outra témo-lo labor de trituración, clasificación e ensilado que produce, fundamentalmente, ruídos e po, e que de poder recibir un tratamento separado sería unha actividade molesta.

Ademais da protección contra a contaminación atmosférica a través do réxime de actividades clasificadas, tamén podemos atopar instrumentos de protección en certa normativa dirixida a limitar directamente o ruído de fontes de produción particularmente contaminantes.

*a) O réxime de actividades clasificadas*

Respecto das esixencias ás que o Regulamento de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas suxeita as actividades perigosas –entendendo como tales as que teñan por obxecto fabricar, manipular, expender ou almacenar produtos susceptibles de orixinar riscos graves por explotacións, combustións, radiacións ou outros de análoga importancia para as persoas ou os bens (art. 3)– temos como requisito esencial o de que estas actividades só poderán situarse a unha distancia de 2000 metros, que se contarán a partir do núcleo máis próximo de poboación agrupada (art. 4)<sup>6</sup>.

O artigo 3.1 do Regulamento de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas (RAMINP) dispón que: “Serán cualificadas como molestas as actividades que constitúan unha incomodidade polos ruídos ou vibracións que produzan ou polos fumes, gases, cheiros, néboas ou pos en suspensión ou substancias que eliminen”. Poñendo en conexión este artigo co artigo 11 do mesmo regulamento vemos como ás actividades que reciben esta cualificación se lles esixe: “En relación coa situación desta clase de actividades, estarase ó que dispón o artigo 4 e haberá que ter en conta para a concesión das licencias, e en todo caso para o seu funcionamento, que as chemineas, vehículos e demais actividades que poidan producir fumes, po ou ruídos, se doten inescusablemente dos elementos correctores necesarios”.

No artigo 18 do RAMINP menciona tamén a obriga para as actividades que producen po de estaren dotadas obrigatoriamente de instalacións adecuadas e eficaces para a precipitación do po ou de depuración dos vapores ou gases, en seco, en húmido ou por procedemento eléctrico. É dicir que os elementos de control son a fixación da situación de acordo

---

<sup>6</sup> Sobre o carácter perigoso das canteiras pronunciouse o TS en Sentencia de 8/3/1996 en relación cunha mina a ceo aberto da empresa Mármoles P., S.L. de Vila de Cruces. O tribunal declara que “Basta, polo tanto, a capacidade para orixinar danos persoais ou materiais, sempre que estes teñan a suficiente entidade para atribuírle-la consideración de graves, para entender que estamos ante unha actividade perigosa. Circunstancia esta que resulta dificilmente cuestionable cando se reconece, como ocorre no presente caso, que se utilizan explosivos para a extracción do mineral, aínda que tal utilización ou manipulación sexa simplemente instrumental e non a finalidade ou obxectivo propio da actividade”. A sentenza insiste en que o nomenclátor anexo ó RAMINP ten un carácter simplemente orientativo e non debe considerarse como un *numerus clausus*, polo que as actividades que non aparezan nel non deben considerarse, sen máis, excluídas.

coa normativa urbanística e a obriga de medidas correctoras para os efectos molestos que poidan producir.

En relación coas actividades que producen po, o condicionamento da concesión da licencia á implantación de medidas correctoras poderá esixirse incluso cando estas emisións non superen os límites legais e non infrinxan o artigo 3.4 da Lei de protección do ambiente atmosférico de 1972. O TS así o afirma nunha Sentencia do 23 de abril de 1996 (Arzdi. 3267): “o feito de non supera-los niveis de contaminación a que se refire esta lei, non implica que unha actividade sometida á normativa do RAMINP non poida, para que se outorgue a licencia de instalación ou apertura e funcionamento, ser condicionada ás medidas correctoras necesarias para que eviten os efectos lesivos propios dunha actividade determinada, aínda que non contamine a atmosfera”.

A licencia de apertura dunha actividade clasificada estaría, polo tanto, sometida á obriga de garantir que se conta cos dispositivos de corrección necesarios. Esta obriga prolóngase no tempo, xa que como ten recoñecido a xurisprudencia do Tribunal Supremo, esta licencia constitúe “un suposto típico de autorización de funcionamento en canto que fai posible o desenvolvemento dunha actividade no tempo e xera unha relación permanente coa Administración, que en todo momento pode acordalos prezos para que a actividade se axuste ás esixencias do interese público, a través dunha continuada función de policía que non se esgota co outorgamento da licencia, senón que permite acordalo establecemento de medidas correctoras e a revisión destas cando se volven ineficaces”<sup>7</sup>.

A Lei 7/1997, do 11 de agosto, de protección contra a contaminación acústica de Galicia reitera ese carácter cambiante da licencia e indica que “unha vez iniciada a actividade ou postas en funcionamento as instalacións, tamén poderán realizarse inspeccións para comprobar que as actividades e as instalacións cumpren a normativa. Como consecuencia destas, poderán incoarse os correspondentes procedementos sancionadores ou ben acordar medidas correctoras ou de control”.

Xa que logo, as medidas correctoras coas que debe contar a actividade molesta, insalubre, nociva ou perigosa non son só as que motivaron a concesión da licencia senón que esta licencia terá un contido variable, e é posible que a modificación das circunstancias da actividade ou a evolución técnica fagan preciso cambiar estas medidas<sup>8</sup>. A xurisprudencia corrobora este aspecto en sentencias como a do Tribunal Supremo do 22 de abril de 1991 onde se afirma que “a esixencia duns condicionamentos

<sup>7</sup> STS do 19 de xaneiro de 1996.

<sup>8</sup> O acto de concesión da licencia sería, pois, un acto-condición “que encadena la actividad autorizada al complejo dinámico reglamentario en que se inserta”; MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1991, páx. 114.

non previstos nunha licencia, motivados pola incidencia de novos criterios acerca das medidas de seguridade que deben observarse no exercicio dunha actividade determinada, en tanto estean previstos nunha norma regulamentaria que teña a debida cobertura legal, obrigan o titular dunha licencia en función do interese público protexido, en tanto sexa posible a aplicación das novas medidas de seguridade (...); no caso de que non fora posible a modificación dos ditos condicionamentos, a Administración pode, se existe unha norma legal impeditiva, autorizar que prosiga o uso autorizado sen acomodarse á nova regulamentación, ou anula-la licencia coa conseguinte indemnización a que se refire o artigo 16.3 do Regulamento de servicios das corporacións locais, sen que tal doutrina infrinxa o principio de seguridade xurídica do artigo 9.3 da Constitución española". Cabe, entón, un endurecemento das medidas correctoras con posterioridade á concesión da licencia, chegarase á anulación desta con indemnización en caso de que o titular dela non queira adaptarse a esas condicións máis estrictas.

*b) A lexislación comunitaria relativa á protección fronte ó ruído de certos aparellos. As ordenanzas municipais de ruídos.*

Xunto á protección contra a contaminación atmosférica que proporciona a normativa de actividades clasificadas contamos cunha regulación máis específica en materia de ruídos de orixe comunitaria europea dirixida a controla-lo ruído de maquinaria ou aparellos que producen emisións sonoras especialmente graves. É preciso para ver cál desta normativa é aplicable, determina-lo tipo de maquinaria utilizada pola planta de extracción de mineral<sup>9</sup>. En todo caso, as características comúns deste tipo de normativa son que introducen límites sobre o nivel de potencia acústica admisible acompañados dun procedemento de probas para determi-

<sup>9</sup> Estas directivas son, coas modificacións introducidas ó longo do tempo para adaptalas ó progreso técnico: Directiva 79/113 CEE do Consello do 19 de decembro de 1978 verbo da aproximación das lexislacións dos estados membros relativas á determinación da emisión sonora das máquinas e materiais utilizados nas obras de construción; Directiva 84/533 do Consello do 17 de setembro de 1984 referente á aproximación das lexislacións dos estados membros relativas ó nivel de potencia acústica admisible dos motocompresores; Directiva 84/534 CEE do Consello do 17 de setembro de 1984 referente á aproximación das lexislacións dos estados membros relativas ó nivel de potencia acústica admisible dos guindastres de torre; Directiva 84/536 CEE do Consello do 17 de setembro de 1984 referente á aproximación das lexislacións dos estados membros relativas ó nivel de potencia acústica admisible dos grupos electrógenos de potencia; Directiva 84/537 CEE do Consello do 17 de setembro de 1984 referente á aproximación das lexislacións dos estados membros relativas ó nivel de potencia acústica admisible dos trituradores de formigón, martelos, picadores de man; Directiva 84/662 CEE do Consello do 22 de decembro de 1984 relativa á limitación das emisións sonoras das pas hidráulicas, das pas de cabos; das topadoras frontais; das cargadoras e das pas cargadoras.

na-lo ruído aéreo emitido. O cumprimento deses niveis verificase mediante o certificado de conformidade tipo CEE que lle impide a calquera Estado membro excluír do mercado os equipos que cumpran eses requisitos. A transposición desta normativa ó dereito español fíxose polo Real decreto 245/1989, do 27 de febreiro, modificado por Real decreto do 71/1992, do 31 de xaneiro.

Esta normativa ten, xa que logo, dúas orientacións. Por unha banda, a comprobación dos requisitos de maquinaria por parte dos organismos autorizados (anexos reais decretos), e, por outra, o cumprimento dos niveis sonoros que lle corresponderá á Administración competente en materia de ruídos que, en principio, será a Administración local de acordo coa ordenanza de ruídos que, no seu caso, teña aprobada. Ademais en materia de ruídos haberá que ter en conta as outras esixencias que poida establecer a ordenanza municipal de ruídos. Sen embargo, un problema que presenta esta normativa municipal de control do ruído é que adoita deixar nun segundo plano a regulación das actividades industriais, especialmente a daquelas que polas súas características adoitan situarse fóra dos núcleos urbanos e que, polo tanto, xeran menos incomodidades para os cidadáns (aínda que o seu impacto ambiental poida ser tan ou máis grande co das outras).

#### 4. Os vertidos de augas residuais

A contaminación de augas que, xeralmente, producen as actividades extractivas fai necesario determinar qué tipo de medidas introduce a lexislación sectorial para limita-los seus efectos.

Podería entrar así a actividade da canteira dentro da consideración de actividade nociva que segundo o art. 3.3 do RAMINP se aplica ás que, polas mesmas causas, poidan ocasionarlle danos á riqueza agrícola, forestal, pecuaria ou piscícola. O control destas actividades realízase tamén polo control da situación a través das normas urbanísticas e, tamén, a través da obriga de que estean dotadas de dispositivos de depuración mecánicos, químicos ou físico-químicos, para eliminar das súas augas residuais os elementos nocivos que poidan ser prexudiciais para as industrias situadas augas abaixo ou para as riquezas piscícolas, pecuaria, agrícola ou forestal (art. 16).

O RAMINP intenta protexe-la calidade das augas a través da obriga mencionada e dunha prohibición de realización de pozos ou dispositivos co obxecto de que o terreo absorba as augas residuais sen a previa depuración, sempre que estas sexan capaces de contamina-las augas profundas ou superficiais. Esta prohibición exceptúase en caso de que estes se sitúen a



máis de 500 metros dun núcleo de poboación e exista constancia de que non se contaminarán as capas acuíferas freáticas profundas (art. 17).

O RAMINP inclúe, sen embargo, unha excepción xeral á regra de depuración, xa que o mesmo artigo 17 establece que: "Soamente será tolerado o vertido sen previa depuración, nos cursos de auga dos líquidos sobrantes de industrias ou os procedentes do lavado mineral, cando o volume destes sexa polo menos vinte veces inferior ó dos que na estiaxe leva o curso da auga ou cando augas abaixo do punto de vertido non exista poboado ningún a unha distancia inferior á necesaria para que se verifique a autodepuración da corrente".

Debemos, pois, examina-los preceptos da Lei de augas para ver se ademais dos requisitos que establece o RAMINP se establecen outras obrigas en relación cos vertidos de augas residuais. Efectivamente o artigo 92 da Lei de augas reza: "Toda actividade susceptible de provoca-la contaminación ou degradación do dominio público hidráulico e, en particular, o vertido de augas e de produtos residuais susceptible de contamina-las augas continentais require autorización administrativa. Para os efectos da presente lei consideraranse vertidos os que se realicen directa ou indirectamente nos leitos, calquera que sexa a natureza destes, así como os que se leven adiante no subsolo ou sobre o terreo, balsas ou escavacións, mediante vacuación, inxección ou depósito". A consecuencia deste precepto é clara, será precisa unha autorización de vertido en todo caso. Ademais a lei vai máis alá establecendo a posibilidade de que "o organismo de conca poderá suspender temporalmente as autorizacións de vertido, ou modifica-las súas condicións, cando as circunstancias que motivaron o seu outorgamento se alterasen, ou sobreviñeran outras que, de existiren anteriormente, xustificarian a súa denegación ou o outorgamento en termos distintos. Corresponderalle ó Goberno a suspensión definitiva da autorización". Polo tanto non cabe ningunha dúbida sobre a posibilidade de que se suspenda a autorización ou se modifique o seu contido, podendo establecerse medidas máis estritas que as orixinalmente previstas, en caso de que haxa unha variación das circunstancias. Consideramos que esta variación pode ser tanto do contorno físico como do réxime xurídico aplicable. A modificación do contido da autorización non dará dereito a indemnización.

En canto á suspensión provisional esta corresponderíalle ó organismo de conca<sup>10</sup>, atribuíndoselle a definitiva ó Goberno. A alusión ó Goberno entenderase, segundo a Sentencia do Tribunal Constitucional 227/1988,

<sup>10</sup> A confederación hidrográfica no caso de que as augas discorran por máis dunha comunidade autónoma, dado que son competencia do Estado e Augas de Galicia no caso de augas intracomunitarias porque Galicia asumiu competencias nesta materia (Lei 8/1993, do 2 de xullo, de Administración hidráulica de Galicia e Decreto 108/1996, do 18 de marzo, polo que se aproba o Regulamento de augas de Galicia).

do 29 de novembro, no sentido de que será o Goberno do Estado no caso de que as augas afectadas sexan competencia estatal e o autonómico no caso de que esteamos ante unha comunidade autónoma que asumira as competencias en augas intracomunitarias<sup>11</sup>.

A consecuencia fixada na Lei de augas para o incumprimento da obriga de contar con autorización para a realización de vertidos é a imposición dunha sanción que será cualificada como leve, menos grave, grave ou moi grave en función da súa repercusión e das circunstancias nas que se cometa a infracción (art. 108-109).

Temos, pois, que en materia de vertido de augas residuais a actividade afectada debe pasar un dobre trámite autorizador. Por unha banda, a propia apertura da canteira por ser unha actividade clasificada debe obter a licenza prevista no RAMINP, licenza que estará sometida ó cumprimento das medidas correctoras que se consideren pertinentes. Ademais, como xa se indicou anteriormente, esta licenza ten un contido variable e poden endurecerse as condicións de corrección en función da evolución técnica para aminorar a incidencia desta actividade. Por outra banda, debe ter unha autorización de vertidos con base nos preceptos da Lei de Augas que tamén terá un contido variable e poderá establecer uns requisitos de depuración máis estritos cós previstos inicialmente.

## 5. Os espazos naturais protexidos e a protección da fauna como vía de redución do impacto ambiental

Os problemas ambientais que xera unha canteira acrecéntanse no caso de que esta canteira se sitúe total ou parcialmente dentro dos límites dun espazo natural protexido, como sucede nalgún caso en Galicia. Sendo o tipo de impactos similares, as súas consecuencias son tanto máis graves por canto afectan espazos e ecosistemas protexidos pola súa singularidade e, certamente, fragilidade. Por este motivo, ás medidas apuntadas ata agora, hai que engadírlle-lo réxime especial de protección do que gozan estes espazos.

Debemos aquí distinguir dous réximes de protección diversos: o dos espazos relacionados coa explotación mineira situados no interior do espazo natural protexido e o das actividades mineiras exteriores ó contorno do parque. O espazo que está incluído no contorno da declaración do parque gozará dun réxime de protección reforzado de acordo coas previsións da normativa estatal e autonómica de espazos naturais protexidos e das propias limitacións establecidas para determinadas actividades e usos no Plan de ordenación dos recursos naturais e no Plan rector de

<sup>11</sup> Fundamento xurídico 26 da STC 227/1988, do 29 de novembro.

uso e xestión do parque. Respecto dos espazos situados no exterior, pero limitando co espazo natural protexido é evidente que os ecosistemas non coñecen as divisións legais e que as actividades que se realicen deberán ser compatibles cos obxectivos de protección. Por iso a normativa vixente introduce unha serie de limitacións (ruídos, vertidos...) que van dirixidas a evitar que impactos externos deterioren o contorno interno do espazo protexido. A normativa de protección da fauna xoga con especial intensidade na limitación deses usos externos incompatibles.

O carácter de espazo natural protexido, ZEPA ou zona RAMSAR determina que a protección dun espazo como ecosistema poida producirse por unha vía múltiple. Por unha banda, témo-lo Convenio RAMSAR e a Directiva 79/409 de conservación das aves silvestres, por outra a normativa estatal e autonómica. Ademais a normativa existente ten dúas orientacións, relacionadas pero diferenciadas, a protección de espazos naturais de especial valor e a protección da fauna.

A Directiva do Consello 79/409 CEE do 2 de abril de 1979 relativa á conservación das aves silvestres establece un réxime especial de protección para aquelas aves que viven en estado ventureiro que por estar ameazadas de extinción, ser especialmente vulnerables, raras ou escasas ou requiriren atención particular precisen medidas de tutela reforzadas. Para estas aves os estados membros clasificarán zonas de protección (ZEPA) nas que se tomarán as medidas adecuadas para evita-la contaminación ou o estrago dos hábitats, así como as perturbacións que afecten ás aves (art. 4.4).

O Real decreto 1991/95, do 7 de decembro, polo que se fixan pautas para contribuír a garanti-la biodiversidade mediante a conservación dos hábitats naturais e da fauna e flora silvestres<sup>12</sup> establece unha serie de medidas de conservación que serán tamén de aplicación ás ZEPA declaradas polas comunidades autónomas (art. 6.4 *in fine*). Estas inclúen a adopción de medidas para evitar deterioracións ou alteracións que repercutan nas especies que motivaron a designación desas zonas; a necesidade de someter a avaliación as repercusións de calquera plan ou proxecto que poida afectar apreciablemente á zona protexida sen que poida aprobarse se causa prexuízos, salvo as excepcións que recolle o real decreto.

O art. 38.4 da Lei de espazos naturais e da flora e fauna silvestres<sup>13</sup> configura un catálogo de infraccións que sería de aplicación ó suposto que nos ocupa en caso de incumprimento desas obrigas especiais de protección que articula a distinta normativa aplicable: "Sen prexuízo do que dispoña respecto disto a lexislación autonómica que desenvolve es-

<sup>12</sup> BOE do 28 de decembro.

<sup>13</sup> Lei 4/1989, do 27 de marzo (BOE do 28 de marzo). Esta lei foi modificada en diversos puntos, entre os que se conta o catálogo de infraccións, pola Lei 41/1997, do 5 de novembro (BOE do 6 de novembro).

tas normas de protección e as leis reguladoras de determinados recursos naturais, consideraranse infraccións administrativas: 1ª. A utilización de productos químicos, substancias biolóxicas, a realización de vertidos ou o espaxamento de residuos que alteren as condicións de habitabilidade dos espazos naturais protexidos con dano para os valores neles contidos. (...). 4ª. A emisión de ruídos que perturben a tranquilidade das especies en espazos naturais protexidos (...). 7ª. A destrución do hábitat de especies en perigo de extinción ou sensibles á alteración do seu hábitat, en particular do lugar de reprodución, invernada, repouso, campo ou alimentación”.

En definitiva, vemos que as medidas de protección van desde a planificación previa (PRUX, PORN) ata o establecemento de limitacións ás actividades que directa ou indirectamente poidan afecta-lo espazo natural protexido ou a fauna obxecto de tutela. O incumprimento destas limitacións ou, simplemente, dos obxectivos de tutela establecidos ten como consecuencia a imposición dunha sanción administrativa sempre que esteamos ante unha das infraccións catalogadas na normativa vixente.

Non obstante, algunhas das medidas previstas teñen o inconveniente de que non son aplicables a actividades xa en funcionamento (ex. avaliación das repercusións dos proxectos do art. 6 do R.D. 1997/95). Pola contra, son de aplicación no caso de que se produza unha ampliación ou modificación destas actividades. En todo caso, a normativa de espazos naturais e de protección da flora e da fauna en conexión coa normativa que establece un réxime autorizador complexo para as actividades mineiras permite, sen lugar a dúbidas, observa-lo endurecemento das condicións de autorización coa finalidade de adaptarse ás esixencias derivadas da tutela de ecosistemas protexidos, establecidos con posterioridade ó inicio da actividade mineira.

## 6. A avaliación de impacto ambiental como instrumento de protección en caso de ampliación ou modificación da actividade extractiva

O Real decreto lexislativo 1302/1986, de avaliación de impacto ambiental establece a obriga de que se realice unha avaliación de impacto ambiental para os proxectos de apertura ou as ampliacións dunha serie de actividades entre as que se encontran as que enumera o Decreto 442/1990, do 13 de setembro, de avaliación do impacto ambiental para Galicia (n.º 12 do anexo): “as explotacións mineiras a ceo aberto de depósitos de minerais e demais recursos xeolóxicos das seccións A, B, C e D, o aproveitamento das cales está regulado pola Lei de minas e normativa complementaria cando se dea algunha das circunstancias seguintes:

- Explotacións que teñan un movemento total de terras superior a 400.000 metros cúbicos/ano.
- Explotacións de depósito ligados á dinámica fluvial, fluvio-glacial, litoral ou eólica, e depósitos mariños.
- Explotacións que produzan impactos paisaxísticos severos ou críticos.
- Explotacións situadas en espazos naturais protexidos ou que supoñan mingua dos seus valores naturais.
- Explotacións de substancias que poidan sufrir alteracións por oxidación, hidratación, etc., e que induzan, en límites superiores ós incluídos nas lexislacións vixentes, á acidez, toxicidade ou outros parámetros en concentracións tales que supoñan risco para a saúde humana ou o medio, como as minas de sulfuros, explotacións de combustibles sólidos, explotacións que requiran tratamento por lixiviación *in situ* e minerais radioactivos.

Todas aquelas actuacións que produzan unha alteración física ou unha perda dos valores naturais, culturais, científicos ou educativos dos espazos naturais en réxime de protección xeral, incluídos no Rexistro Xeral de Espazos Naturais de Galicia”.

No caso de que as explotacións mineiras non teñan estas características a Comunidade Autónoma de Galicia estableceu un trámite máis simplificado, a avaliación de efectos ambientais, ó que deben someterse “tódolos proxectos, públicos ou privados, de execución de obras, instalacións ou calquera outra actividade prevista nas diferentes lexislacións sectoriais, tanto de Galicia como do Estado, que precisen ou prevexan a necesidade da realización dun estudio ambiental e non estean incluídos no anexo do Decreto 442/1990 así como as modificacións ou ampliacións de proxectos que figuren no anexo do Decreto 442/1990 e o proxecto inicial das cales fose obxecto de declaración”<sup>14</sup>. Este procedemento de avaliación de efectos ambientais está regulado no Decreto 327/1991, do 4 de outubro, de avaliación de efectos ambientais para Galicia<sup>15</sup>.

En resumo, os proxectos de novas actividades extractivas deberán pasar un procedemento de avaliación de impacto ambiental se teñen as

<sup>14</sup> A Lei de protección ambiental de Galicia establece unha triple clasificación de protección de actividades: avaliación de impacto ambiental, avaliación de efectos ambientais e avaliación de incidencia ambiental. Estes tres procedementos deben substituí-los dous actualmente aplicables pero, entremetres, a propia lei establece na disposición transitoria segunda que mentres non se aproben as normas regulamentarias de desenvolvemento seguirán en vigor o Decreto 2414/1961 polo que se aproba o RAMINP, o Decreto 442/1990 de avaliación do impacto ambiental e o Decreto 327/1991 de avaliación dos efectos ambientais.

<sup>15</sup> DOG 199, do 15/10/1991.

características antes citadas e aínda no caso de que non as teñan deberán someterse á avaliación de efectos ambientais. Estas dúas declaracións delimitarán o contido da autorización e o titular da actividade deberá axustarse a elas e, incluso, poderá ser obrigado a adoptar medidas complementarias en caso de que se aprecien efectos ambientais non previstos na declaración ambiental inicial. Respecto das actividades xa en funcionamento, a normativa galega actual obrígaas a realizar unha avaliación de efectos ambientais en caso de modificación ou ampliación cando entran dentro do ámbito de aplicación do decreto da avaliación de impacto ambiental.

## 7. A fianza ambiental: un instrumento complementario ás autorizacións que imponen medidas correctoras

A Lei 1/1995, de protección ambiental de Galicia establece a posibilidade de impoñer-la presentación dunha fianza cando a autorización supoña a adopción de medidas correctoras. Esta fianza ten como finalidade a cobertura da reparación dos posibles danos e do custo de reparación. O Decreto 455/1996, do 7 de novembro, de fianzas en materia ambiental<sup>16</sup> desenvolve con máis detalle este instrumento.

O órgano administrativo competente para o outorgamento da autorización poderá esixir-la constitución dunha garantía persoal, fixando a súa contía, mediante aval que garanta, suficientemente, o cumprimento destas obrigas de reparación e restauración. O aval deberá ter-lo carácter solidario, incondicionado, directamente executable, e pagadeiro ó primeiro requirimento e deberá de estar prestado por banco, caixa de aforros, cooperativa de crédito ou sociedade de garantía recíproca, debidamente autorizados e inscritos no rexistro que lle corresponda (art. 2 decreto).

O aval constituirase polo tempo que fixe o órgano que acorde a autorización pero poderá revisarse pasados dous anos, e excepcionalmente nun prazo menor, se se modifican as circunstancias en función das cales se fixou. Ademais "se a autorización fixase un prazo de garantía das obras de restauración, o aval deberá estenderse a este e non poderá exceder de tres anos desde a terminación da actividade ou obra" (art. 5). Nos avais de longa duración pódese tamén acordar-la actualización por períodos temporais de cinco anos como mínimo (disp. adic. 3ª).

En definitiva, cando esteamos ante unha actividade que precisa de autorizacións administrativas, a Administración poderá fixar unha fianza para garantir-los efectos ambientais desta actividade e, incluso, poderá modificar-la contía da fianza debido á aparición de novas circunstancias que aconsellen aumentar ou reducir-lo seu importe, logo da audiencia ó interesado.

<sup>16</sup> DOG do 17 de febreiro.

## 8. A responsabilidade civil por danos ó medio ambiente

Outra vía de acción contra os danos xerados pola canteira ó medio ambiente é a da responsabilidade civil<sup>17</sup>. Sen embargo esta vía, hoxe recoñecida pola xurisprudencia, non deixa de encontrar certos problemas de encaixe coa concepción tradicional da responsabilidade extracontractual. A particular natureza do ben lesionado fai que xurdan dificultades como a da determinación do suxeito pasivo, o que nos esquemas tradicionais era a "víctima", xa que "o que de verdade está en xogo neste punto é non tanto quen sexa o suxeito pasivo do dano, senón a quen debe indemnizar o que ocasiona un efecto danoso ó medio ambiente (...) Parece obrigado recoñecer que as accións encamiñadas a obter a reparación dos danos lle corresponden ó Estado, como custodio, por así dicilo das *res communes omnium*"<sup>18</sup>. Cremos que os poderes públicos, no seu ámbito de competencias, poden reclamar responsabilidade civil polos danos producidos ó medio ambiente. Presentaría máis problemas a lexitimación activa de intereses colectivos difusos nos que a reclamación non deriva dunha relación posesoria co ben lesionado.

No Estado español non existe unha norma ou principio xeral que regule as inmisións como é o caso en Alemaña, Italia ou a propia Cataluña<sup>19</sup>, polo que se recorreu, fundamentalmente, aos artigos 590 e 1908 do Código civil para limitar no tráfico *inter privatos* as emisións molestas e que, eventualmente, produzan danos ambientais<sup>20</sup>. Tamén se buscou como unha vía posible de solución a este tipo de conflitos a do abuso do dereito do artigo 7.2 do Código civil.

Na xurisprudencia e na doutrina civilista produciuse unha certa evolución neste terreo desde unha responsabilidade por culpa ou suxeitiva

---

<sup>17</sup> Sobre as canles civís de protección contra a deterioración ambiental o prof. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium 1991, páxs. 160 e segs., ofrece unha detallada panorámica das vías existentes, da evolución xurisprudencial e doutrinal e da práctica comparada que permite apreciarlo seu alcance non exento de limitacións. Vid. tamén CABANILLAS SÁNCHEZ, A., *La reparación de los daños al medio ambiente*, Pamplona, 1996.

<sup>18</sup> DE ÁNGEL YÁGÜEZ, R., *Algunas previsiones sobre el futuro de la responsabilidad civil (con especial atención a la reparación del daño)*, Cuadernos Civitas, 1995, páx. 52-3.

<sup>19</sup> ALONSO PÉREZ, M., "La protección jurídica frente a inmisións molestas y nocivas", *Actualidad civil*, 1994-2, páxs. 385 e segs. Este artigo aborda tamén o estudio da Lei 13/1990, do 9 de xullo, da acción negatoria, inmisións, servidumes e relacións de veciñanza de Cataluña.

<sup>20</sup> Hai outros artigos do Código civil que limitan tamén as inmisións, e algúns autores e xurisprudencia (ex. STS do 3/12/1981 sobre a central térmica de Besós) utilizaron incluso a teoría do abuso do dereito recollida no artigo 7.2 para ir contra estas actividades.

cara a unha responsabilidade obxectiva e ligada ó concepto de risco que facilita a súa aplicación á problemática ambiental<sup>21</sup>.

Esta tendencia obxectivadora da responsabilidade civil pode chegar a apreciarse con independencia do cumprimento das medidas administrativas limitadoras para este tipo de actividades. Así a STS do 07/04/1997 afirma que "aínda que cuantitativamente os fumes e gases expelidos (...) puidesen respectar (...) os niveis de contaminación regulamentariamente establecidos, o certo é que cualitativamente foron nocivos e causaron danos a terceiras persoas totalmente alleas á referida explotación industrial, o que evidencia que tales medidas foron insuficientes para evita-los danos a terceiros"<sup>22</sup>.

Os medios xurídicos concretos de loita contra as inmisións poderían se-la acción negatoria e os interdictos posesorios ante a xurisdicción ordinaria. A través da acción negatoria declárase que a propiedade dun ben non está sometida ó dereito que outro quere exercitar sobre el ou ben afás-tase calquera perturbación ilexítima máis alá do nivel de tolerancia normal. Os interdictos posesorios teñen máis difícil a súa utilización porque é necesario delimitar claramente o obxecto posuído, cuestión, ás veces, complicada en materia ambiental.

---

<sup>21</sup> Como indica ALONSO PÉREZ, *op. cit.*, "debemos tener muy presente que la jurisprudencia acude continuamente a la vía reparadora del art. 1902 CC, con tendencia a la objetivación de la responsabilidad, aunque alguna sentencia se limita a la inversión de la carga de la prueba (STS 31 enero 1986). Aquel precepto sigue cumpliendo una función importante en orden a la reparación de los daños generados por inmisiónes nocivas. A menudo sucede que se desestiman las pretensiones de responsabilidad porque no se prueba el nexo causal entre las inmisiónes nocivas y los daños irrogados (STS 29 junio 1980, 27 octubre 1990). Es menester acreditar suficientemente, al menos que la causa adecuada y determinante del daño no fue otra que la inmisión de polvo industrial (STS 14 julio 1982). Ello supone que, en la concurrencia de causas, debe probarse cual fue la decisiva en la producción del evento dañoso(...) (STS 30 diciembre 1981)".

<sup>22</sup> A STS do 7 de abril de 1997 en relación cos danos e fumes provocados pola actividade industrial de Minas de Potasa de Suria S.A. establece que "en sede de teoría xeral acerca da responsabilidade por culpa extracontractual ex artigo 1902 do Código civil, a tendencia cara a un sistema que, sen facer abstracción total do factor psicolóxico ou moral e do xuízo de valor sobre a conducta do axente, acepta solucións case obxectivas, demandadas polo incremento das actividades perigosas conseguintes ó desenvolvemento da técnica e o principio de poñerse a cargo de quen obtén o proveito a indemnización do quebranto sufrido por terceiro, a modo de contrapartida do lucro obtido coa actividade perigosa (*cuius est commodum eius est periculum; ubi emolumentum, ibi onus*), e é por iso polo que se foi transformando a apreciación do principio subxectivista, ora polo acollemento da chamada "teoría do risco", ora pola canle de investimento da carga da proba, presumindo culposa toda acción ou omisión xeradora dun dano indemnizable, sen que sexa bastante para desvirtuala, o cumprimento de regulamentos".



## 9. A responsabilidade administrativa en caso de incumprimento dos deberes de control das medidas de corrección

Xunto coa posible reclamación civil de responsabilidade polos danos causados ó medio ambiente non cabería descarta-la hipótese de esixir-lles responsabilidade ás administracións públicas competentes en caso de que as medidas correctoras propostas na concesión da licencia de apertura e da autorización de vertidos non se estiveran cumprindo e existise un abandono por parte da Administración das súas obrigas de inspección. Paralelamente ó incumprimento das condicións de concesión das licencias e autorizacións produciríase un funcionamento anormal por omisión dun deber de control dun servicio público que sería susceptible de reclamación pola vía da acción de responsabilidade regulada nos arts. 139-144 da Lei 30/1992, de procedemento común.

González-Varas Ibáñez indica que "precisamente, as dificultades do contencioso-administrativo para lograr que a Administración rompa a súa inactividade acrecentan o interese da proposta indemnizadora que xorde a consecuencia da inactividade administrativa. Pois se ós particulares non lles queda máis remedio que acudir á Administración para que esta sexa quen dispoña as medidas que deben adoptarse para remediarlo dano, non é xusto que teñan aqueles que soporta-los danos que puideron evitarse se a Administración cumprira dilixentemente coas obrigas que impón o ordenamento xurídico"<sup>23</sup>. Este autor ilustra estas consideracións con algunha xurisprudencia que recolle esta formulación (ex. STS do 26 de decembro de 1995-Arzd. 9209; Sentencia do Tribunal Superior de Xustiza de Valencia do 7 de marzo de 1997 que declara a responsabilidade patrimonial do concello por autoriza-la apertura de establecementos e non vixiar que o nivel de ruídos e vibracións é o adecuado).

A flexibilización do carácter revisor da xurisdicción contencioso-administrativa que vai permiti-lo recurso non só fronte a actos senón tamén fronte á inactividade material da Administración –introducida pola nova lei do contencioso, Lei 29/1998, do 13 de xullo– non parece, polo momento, abrir portas ó control destes supostos concretos de inactividade administrativa por omisión dos deberes de inspección. Sen embargo, Martín Mateo defendía xa coa vella lei do contencioso a posibilidade, non exenta de dificultades, de forza-la intervención da administración impulsándoa a abandona-la súa pasividade. A pesar dos obstáculos procesuais, este autor consideraba que se se acreditaba unha lesión susceptible de ser probada a lexitimación non ofrecería maiores dúbidas<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La reparación de daños causados a la Administración*, Cedecs, Barcelona, 1998, páx. 242.

<sup>24</sup> MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1991, páxs. 199 e segs.

## 10. Conclusións

Da aproximación realizada ó réxime de protección dos espazos naturais afectados por actividades extractivas poden deducirse unha serie de conclusións de carácter xeral. En primeiro lugar parece evidente que este réxime de tutela está constituído por unha armazón de medidas sectoriais e dispersas. A necesidade de acudir á lexislación sectorial de actividades clasificadas, augas ou ruído para atopar medidas de protección dificulta a propia tutela e introduce unha dispersión competencial que non é benéfica para o medio. Habería que considerar, dada a dimensión que está alcanzando esta actividade en Galicia, a necesidade de dotala dun réxime integral de protección que facilite o seu control e, consecuentemente, diminúa a deterioración ambiental.

Unha segunda conclusión que se deriva do estudio realizado indica que o réxime de protección é fundamentalmente administrativo. A consideración do medio natural como un ben colectivo e a súa protección como unha función administrativa vincula inequivocamente as administracións públicas á súa tutela e sitúa nun segundo plano os particulares polas dificultades de articular un réxime de protección privada, na marxe da idea de posesión e polos problemas de lexitimación aparelados. As escasas posibilidades de actuación dos particulares ou de asociacións de defensa de intereses colectivos practicamente se limitan á vía da denuncia e instan a Administración a que actúe en caso de incumprimento das condicións das autorizacións ou a abrir procedementos sancionadores.

Finalmente, parece claro o carácter evolutivo das autorizacións necesarias para a apertura e funcionamento destas actividades e a posibilidade de introducir medidas correctoras e novos controis despois da concesión da licencia. A Administración conta así cunha marxe de actuación maior que, como consecuencia das inspeccións periódicas a que se deben suxeitar estas actividades, permite ir adaptando as condicións da autorización ás necesidades de tutela ambiental. É xustamente neste terreo no que se debe insistir para afrontar os graves problemas ambientais que está xerando a actividade extractiva de pedra en Galicia. As administracións implicadas deben tomar conciencia dos problemas ambientais das canteiras e buscar solucións que permitan, en colaboración co sector, ir mellorando o seu rendemento desde parámetros de sostibilidade e actualizando o contido das autorizacións ás novas esixencias ambientais. Sen embargo, tamén se aprecia que as vantaxes de que as autorizacións sexan actos-condición e permitan unha adaptación ás circunstancias ambientais cambiantes da actividade non son suficientemente aproveitadas polas administracións públicas. Existe un claro abandono dos deberes de inspección que limita os positivos efectos que esta circunstancia podía ter. 