

# AS AUTORIZACIÓNS AMBIENTAIS EN GALICIA: A NOVA ARTICULACIÓN COMPETENCIAL DERIVADA DA LEI 16/2002, DE CONTROL INTEGRADO DA CONTAMINACIÓN

Francisco Javier Sanz Larruga

Prof. titular de dereito administrativo  
Universidade da Coruña

## 1. Introducción

O obxecto deste relatorio encadrado nas *Xornadas sobre o novo réxime xurídico das autorizacións ambientais* –que se dedican fundamentalmente ó estudio monográfico da Lei estatal 16/2002, do 1 de xullo, de prevención e control integrados da contaminación (en diante, LPCIC)<sup>1</sup>– débese limitar ó estudio dos efectos e as repercusións futuras desta nova norma ambiental sobre o dereito ambiental da Comunidade Autónoma de Galicia. Presuponse, polo tanto, que a estas alturas se ten un com-

<sup>1</sup> BOE n° 157, do 2 de xullo de 2002; trata da transposición da *Directiva 96/61/CE, do Consello, do 24 de setembro, relativa á prevención e ó control integrado da contaminación* (DOCE n° 257, do 10 de outubro de 1996).

pleto coñecemento do réxime xurídico da Directiva 96/61/CE<sup>2</sup> e da propia LPCIC<sup>3</sup>.

E como queira que en Galicia non existe aínda, a diferenza doutras comunidades autónomas<sup>4</sup>, unha «norma adicional de protección» que teña desenvolvido para Galicia o réxime contido na nova LPCIC, limitámonos a expo-las bases estatutaria e legal para a súa incorporación, así como as técnicas de protección ambiental estreitamente vinculadas co réxime de prevención e control integrados da contaminación xa existentes na nosa Comunidade Autónoma e outros elementos normativos que necesariamente se han de ter en conta á hora de proceder ó dito desenvolvemento (o sistema da disciplina ambiental e a lexislación sectorial galega sobre protección ambiental).

Non cabe a menor dúbida de que o novo réxime previsto pola LPCIC –que deixa en mans das comunidades autónomas boa parte das súas funcións e o protagonismo para a súa aplicación efectiva– vai supor na nosa Comunidade Autónoma un importante reto para o futuro da protección ambiental, en particular polo que se refire ás instalacións e actividades industriais que se relacionan no seu anexo I<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Para o estudio desta directiva poden consulta-los traballos de: FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación», en *Revista de Derecho Ambiental*, 22 (1999); FUENTES BODELÓN, F.: «Comentarios a la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación», en *Revista de Derecho Ambiental*, 19 (1997) e *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61/CE sobre prevención y control integrados de la contaminación*, Comares, Granada, 1999; HERRERA FERNÁNDEZ, E.: «Reto y novedad de la Directiva 96/61 IPPC. Algunas consideraciones jurídicas» (I e II), *Diario La Ley*, 5030 e 5031, 7 e 10 de abril de 2000; PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: «La Directiva relativa a la prevención y el control integrado de la contaminación (IPPC) 96/61/CE do Consello, do 24 de setembro: o seu contido», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 182 (2000); VALENCIA MARTÍN, G.: «El réxime jurídico del control integrado de la contaminación», en *Noticias de la Unión Europea*, 153 (1997), e «Aplicación y perspectivas de futuro en la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación», en *Noticias de la Unión Europea*, 190 (2000).

<sup>3</sup> Cfr. as dúas recentes monografías de OLANO, J. M. e POVEDA GÓMEZ, P.: *Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, La Ley, Madrid, 2002; e LÓPEZ-JURADO, F. y RUIZ DE APODACA, A.: *La autorización ambiental integrada. Estudio sistemático de la Ley 16/2002, de Prevención y Control integrados de la contaminación*, Civitas, Madrid, 2002. Tamén, con anterioridade á aprobación da lei estatal: BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: «Los retos de la prevención y control integrados de la contaminación: comentarios al borrador del anteproyecto de ley de prevención y control integrados de la contaminación», en *Revista de Gestión Ambiental*, 26 (2001).

<sup>4</sup> En particular, la Lei catalana 3/1998, do 27 de febreiro, da intervención integral da Administración ambiental, que incluso se adiantou ó Estado na transposición da Directiva 96/61/CE. Tamén existen outras normas que teñen en conta a operatividade desta nova técnica no País Vasco e en Murcia.

<sup>5</sup> Segundo un estudio da «Fundación Entorno»: *La Directiva IPPC en la industria española*, Guía Tecnológica, esta directiva vai afectar a 117 centros de Galicia, o que supón o 4,3% do total de centros industriais afectados en España (un total de 2.740).

## 2. As bases estatutarias e legais do dereito ambiental de Galicia<sup>6</sup>

### 2.1. O Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 e as competencias en materia de medio natural

A Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, pola que se aproba o Estatuto de Autonomía de Galicia (en diante, EAG), recolleu no seu art. 27,30<sup>7</sup> a «competencia exclusiva» en materia de:

*«normas adicionais de protección e da paisaxe, nos termos do art. 149,1,23 (CE)».*

Así mesmo, no art. 29,4<sup>o</sup> do Estatuto prevé a competencia de Galicia para a execución da lexislación do Estado en materia de:

*«vertidos industriais e contaminantes nas augas territoriais do Estado correspondentes ó litoral galego»*

Esta restricción da competencia autonómica á execución da lexislación estatal, débese á reserva en exclusiva realizada en favor do Estado sobre as materias que afectan ós límites do territorio nacional.

Pero xunto con estes títulos netamente ambientais podemos encontrar outros que encerran unha importante significación ambiental:

- *«ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda»* (art. 27, 3<sup>o</sup> EAG).
- *«montes aproveitamentos forestais, vías pecuarias e pastos...»* (art. 27, 10<sup>o</sup> EAG).
- *«régime dos montes veciñais»* (art. 27, 11<sup>o</sup> EAG).
- *«aproveitamentos hidráulicos, canles e regadíos...»* (art. 30, 12<sup>o</sup> EAG).
- *«augas minerais e termais. As augas subterráneas...»* (art. 30, 14<sup>o</sup> EAG).
- *«A pesca nas rías e demais augas interiores, o marisqueo, a acuicultura, a caza, a pesca fluvial e lacustre»* (art. 30, 15<sup>o</sup> EAG).

O proceso de traspaso de funcións e servizos á Comunidade Autónoma de Galicia efectuouse en virtude de varios RRDD sobre medio natural<sup>8</sup>,

<sup>6</sup> Sobre a evolución e contido da lexislación ambiental de Galicia vid. *in extenso* a monografía de SANZ LARRUGA, F. J.: *Derecho Ambiental de Galicia*, Fundación Caixa-Galicia, A Coruña 1997.

<sup>7</sup> Cfr. comentario ó art. 27,30 do EAG por CARBALLEIRA RIVERA, M. T. en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia* (Dirixidos por J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR), MAP, Madrid 1991.

<sup>8</sup> RD 971/1984, do 28 de marzo, sobre traspaso de funcións e servizos do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de medio natural (BOE n<sup>o</sup> 125, do 25 de maio).

sobre conservación da natureza<sup>9</sup>, sobre estudos de ordenación do territorio e medio natural<sup>10</sup>, sobre ordenación do litoral e vertidos do mar<sup>11</sup> e sobre abastecemento e saneamento de augas<sup>12</sup>.

En canto ó alcance das «normas adicionais de protección» que, en correlación co art. 149,1,23 da Constitución española, as comunidades autónomas poden asumir –como é o caso de Galicia– debe acudirse á interpretación do Tribunal Constitucional quen determina os obxectivos de tales normas:

«completar ou reforza-los niveis de protección previstos nesa lexislación básica, sempre que esas medidas legais autonómicas sexan compatibles, non contradigan, ignoren, reduzan ou limiten a protección establecida na lexislación básica do Estado» (STC 170/1989).

Polo que se refire á relación entre as normas adicionais de protección reservadas ás comunidades autónomas e lexislación básica do Estado –afirmou tamén o Alto Tribunal na mesma Sentencia 170/1989, do 19 de outubro:

«... aquí (art. 149,1,23 CE) a lexislación básica posúe a característica técnica de normas mínimas de protección que permiten «normas adicionais» ou unha gratificación de protección. É dicir, a lexislación básica do Estado non cumpre neste caso unha función de uniformidade relativa, senón máis ben de ordenación mediante mínimos que han de respectarse en todo caso, pero que pode permitir que cada unha das comunidades autónomas, con competencia na materia, establezan niveis de protección máis altos que non entrarían por só iso en contradición coa normativa básica do Estado»<sup>13</sup>.

As comunidades autónomas, no exercicio das súas competencias ambientais, non só han de ter en conta a lexislación básica relativa ó am-

<sup>9</sup> Á parte dos RRDD xa citados do período preautonómico, os RRDD 1234/1983, do 20 de abril, «de adaptación de transferencias efectuadas á Xunta de Galicia en materia de conservación da natureza» e 1535/1984, do 20 de xuño, de ampliación e adaptación de funcións e servizos do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de conservación da natureza» (BOE nº 209, do 31 de agosto).

<sup>10</sup> RD 3564/1983, do 5 de outubro, sobre traspaso de funcións e servizos do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de estudos de ordenación do territorio e medio natural (BOE nº 61, do 12 de marzo de 1984).

<sup>11</sup> RD. 659/1985, do 17 de abril, sobre traspaso de funcións e servizos da Administración do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de ordenación do litoral e vertidos ó mar (BOE nº 115, do 14 de maio).

<sup>12</sup> Real decreto 1870/1985, do 11 de setembro sobre traspasos de funcións e servizos do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de abastecemento de augas, saneamento, canalización e defensa das marxes (BOE nº 247, do 15 de outubro).

<sup>13</sup> O subliñado é noso.

biente, senón tamén toda a lexislación que incida sobre esta materia (industria, sanidade, desenvolvemento económico, etc.), xa que, como declarou o Tribunal Constitucional:

«... cando o exercicio dunha competencia autonómica sobre unha materia ha de moverse dentro da lexislación básica do Estado que se refire a ela e non só pola relativa á materia concreta sobre a que recaía esa competencia» (STC 64/1982).

## 2.2. A Lei 1/1995, do 2 de xaneiro, de protección ambiental de Galicia

A Lei de protección ambiental de Galicia<sup>14</sup> (en diante, LPAG) constitúe unha lei marco sobre a regulación do medio natural na nosa Comunidade Autónoma que vén desenvolver-lo título competencial recollido no art. 27,30 do Estatuto de Autonomía de Galicia<sup>15</sup>. Trátase, en definitiva da plasmación xeral das «normas adicionais de protección» de Galicia. Esta mesma opción –de aprobación de leis xerais sobre o medio natural– seguirona, ata o momento, outras comunidades autónomas como Madrid<sup>16</sup>, Andalucía<sup>17</sup>, Murcia<sup>18</sup> e o País Vasco<sup>19</sup>.

Como sinala a exposición de motivos, coa aprobación desta lei preténdese «a través dunha norma adicional de protección autonómica e no marco dunha necesaria lexislación básica, darlle cumprimento ó art. 45 da Constitución e ás esixencias ambientais derivadas do ingreso de España na Comunidade Económica Europea dentro do ámbito da nosa autonomía».

A LPAG componse de corenta e nove arts. –distribuídos en catro títulos–, catro disposicións adicionais, dúas disposicións transitorias, unha disposición derogatoria e dúas disposicións finais.

<sup>14</sup> DOG n° 29, do 10 de febreiro de 1995.

<sup>15</sup> Como sinala NOGUEIRA LÓPEZ, a Lei 1/1995 de protección ambiental de Galicia é a primeira norma con rango de lei en materia de ambiente que se dicta na nosa Comunidade Autónoma («La regulación medioambiental en la Comunidad Autónoma de Galicia. La Ley de Protección Ambiental de Galicia y decretos de desenvolvemento», en *Revista de Administración Pública de Andalucía*, n° 24 (1995), pp. 319-337).

<sup>16</sup> Lei 10/1991, do 4 de abril, para a protección do medio natural (BOCM, do 18 de abril de 1991).

<sup>17</sup> Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental (BOJA n° 79, de 31 de mayo de 1994).

<sup>18</sup> Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (BORM, n° 78 de 3 de abril de 1995).

<sup>19</sup> Ley 3/1998 (País Vasco), de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (DOPV, número 59, de 27 de marzo de 1998).

O título primeiro –sobre «disposicións xerais»– establece o obxecto xeral da lei, un «*sistema de defensa, protección, conservación e restauración (...) do ambiente en Galicia*», así como o aseguramento da «*utilización racional dos recursos naturais*» (cfr. art. 1º).

Esta regulación baséase nos principios e obxectivos de prevención, de avaliación do impacto, dos efectos e da incidencia ambiental, de información pública, obxectiva, permanente e completa –como base dunha efectiva participación cidadá que posibilite o establecemento dun pacto ambiental na defensa dos valores colectivos–, o nivel de acción adecuada complementado co principio de subsidiariedade e de colaboración das instancias autonómica e local, e de coordinación e unidade de acción mediante o adecuado deseño da Administración ambiental no ámbito autonómico (cfr. art. 2º). Neles obsérvase unha clara inspiración do dereito comunitario ambiental.

A lei opta por un concepto moi amplo de dereito ambiental<sup>20</sup> ó incorporar ó seu ámbito de protección os seguintes elementos: «*o medio natural constituído pola poboación, a fauna, a flora, a diversidade xenética, o solo, o subsolo, a auga, o aire, o clima e a paisaxe, así como a interrelación entre os elementos antes mencionados, os recursos naturais e culturais, incluído o patrimonio arquitectónico e arqueolóxico, en canto poidan ser obxecto de contaminación e deterioro por causas ambientais*».

O título segundo, que contén as «técnicas e medidas de defensa», contempla, en primeiro lugar, as normas esenciais que han de orientar os mecanismos que se viñeron utilizando na nosa Comunidade Autónoma, a saber: a avaliación do impacto ambiental, a avaliación dos efectos ambientais e a avaliación da incidencia ambiental (cfr. arts. 5º a 19º)<sup>21</sup>. Así mesmo, menciónanse outros instrumentos de protección como: os rexistros, catálogos e inventarios ambientais (cfr. art. 20º), os instrumentos de planeamento urbanístico (cfr. art. 21º), a educación ambiental (cfr. art. 22º), a investigación científica e técnica (cfr. art. 23º), a información e participación cidadá (cfr. art. 24º), o «pacto am-

---

<sup>20</sup> Cfr. sobre este tema os traballos de: FUENTES BODELÓN, F.: «Planteamientos previos a toda formulación de un dereito ambiental», *Documentación Administrativa*, 190 (1981), pp. 113-132; MARTÍN MATEO, R.: «El medio ambiente como objeto del Derecho», en *Derecho y medio ambiente*, CEOTMA, Madrid 1981; PÉREZ MORENO, A.: «Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho ambiental», *Revista de Administración Pública*, 100-102 (1983), pp. 2767-2786.

<sup>21</sup> Cfr. os decretos da Xunta 442/1990, do 13 de setembro, de avaliación do impacto ambiental e 327/1991, do 20 de outubro de avaliación de efectos ambientais, e o Decreto estatal 2414/1961, do 30 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas. Mantéñense en vigor todos eles, segundo a disposición transitoria segunda, mentres non se aproben as normas regulamentarias de desenvolvemento da lei.

biental» –da Administración cos sectores sociais e económicos afectados, e para os supostos máis conflictivos– (cfr. art. 25º), as auditorías ambientais (cfr. art. 25,3), e as «ecoetiquetas» (cfr. art. 26º).

O título terceiro trata da «Administración ambiental», establecendo os obxectivos xerais que debe cumprir (cfr. art. 27º) e contempla a creación dun «Consello Galego de Medio Natural» co fin de facilita-la participación de tódolos sectores implicados (cfr. art. 28º).

O cuarto e último título da lei –o máis extenso de todos– regula a «disciplina ambiental» (ou dereito ambiental sancionador), detallando as funcións de inspección e vixilancia ambiental e os organismos competentes (cfr. arts. 29º a 32º), a tipificación das infraccións e sancións ambientais (cfr. arts. 33º a 38º), as medidas accesorias do procedemento sancionador (cfr. arts. 39º a 42º), o réxime de responsabilidades (cfr. art. 43º), e o propio procedemento sancionador (cfr. arts. 44º a 49º).

### 2.3. O réxime de prevención e control integrados da contaminación e os principios orientadores do dereito ambiental de Galicia<sup>22</sup>

De cara á futura regulación galega do novo réxime de «prevención e control integrado da contaminación» resulta esencial a aplicación dalgúns dos principios recollidos na LPAG, en particular, os relativos á «integración» e á «acción preventiva», xa que como se deduce daquela denominación a integración e a prevención constitúen os dous eixes fundamentais da súa estrutura normativa. Pasamos a expoñelos en profundidade.

#### A. O principio de integración e de coordinación

O marcado carácter de horizontalidade das accións derivadas da política ambiental obriga a que as demais políticas sectoriais con repercusións sobre o medio natural teñan en conta os obxectivos daquela. Ademais, dado o carácter estrutural da política ambiental, esta non debe formularse de forma illada senón estreitamente xunto con outros problemas como o desenvolvemento económico, a enerxía, o transporte, a agricultura, etc, o que dá lugar a «unha consolidación de políticas de acordo cunha estratexia global»<sup>23</sup>.

Este principio foi formulado inicialmente pola norma norteamericana «*Environmental Policy Act* de 1969» e máis tarde asumido pola polí-

<sup>22</sup> Cfr. neste punto o meu traballo sobre: «La Ley de Protección Ambiental de Galicia: sus bases y sus principios ordenadores», en *Revista Xurídica de Galicia*, 28 e 29 (2000).

<sup>23</sup> MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*, I, Trivium, Madrid, 1991. pp. 448-449.

tica comunitaria do medio natural<sup>24</sup>. Finalmente, a reforma do Tratado da Unión Europea de Amsterdam elevou o rango deste principio –que ata entón só afectaba á propia política ambiental– ó incluílo no título preliminar do TCE. Así, o artigo 6 establece que:

«As esixencias da protección do medio deberán integrarse na definición e na realización das políticas e accións da comunidade á que se refire o artigo 3, en particular con obxecto de fomentar un desenvolvemento sostenible».

A integración é un dos piares fundamentais do 5º Programa de acción ambiental da UE aínda que segundo os seus documentos de revisión se advirte a necesidade de seguir profundando na súa máis efectiva aplicación.

O principio de integración implica, doutra parte, a necesidade de adapta-la xestión e a organización administrativa ó carácter globalizador e integrador do medio natural. É o que se veu denominando «principio de xestión integrada». Unha tendencia que se observa no dereito comparado mediante a reagrupación ou integración nun órgano, chámese axencia, departamento ou ministerio<sup>25</sup>. En España un paso importante nesta dirección produciuse coa creación do Ministerio de Medio Ambiente<sup>26</sup>.

A LPAG non permaneceu allea a esta tendencia e recolle entre os seus principios orientadores:

«Principio de *integración* da protección ambiental no resto das políticas públicas» (art. 2,k).

Desde a vertente organizativa do principio que comentamos, a LPAG impón tamén esta directriz ó establecer que a Administración ambiental de Galicia desenvolverá:

---

<sup>24</sup> O Terceiro Programa de Acción da CEE de 1983 incluía entre os seus obxectivos o da integración da dimensión ambiental con outras políticas, e o Cuarto Programa (1987-1992) explicitaba os campos da dita integración (agricultura, industria, competencia, rexións, enerxía, mercado interior, turismo, transporte, aspectos sociais, consumidores e cooperación ó desenvolvemento). Posteriormente, trala reforma operada pola Acta Única Europea, pasaría a formar parte dos principios recollidos no propio texto do TCE (art. 130 R 2).

<sup>25</sup> Cfr. JORDANO FRAGA, op. cit. p. 140.

<sup>26</sup> Por R.D. 1894/1996, do 2 de agosto (BOE, nº 189, do 6 de agosto). Produciuse unha acertada concentración de competencias ambientais no novo Ministerio que, ata o momento, se encontraban dispersadas en varios ministerios (de Obras Públicas, de Agricultura e de Industria) e que permite homologalo co modelo dominante en outros países do noso medio. A reforma operada en 1996 supón a culminación dun proceso, iniciado nos anos setenta, no que a función administrativa ambiental veu «escalando» sucesivos niveis da Administración do Estado.



«A súa organización, composición, funcións e competencias desenvolverán regulamentariamente de acordo cos *principios de integración e coordinación de xestión,...*» (art. 27,3).

A creación da Consellería de Medio Ambiente en Galicia<sup>27</sup> –que agrupou un bo número de competencias ambientais– constitúe un sinal organizativo fundamental que debe propiciar a xestión integrada do medio natural na nosa Comunidade Autónoma.

A integración aparece aquí intimamente ligada á coordinación, pero como di Jordano Fraga: «A desexable coordinación departamental non debe ser una aspiración baseada en elementos estritamente organizativos. Os instrumentos de coordinación funcional deben alcanzarse a través da planificación, os convenios, a avaliación do impacto ambiental, etc.»<sup>28</sup>.

Se ben a coordinación non é un principio específico do dereito ambiental<sup>29</sup>, adquire uns trazos moi característicos nesta materia polo seu carácter horizontal ou transversal das súas accións. Como sinala Lopera, «da coordinación derivan un aumento na calidade do proceso decisional e, sobre todo, a eliminación das frecuentes políticas contradictorias que neutralizan esforzos e malgastan recursos públicos»<sup>30</sup>.

A coordinación fórmulase igualmente entre os principios que han de orientar a política ambiental de Galicia:

«De *coordinación*, tanto no que fai referencia ás distintas administracións e regulacións, xa sexan sectoriais, xa de actividades con incidencia ambiental, coma ós seus compoñentes, a fin de asegurala súa coherencia, de maneira que se facilite a súa aplicación e xestión administrativa, ó obxecto de potenciar e axilizar a actividade administrativa» (art. 2,f) LPAG).

Obsérvase que nesta disposición se distinguen dúas modalidades de coordinación: a coordinación administrativa e a coordinación normativa.

A primeira constitúe un dos principios e técnicas clásicos da organización administrativa e en Galicia ten a súa regulación específica na Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia (cfr. arts. 205 a 209). Ademais, seguindo as directrices do 5º Programa de acción ambiental da CE, creáronse na Administración galega uns órganos orienta-

<sup>27</sup> Cfr. os decretos 347/1997, do 9 de decembro e 482/1997, do 26 de decembro. A súa organización actual está contida no Decreto 14/2002, do 24 de xaneiro.

<sup>28</sup> *Los Principios del Derecho Ambiental*, Civitas, 1998. p. 140.

<sup>29</sup> É un dos principios clásicos da organización administrativa que ten rango constitucional (cfr. art. 103,1 CE) e foi recollido en case tódalas leis relativas á organización administrativa: así, a Lei 30/1992 sobre réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (cfr. arts. 9 e 10), a Lei reguladora das bases de réxime local de 1985 (cfr. arts. 55-61), etc.

<sup>30</sup> *Los principios del Derecho Ambiental*, cit. p. 112.

dos á súa aplicación que son os «Comités de integración e coordinación»<sup>31</sup>: un de ámbito autonómico –o «Comité galego»– e outros catro «comités provinciais», un por cada unha das catro provincias galegas. Trátase dunha boa iniciativa que trata de fomentar a perspectiva integrada do medio natural pero que terá eficacia na medida en que logre suscitar a participación dos órganos e autoridades que os compoñen<sup>32</sup>.

En canto á coordinación normativa, á parte do que poida lograrse a través dos citados «Comités de integración e coordinación», pensamos que o organismo máis adecuado para lograla é a Comisión Delegada da Xunta de Galicia para o Medio Ambiente, creada en 1984<sup>33</sup>, cunhas funcións que son xustamente:

- a) a adecuada coordinación da política de medio natural coas demais políticas sectoriais.
- b) a elaboración das liñas básicas e plans xerais de actuación en materia de medio natural e desenvolvemento sostible.
- c) elaboración de informes e propostas para o Consello da Xunta de Galicia en materia de medio natural e desenvolvemento sostible, e
- d) as funcións e competencias que expresamente lle delegue o Consello da Xunta de Galicia.

Outra manifestación do principio de integración na propia LPAG é a que deriva sobre a planificación urbanística. Efectivamente, o art. 21,1 establece que:

«Nos instrumentos de planeamento urbanístico de carácter xeral, plans xerais de ordenación urbana e normas subsidiarias *haberá de terse en conta a defensa do medio natural e dos recursos naturais*. A este fin determinaranse regulamentariamente as medidas ou condicións tipo de protección da natureza e a paisaxe, así como da calidade ambiental, que haberán de incorporarse ó planeamento».

<sup>31</sup> Cfr. o Decreto 72/1998, do 30 de xaneiro. O preámbulo deste decreto xustifica esta medida indicando: «estímase preciso a creación duns órganos que promovan e impulsen a integración do referente ambiental coa coordinación administrativa de tódalas actuacións sectoriais tanto a nivel autonómico coma local, que poidan ter algunha repercusión no medio natural». Cfr. a disposición adicional única do Decreto 14/2002, do 14 de xaneiro polo que se reforma parcialmente o decreto anterior.

<sup>32</sup> No caso do Comité Galego, que preside o Conselleiro de Medio Ambiente, componse de dezaseis directores xerais das diferentes consellerías da Xunta de Galicia e varios representantes das organizacións locais, así como dos representantes do Ministerio de Medio Ambiente.

<sup>33</sup> Cfr. os decretos 80/1984, do 24 de maio, 15/1994, do 4 de febreiro e, máis recentemente, o Decreto 239/1999, do 29 de xullo.

Esta prescripción legal é, ó noso xuízo, de grande importancia pola estreita relación existente entre a protección ambiental e o urbanismo<sup>34</sup>. Sen embargo, esta disposición podería ter mellorado se tivese feito referencia a outras planificacións territoriais posibles no ordenamento xurídico galego: a ordenación do territorio<sup>35</sup> e a planificación comarcal<sup>36</sup>.

### B. O principio de prevención

O principio de prevención é, segundo KISS, «a regra de ouro da loita pola defensa do medio natural» e supón, tanto no plano nacional, comunitario e internacional, «unha estratexia de acción que se traduce en preferencia pola actuación previa ó deterioro ambiental»<sup>37</sup>. Como di Jordano Fraga, «en calquera momento en que xurda un conflito entre os obxectivos de reparación ou prevención, o principio obrigará ó interprete a inclinarse polo sentido preventivo»<sup>38</sup>.

Martín Mateo recolle entre os caracteres fundamentais do dereito ambiental a «énfase preventiva», e sinala que se ben aquel «se apoia á fin nun dispositivo sancionador, sen embargo, os seus obxectivos son fundamentalmente preventivos»<sup>39</sup>. Ante a alternativa represión-prevenición que domina o campo das técnicas de protección ambiental, a solución preventiva preséntase hoxe como a máis eficaz e prometedora. «Certo que –segue dicindo o mestre do dereito ambiental español– a represión leva implícita sempre unha vocación de prevención en canto que o que pretende é precisamente por vía da ameaza e admonición evitar que se produzan os supostos que dan lugar á sanción, pero no dereito ambiental a coacción *a posteriori* resulta particularmente ineficaz, por un lado en canto que de térense producido xa as consecuencias, biolóxica e tamén socialmente nocivas, a represión poderá ter unha transcendencia moral, pero dificilmente compensará graves danos, quizais irremediabilmente...»<sup>40</sup>.

En poucas realidades coma no medio natural é oportuno o tradicional refrán de que «máis vale previr que curar». Por isto as máis importantes técnicas do vixente dereito ambiental como a avaliación de impacto,

<sup>34</sup> Cfr. SANZ LARRUGA, F. J.: «El medio ambiente y la actuación urbanística. Especial referencia a Galicia», *Anuario de la Facultad de Derecho de A Coruña*, nº 2, 1998. (pp. 481-502).

<sup>35</sup> Cfr. a Lei 10/1995 do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia (DOG núm. 233 de 5 de decembro de 1995).

<sup>36</sup> Cfr. a Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal de Galicia.

<sup>37</sup> Kiss, A. Ch.: *Los principios generales del derecho del medio ambiente*. p. 73.

<sup>38</sup> *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995. p. 137.

<sup>39</sup> *Tratado de Derecho Ambiental*, I, cit. p. 93.

<sup>40</sup> Op. cit. p. 93.

as autorizacións, a planificación, o control integrado da contaminación, etc. participan desta filosofía preventiva.

O dereito comunitario, sensible a esta óptica preventiva, rematou por xuridifica-lo principio preventivo incluíndoo entre os que orientan a política ambiental europea. Así o art. 174, 2 del TCE establece que:

«A política da Comunidade no ámbito do medio natural (...). Basearase nos principios de cautela e acción preventiva,...»<sup>41</sup>.

O principio de prevención aparece intimamente ligado ó principio de cautela ou precaución. Como sinala Loperena este principio «esixe que cando xurda unha dúbida razoable en relación coa perigosidade de calquera actividade de repercusións ambientais, se evite, ou se tomen as medidas pertinentes para que ese eventual dano, cientificamente non comprobado aínda, non chegue a producirse»<sup>42</sup>. O principio de prevención encóntrase formulado na Declaración de Río de Xaneiro (cfr. o principio 15<sup>o</sup>)<sup>43</sup>. na actualidade cobrou unha grande importancia no debate sobre a biotecnoloxía (en especial, os organismos xeneticamente modificados) e dada a dificultade práctica para a súa aplicación está sendo obxecto de debate na Comunidade Europea<sup>44</sup>.

Ó principio de prevención refírese tamén, aínda que moi sinxelamente, o art. 2, b) da LPAG, como un dos seus principios inspiradores:

«De prevención, compatibilizando a defensa dos valores ambientais co desenvolvemento económico e o progreso técnico.»

Esta formulación da lei galega sobre a prevención se relaciona co equilibrio que debe darse –y que non sempre é fácil– entre a protección ambiental, o desenvolvemento económico e o progreso técnico. Neste sentido, cada vez en máis frecuente na lexislación comunitaria, á hora de adoptar medidas preventivas, a utilización do criterio a «mellor tecnoloxía dispoñible» (en inglés, *best available technology*, ou as siglas *BAT*), ou a «mellor tecnoloxía dispoñible que non implique un custe excesivo» (*best*

<sup>41</sup> Os principios de acción preventiva e corrección na fonte foron xa introducidos pola Acta Única Europa no mesmo art. 130 R 2 TCE.

<sup>42</sup> *Los principios del Derecho Ambiental*, cit. p. 93. Como sinala o mesmo autor, seguindo a KRAMER, a diferenza do principio de prevención, ou de precaución afecta a toda a política ambiental, mentres que aquel sería aplicable a cada medida singular.

<sup>43</sup> «Co fin de protexe-lo medio natural, os estados deberán aplicar amplamente o criterio de precaución conforme ás súas capacidades. Cando haxa perigo de dano grave ou irreversible, a falta de certeza científica absoluta non deberá utilizarse como razón para posterga-la adopción de medidas eficaces en función dos custos para impedi-la degradación do medio natural».

<sup>44</sup> Sobre o principio de precaución, cfr. a recente comunicación da Comisión Europea, COM (2000) 1 final, titulada *Sobre el recurso al principio de precaución* (Bruxelas, 2 de febreiro de 2000).

*available technology not entailing excessive cost*, ou *BATNEEC*). Este último principio implica que o uso dunha tecnoloxía para a redución, evitación ou minimización da contaminación non sexa a máis efectiva ó prezo que sexa, senón, antes ben, aquela que non leve un custo excesivo con relación á protección ambiental e que teña unha carga económica que unha unidade productiva estea en condicións de soportar.

### 3. A actividade de control ambiental en Galicia.

#### A disciplina ambiental

A LPCIC, por unha parte, define a «autorización ambiental integrada» como «a resolución do órgano competente da Comunidade Autónoma na que se sitúa a instalación, pola que se permite, para os seus efectos da protección do medio natural e da saúde das persoas...» (art. 3, a), e, por outra parte, establece no seu art. 30 que «As comunidades autónomas serán as competentes para adoptar as medidas de control e inspección necesarias para garantir o cumprimento desta lei...». Todo isto obríganos a estudar a vixente organización administrativa galega en materia de control ambiental e o seu réxime especial de inspección ambiental.

#### 3.1. A «Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental» como órgano principal do control ambiental en Galicia. O «Laboratorio de Medio Ambiente»

Trala reorganización administrativa experimentada pola Consellería de Medio Ambiente en virtude do Decreto 14/2002, do 24 de xaneiro<sup>45</sup>, a Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental preséntase como o organismo principal en materia de control ambiental en Galicia, e que no futuro está chamado a desempeñar un papel fundamental na aplicación do réxime de prevención e control integrado da contaminación na nosa Comunidade Autónoma. Como establece o seu art. 7º, 1:

«A Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental exercerá as competencias e funcións en materia de *control e avaliación da incidencia que sobre o ambiente provoca a actividade humana*, e o fomento de sistemas e estratexias de corrección da dita incidencia, así como a súa posta en marcha para o logro da adecuada protección ambiental».

Para o exercicio das súas funcións a citada Dirección Xeral conta con dúas subdireccións xerais:

1º. A «*Subdirección Xeral de Avaliación Ambiental*», que «exercerá as funcións de coordinación e xestión das actuacións técnicas e administra-

<sup>45</sup> DOG nº 27, do 6 de febreiro de 2002.

tivas derivadas da aplicación dos instrumentos preventivos que figuran na Lei de protección ambiental de Galicia; as actividades encamiñadas ó cumprimento da normativa específica ambiental galega e das adaptacións da normativa xeral, en especial as relativas á normativa de ecoxestión, ecoauditoría e ecoetiquetaxe; así mesmo, xestionará e realizará o seguimento dos pactos ambientais» (art. 7,2,1). Que, á súa vez conta coas seguintes unidades (ou servizos):

- o «*Servicio de Protección Ambiental*», que «exercerá as funcións relacionadas con tódolos trámites técnicos e administrativos relativos ós expedientes de aplicación dos instrumentos preventivos recollidos na Lei de protección ambiental de Galicia, o seguimento do cumprimento dos contidos das declaracións de impacto ambiental e de efectos ambientais e dos dictames de incidencia ambiental» (art. 7, 2,1,1) e,

- O «*Servicio de Inspección e Intervención Ambiental*», que «exercerá as funcións relacionadas coa aplicación da normativa de prevención ambiental, en especial os relacionados coa inspección e os pactos ambientais; a elaboración dos procedementos de ecoetiquetaxe, ecoxestión e ecoauditoría; a tramitación dos expedientes de homologación de empresas e equipos de avaliación de impactos e de control da calidade ambiental» (art. 7,2,1,2).

2º. A «*Subdirección Xeral de Calidade Ambiental*», que «exercerá as funcións de control dos efectos derivados das actividades que poidan incidir na calidade do ambiente, así como a xestión e o seguimento da aplicación de medidas correctoras» (art. 7,2,2); que, á súa vez, conta coas seguintes unidades ou servizos:

- o «*Servicio de Fomento e Control da Calidade Ambiental*», que «se encargará da análise e avaliación dos datos que xere a Rede de Vixilancia e Control da Contaminación Atmosférica en Galicia, e a aplicación das correspondentes medidas correctoras; o seguimento dos resultados das redes de control e vixilancia da calidade das augas continentais e marítimas de Galicia, en coordinación coa Administración hidráulica e pesqueira; o asesoramento e a asistencia ós concellos en materia de aplicación da normativa contra a contaminación acústica de Galicia; a xestión da recuperación de solos contaminados e de áreas degradadas por vertedoiros de residuos sólidos urbanos; o control, seguimento e, se é o caso, execución pola Administración dos plans de restauración de explotacións mineiras a ceo aberto, en coordinación coa administración mineira; e o seguimento ambiental da aplicación da normativa de uso de produtos químicos e praguicidas e doutras substancias tóxicas e perigosas» (art. 7.2.2.1), e,

- o «*Servicio de Control e Xestión de Residuos*», que «exercerá as funcións de control da xestión e dos correspondentes plans dos residuos urba-

nos, perigosos, industriais e sanitarios e dos agropecuarios en coordinación coa Consellería de Política Agroalimentaria e Desenvolvemento Rural, así como a tramitación da autorización de xestores e produtos de residuos; o fomento das accións de redución, reciclaxe e recuperación de residuos e dos programas de colaboración cos concellos e con outras organizacións para a aplicación das accións indicadas, a participación en foros nacionais e internacionais para efectos de facilitar o fluxo dos coñecementos máis actuais entre os distintos sectores interesados; e o desenvolvemento de estudos e informes en materia de ambiente» (art. 7.2.2.2).

Por outra parte, outro organismo que, dependente da citada Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental, deberá desenvolver importantes funcións técnicas en materia de prevención e control integrado da contaminación é o «Laboratorio de Medio Ambiente»<sup>46</sup>, que, como establece o art. 7,3,1 do Decreto 14/2002, «lle corresponderá a realización de estudos, análises e informes técnicos sobre establecemento de parámetros, técnicas e procedementos analíticos previstos nas normas ambientais...». Así, por exemplo, á hora de adoptar as medidas adecuadas para prevenir a contaminación mediante a aplicación das «mellores tecnoloxías dispoñibles» (cfr. arts. 3, ñ), 4,1, a) e 7 LPCIC); ou para a información prevista nos art. 8, 2 e 4 da LPCIC (elaboración do Inventario estatal de emisións).

### 3.2. A disciplina ambiental

#### A. Introducción

Coa expresión «disciplina ambiental» referímonos á potestade sancionadora da Administración en materia ambiental, así como ó conxunto de operacións de inspección que a preceden. A dita potestade supón a posibilidade que lle reconece o ordenamento á Administración para intervir represivamente nos comportamentos dos administrados contrarios ás normas administrativas (ilícitos administrativos). O noso Alto Tribunal reconeceu a constitucionalidade da potestade sancionadora da Administración aínda que someténdoa ás necesarias cautelas, que preserven e garantan os dereitos dos cidadáns (cfr. a STC 77/1983, do 3 de outubro).

A Lei 30/1992, contén no seu título IX (arts. 127 a 138) os principios e regras xerais da potestade sancionadora da Administración, que constitúe lexislación básica do Estado, e debe respectarse polos posibles desenvolvementos das comunidades autónomas.

Unha das máis destacadas peculiaridades do dereito administrativo sancionador en materia ambiental estriba na dificultade de determinar

<sup>46</sup> Cfr. A súa regulación polo Decreto 164/1999, do 27 de maio.

un procedemento administrativo ambiental xeral, tendo en conta a diversidade de regulacións existentes.

A heteroxeneidade do dereito administrativo sancionador ambiental non só se encontra na gran diversidade dos supostos –infraccións– e dos bens xurídicos que se deben protexer, senón tamén na variedade do contido das sancións administrativas previstas. Nestas, se ben domina a multa como consecuencia habitual da infracción ambiental, existen outros tipos de sancións como a suspensión temporal ou definitiva da actividade, clausura de establecementos, etc.

Como xa sinalamos, o art. 30 da LPCIC deixa en mans das comunidades autónomas a competencia para adopta-las medidas de control e inspección necesarias para garanti-lo cumprimento da lei, o cal nos leva ó estudio do particular réxime de disciplina ambiental vixente en Galicia.

#### *B. A disciplina ambiental no ordenamento xurídico de Galicia.*

##### *A inspección ambiental<sup>47</sup>*

Case a metade da LPAG se dedica a establece-lo marco xeral do dereito sancionador da nosa Comunidade Autónoma en materia de medio natural (vinte dos seus corenta e nove arts.: os arts. 29 a 49). A isto débese-lle engadi-lo elenco das normas sancionadoras recollidas nas leis autonómicas sectoriais (pesca marítima, pesca fluvial, etc.).

O título IV da lei, sobre a «Disciplina ambiental» está estruturado en catro capítulos, relativos á «Inspección e vixilancia» (o 1º), ás «Infraccións e sancións» (o 2º), á «Responsabilidade e suspensión de actividades» (o 3º) e ó «Procedemento» (o 4º).

O réxime da inspección e vixilancia ambiental, ó que a Lei 1/1995 lle dedica o capítulo 1º do seu título II (arts. 29 a 32), foi desenvolvido polo D. 156/1995, do 3 de xuño, de inspección ambiental e pola Orde do 30 de maio de 1996, pola que se regula «o exercicio da inspección ambiental única e a tramitación das denuncias ambientais»<sup>48</sup>.

Segundo o art. 30 da LPAG, a inspección ambiental ten como función, no marco da defensa e protección do ambiente de Galicia:

*«... a execución do control e vixilancia das actividades e instalacións de calquera tipo que fosen susceptibles de afectalo negativamente.»*

<sup>47</sup> Cfr. BABIO ARCAV, R.: «La inspección ambiental en Galicia. La potestad sancionadora de la Administración», o *Libro de Ponencias del III Congreso del Medio Ambiente del Arco Atlántico*, Silleda 1996, pp. 683-697.

<sup>48</sup> DOG nº 110, do 5 de xuño de 1996. Vid. tamén a Orde do 15 de novembro de 1999, pola que se modifica a orde do 30 de maio de 1996, que regula o exercicio da inspección ambiental única e a tramitación de denuncias ambientais (DOG nº 224, do 19 de novembro de 1999), e a Orde do 13 de marzo de 2000, pola que se modifica o anexo da Orde do 15 de novembro de 1999 para incluír novos datos nos modelos de actas de inspección co fin de obter maior información nas inspeccións ambientais (DOG nº 55, do 20 de marzo de 2000).



e o D. 156/1995, desenvolve os obxectivos da dita función inspectora:

«O exercicio da función de inspección ambiental ten como fin garantir o dereito a gozar dun medio natural axeitado para o desenvolvemento da persoa, o deber de conservalo a utilización racional dos recursos naturais, así como protexer e mellora-la calidade de vida dentro do respecto ós principios constitucionais e estatutarios, velando polo cumprimento das leis e normas xerais de protección e xestión do medio natural.» (art. 1,1).

O alcance dos medios de inspección ambiental se concreta no art. 1,2 do D.:

«...o control previo e a vixilancia do correcto cumprimento dos instrumentos preventivos e das prescricións legais para a preservación ambiental, co obxecto de facer constar, se é o caso, as infraccións e os danos que se producisen, así como recompila-la súa proba suficiente; e en xeral, a execución do control e vixilancia de calquera tipo de actividade e instalación que fose susceptible de afectar negativamente o medio natural de Galicia».

Os organismos encargados da inspección ambiental son tanto os órganos sectoriais con competencias ambientais –tamén denominados «órganos substantivos»– como a chamada «inspección ambiental única ou xeral». Así mesmo, a Administración local desenvolve a súa propia inspección no marco das súas competencias, salvo que se encontre imposibilitada para isto, caso no que lle poderá pedir auxilio á Administración autonómica<sup>49</sup>.

A función inspectora ambiental lévase a cabo por un corpo específico de «inspectores ambientais» –que gozan da consideración de axentes da autoridade<sup>50</sup>– e por outros funcionarios autonómicos de «garderías ou asimilados», estatais ou municipais –con funcións de vixilancia segundo as súas disposicións particulares– que se denominan «axentes auxiliares ambientais»<sup>51</sup>. Para o exercicio das súas funcións haberán de estar debidamente acreditados<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Cfr. arts. 29,2 da Lei 1/1995 e 6 do D. 156/1995.

<sup>50</sup> Cfr. art. 30,2 da Lei 1/1995 e arts. 4 e 9 do D. 156/1995.

<sup>51</sup> Cfr. art. 30,3 da Lei 1/1995 e art. 4,3 do D. 165/1995. Téñase en conta así mesmo que a Unidade do Corpo Nacional de Policía adscrita á Comunidade Autónoma de Galicia (Orde do 19 de xuño de 1991) –á que se lle pode chamar «policía autonómica galega»–, pode desempeñar funcións de control en materias de medio natural, a teor da Lei orgánica 2/1986, do 13 de marzo, de forzas e corpos de seguridade. En concreto, ó sinala-las funcións das comunidades autónomas, a través dos seus corpos de policía, establece a de «velar –en colaboración coas forzas e corpos de seguridade do Estado– polo cumprimento das disposicións que teñen á conservación da natureza e do medio natural, recursos hidráulicos, así como a riqueza cinxética, piscícola, forestal e de calquera outra índole relacionada coa natureza».

<sup>52</sup> A O. do 30 de maio de 1996 regula o procedemento de acreditación da condición de «inspector ambiental ou funcionario autonómico cualificado» (todos aqueles

Nas súas funcións inspectoras as administracións competentes han de actuar baixo os principios de coordinación, eficacia e celeridade<sup>53</sup>, con observancia do principio de colaboración entre elas<sup>54</sup>, con «especial atención» e utilizando os mellores medios técnicos dispoñibles<sup>55</sup>.

As inspeccións ambientais poden adoptar catro formas distintas<sup>56</sup>:

#### 1<sup>a</sup>. Inspeccións previas á autorización ou licencia<sup>57</sup>

Aplícanse sobre aquelas actividades ou instalacións que requiren a existencia dunha avaliación preliminar de impacto, efectos ou incidencia ambiental<sup>58</sup>. Trátase de comprobar varios extremos: que se xustifica a necesidade do proxecto –mediante a valoración das circunstancias concurrentes–<sup>59</sup>, que se cumpre o requisito –e prescricións– da previa avaliación ou dictame ambiental –a través da correspondente «visita de comprobación» e subseguinte «acta de comprobación»<sup>60</sup>, trala solicitude do interesado ou promotor–, sen o cal non poderá dar comezo a actividade de que se trate<sup>61</sup>, e, por último, que se cumpriron as medidas correctoras impostas, no seu caso, pola autorización ou licencia<sup>62</sup>.

#### 2<sup>a</sup>. Inspeccións de seguimento<sup>63</sup>

Aplícase con posterioridade á posta en marcha da actividade, co obxecto de comprobar que se cumpren de maneira continuada as condicións previstas nos instrumentos preventivos (avaliacións e licencias ou autorizacións). Prevese para isto a elaboración dun «Plan de seguimento global» para as actividades sometidas a avaliación de impacto ou efectos

---

funcionarios que desempeñen funcións de inspección ambiental), que será expedida pola Secretaría Xeral para a Protección Civil e o Medio Ambiente (cfr. O art. 1º e o anexo I en que se reproduce o modelo de acreditación, de inspector ambiental e de axente auxiliar ambiental).

<sup>53</sup> Cfr. art. 2 do D. 156/1995.

<sup>54</sup> Cfr. art. 10 do D. 156/1995.

<sup>55</sup> Cfr. art. 11 do D. 156/1995.

<sup>56</sup> Vid. a súa enumeración no art. 12 do D. 156/1995. Esta recolle catro modalidades a diferenza da Lei 1/1995 que só contempla tres clases de inspeccións (previas ó outorgamento dunha autorización ou licencia, en virtude de denuncia e as que podan acordarse de oficio).

<sup>57</sup> Cfr. art. 31,a) da Lei 1/1995 e arts. 12,1 e 16-20 do D. 156/1995.

<sup>58</sup> Cfr. arts. 5 a 19 da Lei 1/1995.

<sup>59</sup> Cfr. art. 16 do D. 156/1995.

<sup>60</sup> Cfr. Art. 4,2 da O. do 30 de maio de 1996 (vid. o seu anexo V sobre modelo da dita acta).

<sup>61</sup> Cfr. arts. 16 a 19 do D. 156/1995.

<sup>62</sup> Cfr. art. 20 do D. 156/1995.

<sup>63</sup> Cfr. arts. 12,2 e 21-25 do D. 156/1995.

ambientais, elaborado pola Comisión Galega de Medio Ambiente para cada unha das provincias<sup>64</sup>. Se se comproba que a actividade incumpre as ditas condicións –circunstancia que se fai constar nunha acta levantada para o efecto<sup>65</sup>– o órgano competente pode impoñe-las oportunas medidas preventivas ou esixir, no seu caso, a achega de plans, programas ou documentos omitidos<sup>66</sup>.

### 3ª. Denuncias<sup>67</sup>

Cando se produza unha denuncia ambiental, formulada por persoas físicas ou xurídicas –de acordo cun modelo arbitrado para o efecto<sup>68</sup>– ante os organismos competentes<sup>69</sup> (xefaturas provinciais de protección ambiental ou Secretaría Xeral da Comisión Galega de Medio Ambiente se o obxecto da denuncia afecta a dúas ou máis provincias), onde se poña en coñecemento feitos que poidan ser obxecto de delicto, infracción administrativa ou incumprimento de prescricións de obrigado cumprimento<sup>70</sup>; a Xefatura Provincial de Protección Ambiental, ou, no seu caso, a Secretaría Xeral para a Protección Civil e o Medio Ambiente, «realizará a comprobación dos feitos descritos na denuncia e das circunstancias que puidesen ser necesarias para a súa valoración, ou, ben, impulsa-lo descubrimiento polo órgano sectorial competente» (art. 26,1 *in fine*)<sup>71</sup>.

En todo caso, a Administración inspectora ambiental ha de comunicarlle ó denunciante –ben directamente ou por medio da Xefatura Pro-

<sup>64</sup> Cfr. art. 21 do D. 156/1995.

<sup>65</sup> Cfr. A O. do 30 de maio de 1996, en que no anexo V se reproduce o modelo da dita «acta de comprobación» (art. 4,1º).

<sup>66</sup> Cfr. arts. 22 a 24 do D. 156/1995.

<sup>67</sup> Cfr. art. 31, b) da Lei 1/1995 e arts. 12,3 e 26 a 30 do D. 156/1995. Vid. tamén o art. 2º da O. do 30 de maio de 1996. Con anterioridade á Lei 1/1995, unha orde da Consellería da Presidencia e Administración Pública, do 31 de maio de 1991, regulou o «procedemento administrativo de tramitación de reclamacións e denuncias ambientais».

<sup>68</sup> Cfr. art. 27,3 do D. 156/1995. A O. do 30 de maio de 1996 desenvolve este extremo no seu art. 2º e reproduce no seu anexo III o modelo para a presentación da denuncia ou reclamación ambiental.

<sup>69</sup> Cfr. art. 27,1 e 2 do D. 156/1995. Vid. tamén o art. 2,2 da O. do 30 de maio de 1996, en que se establece que as denuncias ambientais poderán presentarse «por calquera dos medios admitidos no art. 45 da Lei 30/1992 (referida á aplicación na Administración pública das técnicas e os medios electrónicos, informáticos e telemáticos).

<sup>70</sup> Cfr. art. 26,1 do D. 156/1995.

<sup>71</sup> A O. do 30 de maio de 1996 desenvolve neste punto as posibles actuacións da Xefatura Provincial de Protección Ambiental, trala denuncia:

«... determinará a necesidade de realizar visita de inspección ambiental ou reclamará máis información, e tramitará o expediente ó/ós órgano/os competentes para a súa resolución incluíndo, se é o caso, a correspondente acta de inspección ambiental e/ou informe técnico».

vincial de Protección Ambiental- o dato da iniciación ou non do procedemento sancionador<sup>72</sup>.

Se como consecuencia da denuncia e as conseguíntes comprobacións se deduce a posible existencia dun delito ou falta relacionados co ambiente a Administración deberá remiti-las súas actuacións –xunto cos informes xurídicos e técnicos– ós órganos xurisdiccionais competentes<sup>73</sup>.

#### 4ª. Coñecemento de oficio<sup>74</sup>

Cando a Administración teña coñecemento polos seus propios medios da existencia de feitos –derivados de calquera actividade en funcionamento ou abandonada de forma ilegal– que poden ser constitutivos de delito ambiental, infracción administrativa ou incumprimento das prescricións de cumprimento obrigatorio, unha vez realizadas as comprobacións pertinentes, deberá poñelos en coñecemento do órgano xurisdiccional competente ou ben suscita-la apertura do procedemento sancionador oportuno<sup>75</sup>.

Xunto coas anteriores modalidades de inspección ambiental, o D. 1156/1995 engade unhas especialidades para a *inspección previa e de seguimento das actividades clasificadas*<sup>76</sup>. Antes do inicio da actividade clasificada será preceptiva a «visita de comprobación» consistente en «verificar se as instalacións se axustan ó proxecto presentado e se adoptaron as medidas correctoras impostas na concesión da licencia»<sup>77</sup>, que deberá facerse coa máxima prontitude<sup>78</sup>, e que leva implícita o dereito a percibir-las taxas –municipais ou autonómicas– correspondentes<sup>79</sup>.

O resultado da visita ha de plasmarse nunha «acta de comprobación»<sup>80</sup> –que pode ser total ou parcial, segundo o tamaño, dimensión ou complexidade da instalación<sup>81</sup>.

<sup>72</sup> Cfr. art. 28 do D. 156/1995.

<sup>73</sup> Cfr. art. 29 do D. 156/1995.

<sup>74</sup> Cfr. art. 31, a) da Lei 1/1995.

<sup>75</sup> Cfr. arts. 12,4 e 31 do D. 156/1995.

<sup>76</sup> Cfr. o título III do D. 156/1995 (arts. 32 a 39).

<sup>77</sup> Cfr. art. 33 do D. 156/1995.

<sup>78</sup> A visita deberá facerse –trala notificación ó petionario cunha antelación mínima de dous días– no prazo máximo de vinte días hábiles contados desde a data en que o petionario lla solicite ó concello (cfr. art. 35,1 do D. 156/1995). Non obstante se a visita non se produce en tal prazo, o promotor poderá iniciar-lo exercicio da actividade, respectando o cumprimento das obrigas impostas pola licencia, sen prexuízo das posteriores inspeccións pola Administración competente (cfr. art. 35,2 do D. 156/1995).

<sup>79</sup> Cfr. art. 36,1 do D. 156/1995.

<sup>80</sup> Cfr. Art. 5,1 da O. do 30 de maio de 1996 (vid. o seu anexo VI, en que se reproduce o contido da dita acta de comprobación).

<sup>81</sup> Cfr. art. 33,2 e 3 do D. 156/1995.

Da visita de comprobación poden derivar dúas posibles consecuencias:

1ª. Que poida darse inicio á actividade clasificada: cando a acta sexa totalmente favorable ou que, a pesar de que as instalacións non se axusten exactamente ó proxecto inicial, as variacións introducidas sexan accesorias e se adoptaran tódalas medidas correctoras impostas pola licenza<sup>82</sup>.

2ª. Que non se autorice a actividade clasificada por algún dos seguintes motivos:

■ se se comproba que as obras ou instalacións realizadas varíen sensiblemente respecto do proxecto inicial, o cal obrigará ó titular da licenza a someter de novo o proxecto modificado a trámite<sup>83</sup>.

■ se se comproba que non se adoptaron as medidas correctoras impostas pola licenza, e obriga ó titular a cumprilas e a unha posterior visita de comprobación<sup>84</sup>.

■ se se comproba que as instalacións, pese a axustarse ó proxecto inicial e terse adoptado as medidas correctoras, tales medidas non garanten os índices ou valores sinalados pola normativa vixente<sup>85</sup>.

A realización das visitas de comprobación das actividades clasificadas compételles ós concellos cando dispoñan do persoal técnico adecuado. No caso contrario, deberá solicitarse o apoio técnico da Xunta a través das xefaturas provinciais de medio natural, que designarán os funcionarios encargados de efectualas<sup>86</sup>.

Unha vez realizada a visita de comprobación, se se produce discrepancia entre a certificación do técnico director da obra e a acta de comprobación, o titular da actividade clasificada –que non queira aceptar as condicións e medidas correctoras derivadas da visita–, poderá interpoñer ante o concello os recursos que procedan<sup>87</sup>.

Con posterioridade ó inicio da actividade clasificada, a inspección ambiental xeral ou as inspeccións sectoriais (coordinadas polo Relatorio Técnico da Comisión Provincial de Medio Ambiente e polas xefaturas provinciais de protección ambiental) poderán –de oficio ou a instancia dos concellos afectados– verificar e comproba-lo cumprimento continuado da normativa sobre as ditas actividades<sup>88</sup>, levantando a acta correspon-

<sup>82</sup> Cfr. art. 34,1, a) e b) do D. 156/1995.

<sup>83</sup> Cfr. art. 34,2,a) do D. 156/1995.

<sup>84</sup> Cfr. art. 34,2,b) do D. 156/1995.

<sup>85</sup> Cfr. art. 34,3 do D. 156/1995.

<sup>86</sup> Cfr. art. 36,2 e 3 do D. 156/1995.

<sup>87</sup> Cfr. art. 37 do D. 156/1995.

<sup>88</sup> Cfr. Art. 5,2 da O. do 30 de maio de 1996.

dente –chamado «acta de inspección»<sup>89</sup>– e recollendo, no seu caso, o resultado nas mostras dos seus produtos contaminados ou contaminantes<sup>90</sup>. Ademais das anteriores visitas, a inspección ambiental poderá realizar en calquera momento as inspeccións de comprobación sobre as medidas correctoras e a súa eficacia, así como en xeral do cumprimento da normativa ambiental, por mandato da Secretaría Xeneral da Comisión Galega de Medio Ambiente ou do presidente da Comisión Provincial de Medio Ambiente<sup>91</sup>.

Con carácter xeral, o D. 156/1995 regula o alcance e contido<sup>92</sup> das actas de inspección –que poden ser de investigación<sup>93</sup> ou de comprobación<sup>94</sup>– e que gozarán da presunción de veracidade respecto dos feitos que se declaren probados<sup>95</sup>. A actividade inspectora pode esixir, nalgúns casos a toma de mostras ou a medida de determinados parámetros ambientais<sup>96</sup>.

Así mesmo, o citado D. establece unha serie de medidas sobre as actuacións de investigación, descubrimento e inspección da Inspección ambiental única, previas á iniciación dun procedemento sancionador, para comprobar se concorren as circunstancias que xustifiquen tal incoación<sup>97</sup>. Do resultado das ditas actuacións –unha vez realizada a acta

---

<sup>89</sup> Cfr. Art. 5,3 da O. do 30 de maio de 1996 e o seu anexo VII, que reproduce o modelo da referida acta.

<sup>90</sup> Cfr. art. 38 do D. 156/1995 e art. 5,5 da O. do 30 de maio de 1996.

<sup>91</sup> Cfr. art. 39 do D. 156/1995.

<sup>92</sup> Cfr. arts. 13,1 e 2, 14 e 15 do D. 156/1995.

<sup>93</sup> Segundo a O. do 30 de maio de 1996, a «acta de investigación» –que se redactará por triplicado– procede realizala nalgún dos seguintes supostos:

«a) Con carácter previo ó outorgamento dunha autorización ou licencia, co obxecto de comprobar a realidade dos extremos unidos nos estudos ou proxectos dos diferentes elementos preventivos, así como as sinaladas por calquera outra prescripción legal (artigo 12,1º do D. 156/1995).

B) En virtude de denuncia dalgún feito que puidese ser constitutivo de delicto, infracción administrativa, ou incumprimento de prescripción de obrigado cumprimento legal (artigo 12,3º do D. 156/1995).

C) De oficio, para a comprobación de calquera actividade en funcionamento ou abandonada de forma ilegal, ou por coñecemento ou indicios de existencia de feitos que puidesen ser constitutivos de delicto ou infracción administrativa (artigo 12,4º do D. 156/1995).

<sup>94</sup> Cfr. art. 13,3,4 e 5 do D. 156/1995. A O. de 30 de maio de 1996 reproduce nos seus anexos IV e V os modelos das actas de investigación e de comprobación, respectivamente, nos que han de plasmarse os resultados das ditas actividades.

<sup>95</sup> Cfr. os arts. 32,2 da Lei 1/1995 e 13,6 do D. 156/1995.

<sup>96</sup> Cfr. o art. 3,3 e 4 da O. do 30 de maio de 1996, sobre a forma de proceder en tales actuacións.

<sup>97</sup> Cfr. art. 40 do D. 156/1995.

correspondente– a inspección ambiental formularalle, no seu caso, unha «petición razoada», non vinculante, ó órgano sectorial competente para o inicio do procedemento sancionador<sup>98</sup>.

Por último, o repetido D. 156/1994 recolle no seu título V (arts. 44 a 47), os principios e as normas que han de orienta-las relacións interadministrativas da actividade de inspección ambiental, co obxecto de lograr unha efectiva coordinación e eficacia administrativa, así como a obriga por parte dos entes municipais de prestarlle información ós organismos autonómicos competentes<sup>99</sup>. Ante o incumprimento por parte dos entes locais das obrigas impostas pola LPAG ou das demais normas ambientais, a Administración autonómica –tralo prazo para o seu cumprimento voluntario– poderá adopta-las medidas necesarias para o seu cumprimento a custa ou en substitución da entidade local, e incluso utiliza-los medios impugnatorios previstos pola Lei reguladora das bases de réxime local<sup>100</sup>.

#### 4. Os mecanismos preventivos. As técnicas de avaliación de impacto ambiental de Galicia

##### 4.1. As modalidades de avaliación ambiental e a súa posible inserción no procedemento de prevención e control integrado da contaminación

Como dispón o art. 11,4 da LPCIC: «*As comunidades autónomas disporán o necesario para a inclusión no procedemento de outorgamento da autorización ambiental integrada...: a) as actuacións en materia de avaliación de impacto ambiental ou outras formas de avaliación ambiental previstas na normativa autonómica, cando así sexa esixible e a competencia para isto sexa da Comunidade Autónoma*». Por conseguinte, parece oportuno analizar moi brevemente o réxime actual da normativa ambiental de Galicia na dita materia<sup>101</sup>.

A Comunidade Autónoma de Galicia, en desenvolvemento das súas competencias ambientais –amparadas polo art. 149,1,23 da CE e art. 27,30 do seu Estatuto de Autonomía para dictar «normas adicionais de protección»– procedeu, primeiro, á regulación propia da «Avaliación do

<sup>98</sup> Cfr. art. 41 do D. 156/1995.

<sup>99</sup> Cfr. arts. 44 e 45 do D. 156/1995.

<sup>100</sup> Cfr. arts. 46 e 47 do D. 156/1995.

<sup>101</sup> Cfr. o traballo de ALONSO PICÓN, J. F.: *Evaluación de Impacto Ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, A Coruña, 1998.

impacto ambiental» polo Decreto 442/1990, do 13 de setembro<sup>102</sup> e, posteriormente, complementou esta normativa co Decreto 327/1991, do 4 de outubro, de avaliación de efectos ambientais»<sup>103</sup>. En ambas trasládanse os principios establecidos na directiva comunitaria e na lexislación básica ambiental. Non obstante, na actualidade esta normativa debe adecuarse ás recentes reformas introducidas no dereito comunitario e no dereito estatal, en particular, a través da Lei 6/2001, do 8 de maio de modificación do Real decreto lexislativo 1302/1986, do 28 de xuño de avaliación de impacto ambiental<sup>104</sup>. Tamén, cara ó futuro, deberán someterse a avaliación determinados plans e programas con repercusión ambiental tal como establece a recente Directiva 2001/42/CE, do 27 de xuño, do Parlamento Europeo e do Consello relativa a «a avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio natural».

A Lei 1/1995, de protección ambiental de Galicia concédelle a máxima importancia ós procedementos de avaliación ó regulalos en primeiro lugar dentro das técnicas de defensa do medio (os capítulos 1º, 2º, 3º e 4º do título I da lei). Tal como establece o art. 5,1:

«tódolos proxectos, obras e actividades que sexan susceptibles de afectar ó medio natural deberán obter unha autorización, e o seu outorgamento derivará dun previo procedemento que determinará o órgano da Administración ambiental, segundo a clasificación do grao de protección que lles sexa aplicable».

Os procedementos que se prevén na lei, de acordo co criterio do grao de protección aplicable (de maior a menor), son tres:

- a) a avaliación do impacto ambiental.
- b) a avaliación dos efectos ambientais.
- c) a avaliación da incidencia ambiental.

O art. 2,a da lei resume así o obxectivo perseguido por estas técnicas:

«A clasificación das actividades de acordo coa súa incidencia ambiental, co fin de evitar e corrixir, dentro do procedemento de autorización previa e da subseguinte vixilancia e control, os efectos negativos que estas poden ter sobre o medio natural».

E o art. 4º da lei expresa o ámbito de protección sobre o que se han de aplicar:

«... o medio natural constituído pola poboación, a fauna, a flora, a diversidade xenética, o solo, o subsolo, a auga, o aire, o clima, a paisaxe, así como a interrelación entre os elementos antes mencionados, os recursos

<sup>102</sup> DOG nº 188 do 25 setembro de 1990.

<sup>103</sup> DOG nº 199, do 15 de outubro de 1991.

<sup>104</sup> BOE nº 111, do 9 de maio de 2001.



naturais e culturais, incluído o patrimonio arquitectónico e arqueolóxico, en canto que poden ser obxecto de contaminación e deterioro por causas ambientais».

Por outra parte, a lei define o concepto de avaliación como «aquela actividade do órgano ambiental que ten por obxecto determina-la compatibilidade dun proxecto, obra ou actividade co medio natural e, se é preciso, as medidas correctoras que deben incluírse no proxecto e/ou no seu desenvolvemento» (art. 5,3). Unha técnica que, segundo o art. 6º, poderá aplicarse sobre actividades que se estean realizando ou que xa se teñan realizado (cfr. art. 6º). De igual modo, a lei dispón o carácter preceptivo e vinculante do requisito previo da autorización, sen a cal non é posible outorga-la licenza de apertura ou da actividade avaliada (art. 5,4).

Con carácter xeral o «órgano ambiental» en Galicia encargado de tramita-los procedementos de avaliación de impacto ambiental é, na actualidade, a «Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental».

#### 4.2. A avaliación do impacto ambiental

A Lei 1/1995 refírese a este procedemento nos seus arts. 7º a 9º, e indica, de maneira moi concisa, o ámbito da súa aplicación –as actividades incluídas na normativa comunitaria, na lexislación básica do Estado e no ámbito autonómico– (art. 7º), remitindo ó desenvolvemento regulamentario a elaboración do catálogo de actividades sometidas e o procedemento para a súa declaración (cfr. art. 8º), e dispendo como única norma legal que «a declaración de impacto será de carácter vinculante para o órgano de competencia substantiva se a declaración fora negativa ou impuxese medidas correctoras» (art. 9º).

A Comunidade Autónoma galega regulou este procedemento por D. 442/1990, do 13 de setembro, decreto que, segundo a disposición transitoria 2ª da Lei 1/1995, segue en vigor mentres non se aproben as normas regulamentarias que a desenvolvan.

As actividades sometidas á avaliación do impacto ambiental segundo o citado decreto son as que se recollen no seu anexo I<sup>105</sup>, cunha realización e/ou autorización que lle corresponda á Administración da Xunta de Galicia.

<sup>105</sup> O anexo I contén a seguinte lista de actividades:

1. Refinerías de petróleo bruto, con exclusión das empresas que producen unicamente lubricantes derivados do petróleo, así como instalacións de gasificación e pirólise de xistos bituminosos con capacidade superior a 500 Tm/día. Oleoductos e gasoductos submarinos.

2. Centrais eléctricas con potencia igual ou superior a 300 MW. Outras instalacións de combustión con potencia térmica de, polo menos, 300 MW. Outros reactores nucleares (con exclusión das instalacións de investigación para a produción e trans-

O órgano administrativo ambiental encargado da tramitación administrativa do expediente é, na actualidade, a «Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental»<sup>106</sup>, e que é distinto do «órgano substantivo», é dicir, do organismo competente para conceder a autorización do proxecto sometido á avaliación.

A avaliación do impacto ha de conter, polo menos, os aspectos e determinacións que se enumeran no art. 3º do decreto e que consisten, sinteticamente, nos seguintes elementos:

- a) descrición do proxecto e as súas accións; exame de alternativas e xustificación da solución adoptada.
- b) inventario ambiental e descrición das interaccións ecolóxicas ou ambientais claves.
- c) identificación e valoración de impactos, tanto na solución proposta como nas súas alternativas.

---

formación de materias fisionables e fértiles nas que a potencia máxima non pase de 1 kW de duración permanente térmica).

3. Instalacións destinadas exclusivamente ó almacenamento permanente, ou a eliminar definitivamente residuos radioactivos (...).

4. Centrais siderúrxicas integrais.

5. Instalacións destinadas á extracción de amianto así como o tratamento e transformación do amianto e dos produtos que conteñen amianto. Para os produtos de amianto-cemento, unha produción anual de máis de 20.000 toneladas de produtos terminados, e para outras utilizacións de amianto, unha utilización de máis de 200 toneladas por ano.

6. Instalacións químicas integradas (...).

7. Construción de autoestradas, autovías e liñas de ferrocarril de longo percorrido, que supoñan novo trazado, aeroportos con pistas de despegue e aterraxe dunha lonxitude maior ou igual a 2.100 metros e aeroportos de uso particular (...).

8. Portos comerciais, vías navegables e portos de navegación que permitan o acceso a barcos superiores a 1.350 toneladas e portos deportivos (...).

9. Instalacións de eliminación de residuos tóxicos e perigosos por incineración, tratamento químico ou almacenamento en terra (...).

10. Grandes presas (...)

11. Primeiras repoboacións cando entrañen riscos de graves transformacións ecolóxicas negativas (...) –relaciónanse as circunstancias para entender que existe «risco de grave transformación ecolóxica negativa»–.

12. Extracción a ceo aberto de hulla, lignito ou outros minerais (...).

13. 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.

14. Calquera actuación que, mediante un decreto do Consello da Xunta de Galicia, se considere, con posterioridade á aprobación do presente decreto, que debe estar suxeita á avaliación do impacto ambiental ordinario.

<sup>106</sup> Cfr. o art. 7 do Decreto 14/2002, do 24 de xaneiro.

- d) establecemento de medidas protectoras e correctoras e o programa de vixilancia ambiental, e
- e) o documento de síntese.

O procedemento de avaliación regúlase nos arts. 5º e 6º do decreto e comprende os seguintes trámites:

- 1º) presentación do estudio de impacto ambiental polo promotor do proxecto, ante a Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental.
- 2º) a iniciación da tramitación administrativa do expediente de impacto pola citada dirección xeral e solicitude de informes ó órgano substantivo e ás consellerías e institucións que interese consultar.
- 3º) o trámite de información pública.
- 4º) a remisión do expediente polo órgano substantivo coa súa proposta de declaración –máis as alegacións formuladas na información pública e outras posibles observacións– á Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental.
- 5º) o estudio e análise técnico do expediente pola mesma dirección xeral, que llo pode devolver ó órgano substantivo e ó promotor do proxecto, se o estima incorrecto, para a realización de correccións e estudos complementarios.
- 6º) a declaración de impacto ambiental pola Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental e a súa remisión ó órgano substantivo.
- 7º) Publicación da declaración do impacto no *Diario Oficial de Galicia* e a súa comunicación ó promotor do proxecto.

A vixilancia e seguimento sobre a realización do proxecto correspóndelle ó órgano substantivo competente, que poderá efectuar as comprobacións necesarias, requirir, no seu caso, a suspensión da súa execución, e incluso, exercer as accións encamiñadas a restituí-la realidade física alterada pola execución do proxecto (cfr. art. 7º do D.).

#### 4.3. A avaliación de efectos ambientais

Igual ca na técnica da avaliación do impacto ambiental, a Lei 1/1995 é moi parca na regulación do procedemento de avaliación de efectos ambientais (cfr. arts. 10º a 12º), que só se distingue do anterior en canto que as actividades sometidas teñen menor incidencia sobre o medio natural e o procedemento para a súa avaliación é moito máis simplificado.

Como xa adiantamos, a Xunta de Galicia aprobou por D. 327/1991, do 4 de outubro, o procedemento de avaliación de efectos ambientais, e que segue en vigor tal como establece a disposición transitoria 2ª da Lei 1/1995. A aprobación desta nova técnica de avaliación xustificouse na necesidade de complementa-lo D. 442/1990, mediante a creación dun

procedemento máis simplificado que o da avaliación do impacto, para unha serie de actividades e proxectos que facían aconsellable a realización de estudos ambientais.

O obxecto da avaliación de efectos ambientais fíxase de forma indeterminada para «tódolos proxectos públicos e privados, de execución de obras, instalacións ou calquera outra actividade contemplada nas diferentes lexislacións sectoriais, tanto da Comunidade Autónoma<sup>107</sup> coma do Estado, que precisen ou prevexan a necesidade da realización dun estudo ambiental e non estean contemplados no anexo do D. 442/1990...» (art. 1º do decreto)<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Así, por exemplo, as determinacións contidas en: Decreto 81/1989, do 1 de maio, sobre medidas de ordenación das novas plantacións co xénero *eucaliptus* (art. 2,2); o Decreto 82/1989, do 11 de maio, polo que se regula a figura de espazo natural en réxime de protección natural; etc.

<sup>108</sup> Segunda unha información procedente da Secretaría Xeral da Comisión Galega de Medio Ambiente, as actividades sometidas a avaliación de efectos ambientais son as seguintes:

- \* Estradas de novo trazado. Outras vías non contempladas no D. 1131/1988.
- \* Explotacións mineiras de extracción, clasificación, lavado e almacenamento de minerais.
- \* Oleoductos, gasoductos e transportes por tubarías de hidrocarburos e produtos químicos.
- \* Depósitos de GLP (máis de 500 m<sup>3</sup>).
- \* Almacenes de produtos petrolíferos (máis de 500 m<sup>3</sup>).
- \* Almacén de substancias tóxicas e perigosas.
- \* Centrais térmicas con potencia inferior a 300 MW.
- \* Minicentrais hidroeléctricas.
- \* Obras de espazos protexidos, zonas húmidas e zonas costeiras.
- \* Aterramento, recheo, drenaxe ou desecación de zonas húmidas, marismas e lagoas.
- \* Instalacións de aglomerados asfálticos (tempo de explotación superior a 15 meses).
- \* Instalacións de colas, vernices e pinturas.
- \* Revestimento de metais, de galvanizado e tratamento químico (maior de 5 m<sup>3</sup>).
- \* Cemiterio de automóbiles (de máis de 5.000 m<sup>2</sup> ou 30 coches).
- \* Estaleiros, varadoiros e talleres de ribeira.
- \* Polígonos industriais.
- \* Instalacións industriais con potencia superior a 10 MW.
- \* Industrias téxtiles, do coiro, da goma, farmacéutica e almacén destes últimos.
- \* Instalacións de depuración de augas residuais (superiores a 10.000 hab.).
- \* Estacións de tratamentos de auga potable, depósitos de auga e canalizacións hidráulicas (máis de 10.000 hab.).
- \* Obras para gañar terreos ó mar ou canles fluviais.
- \* Obras de defensa e rexeneración ou que incidan en costas e praias.
- \* Obras de canalización e desvío de canles fluviais (máis de 100 m).
- \* Construción e ampliación de calquera tipo de portos.
- \* Instalacións destinadas ó tratamento de residuos sólidos urbanos, agropecuarios, industriais ou clínicos (máis de 10.000 hab.).

O procedemento para a avaliación dos efectos ambientais regulado no extenso art. 2º do D. 327/1991, componse dos seguintes trámites:

1º) a presentación do estudio de efectos ambientais polo promotor –que deberá conter as alíneas previstas no art. 2,2 do decreto– ante a Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental.

2º) a instrución do procedemento pola citada dirección xeral –que deberá consultarlle ós organismos e institucións que considere oportunos e poderá solicitarlle ó promotor a corrección das deficiencias que aprecie no proxecto–.

3º) o trámite de información pública.

4º) a declaración de efectos ambientais pola Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental –no prazo de 30 días desde a terminación da información pública– e a súa remisión ó órgano substantivo.

Igual ca no procedemento de declaración de impacto, a vixilancia e seguimento da execución do proxecto, así como a determinación das responsabilidades e danos polo seu incumprimento, corresponde ó órgano substantivo (cfr. art. 3º do D.).

#### 4.4. A avaliación da incidencia ambiental. As «actividades clasificadas»

O control das «actividades molestas, nocivas, insalubres e perigosas», tamén chamadas «actividades clasificadas» –ou actividades RAMINP–, é unha das funcións administrativas máis antigas sobre a protección ambiental no noso país<sup>109</sup>, que foi implantada polo D. 1414/1961, do 30 de novembro.

\* Establecementos marisqueiros e auxiliares.

\* Pistas e circuítos de carreiras.

\* Campamentos públicos.

\* Instalacións recreativas (parques, xardíns botánicos, zoolóxicos) (máis de 10 has.).

\* Explotacións gandeiras de cría intensiva de máis de 25 UGM e con densidade superior a 3 UGM.

\* Cría de especies exóticas.

\* Industrias alimentarias e agroalimentarias.

\* Industrias forestais.

\* Industrias de aproveitamentos de algas mariñas.

\* Fábricas de derivados de conchas e moluscos.

\* Modificacións ou ampliacións de proxectos que figuren no D. 442/1990.

\* Calquera actividade en espazos protexidos definidos no anexo de Normas complementarias e subsidiarias do planeamento das Provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra.

<sup>109</sup> Sobre o réxime de actividades clasificadas cfr.: DOMPER FERRANDO, J.: «El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas», I e II, Ma-

O control das actividades clasificadas foi unha das primeiras competencias transferidas a Galicia en materia de medio natural<sup>110</sup>. A regulación substantiva destas actividades veu rexéndose en Galicia polo Regulamento estatal de 1961, presentando unicamente peculiaridades no aspecto organizativo.

O D. 156/1995 do 3 de xuño, polo que se regula a inspección ambiental, recolle os diferentes trámites e actuacións sobre o funcionamento das actividades clasificadas. Tales procedementos foron estudia- dos xa na alínea correspondente á disciplina ambiental.

A LPAG denomina este procedemento de «avaliación da incidencia ambiental» e régula, con relativa extensión, a continuación dos de impacto e efectos ambientais (cfr. arts. 13º a 19º). Ó establece-lo seu ámbito de actuación reproduce as definicións que de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas ofrece o vello RAMINP.

Maior atención dedícalle a Lei 1/1995 ás competencias dos municipios na avaliación da incidencia ambiental. A lei atribúelle, con carácter xeral, a competencia sobre este procedemento á Administración autonómica, aínda que pode delegala nos municipios trala solicitude destes e sempre que acrediten dispoñer de «os medios técnicos, persoais e materiais suficientes para o exercicio da competencia» (art. 15º).

No suposto de delegación ós municipios, fíxanse uns contidos mínimos que debe cumprilo acordo autonómico delegante –que debe publicarse no DOG–: determinación das competencias delegadas, inicio da delegación, condicións para a instrucción dos expedientes, e controis que se reserva a Administración autonómica (art. 16º). Así mesmo, a Administración autonómica poderá establecer instrucións técnicas sobre o exercicio das competencias delegadas, solicítalles información ós municipios sobre a súa xestión ambiental e formula-los requirimentos para corrixi-las deficiencias que se observen (art. 17º), e os municipios deben informar á Administración autonómica sobre as peticións de avaliación de incidencia ambiental e sobre as licencias outorgadas (art. 18º).

En todo caso, o dictame de avaliación de incidencia ambiental emitido polos organismos competentes da Administración autonómica terán –como sinala o art. 19º– «efectos vinculantes para a autoridade mu-

---

dríd 1992; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Las vecindades industriales y su impacto en el medio ambiente», en *Ordenación del Territorio y medio ambiente*, IVAP, Oñati, 1988; GARCÍA GARCÍA, E.: *Manual práctico de actividades molestas, insalubres y peligrosas*, Ed. Dykinson, Madrid 1986; LÓPEZ NIETO y MALLO, F.: *Manual de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, Ed. Tecnos, Madrid 1986, 2ª. ed.

<sup>110</sup> Cfr. o RD. 212/1979 de traspaso de competencias sobre actividades clasificadas ó ente preautonómico galego e consolidadas trala aprobación do Estatuto de Autonomía de Galicia, polo RD. 1706/1982, de traspasos de servicios.

municipal que debe outorga-la licenza cando fose negativa ou imponha medidas correctoras que non estean contempladas no proxecto...».

Como establece o art. 11, 2 da LPCIC: «O outorgamento da autorización ambiental integrada... precederá no seu caso ás demais autorizacións substantivas ou licencias que sexan obrigatorias, entre outras: b) Licenza municipal de actividades clasificadas...». Por conseguinte, a futura regulación galega sobre prevención e control integrado da contaminación deberá respecta-las competencias dos municipios nesta materia.

## 5. Breve panorámica da lexislación sectorial do dereito ambiental de Galicia

### 5.1. Normativa directamente implicada na execución do réxime de prevención e control integrado da contaminación

Tal como se deduce do réxime xurídico da LPCIC hai varias normas galegas, tendo en conta a normativa básica do estado, deberán adecuarse á futura autorización ambiental que regule a Comunidade Autónoma de Galicia.

#### A. Normativa sobre residuos

Para os efectos da regulación da autorización ambiental integrada de Galicia que, de acordo co art. 11,1, b) da LPCIC, deberá integrar nun só acto de intervención administrativa varias autorizacións ambientais sobre a produción e xestión de residuos, deben terse en conta as seguintes normas galegas:

- Decreto 154/1993, do 24 de xuño de 1993, sobre réxime xurídico básico do servizo público de xestión dos residuos industriais<sup>111</sup>.
- Lei 10/1997, do 22 de agosto, de residuos sólidos urbanos de Galicia<sup>112</sup>.
- Decreto 154/1998, do 28 de maio, polo que se publica o catálogo de residuos de Galicia<sup>113</sup>.
- Decreto 260/1998, do 10 de setembro, polo que se regula a autorización de xestor de residuos sólidos urbanos e a inscrición no Rexistro Xeral de Xestores de Residuos Sólidos Urbanos<sup>114</sup>.

<sup>111</sup> DOG n° 130, do 9 de xullo de 1993.

<sup>112</sup> BOE n° 237, do 3 de outubro de 1997.

<sup>113</sup> DOG, n° 107, do 5 de xuño de 1998.

<sup>114</sup> DOG n° 189, do 29 de setembro de 1998.

■ Decreto 263/1998, do 10 de setembro, polo que se regula a autorización e se crea o Rexistro de Productores e Xestores de Residuos Perigosos<sup>115</sup>.

■ Resolución do 2 de xuño de 1999, pola que se ordena a publicación do acordo do Consello da Xunta de Galicia, do 23 de abril de 1999, polo que se aproba definitivamente como plan sectorial de incidencia supramunicipal o Plan de Xestión de Residuos Sólidos Urbanos de Galicia<sup>116</sup>.

■ Decreto 263/1999, do 30 de setembro, polo que se fixa a concentración límite en solos afectados por vertidos de residuos HCH<sup>117</sup>.

■ Decreto 298/2000, do 7 de decembro, polo que se regula a autorización e notificación de produtor e xestor de residuos de Galicia e créase o Rexistro Xeral de Productores e Xestores de Residuos de Galicia<sup>118</sup>.

■ Orde do 26 de decembro de 2000 pola que se regula o réxime de autorización como xestor de residuos das actividades transformadoras de desperdicios de orixe animal e animais mortos<sup>119</sup>.

■ Orde do 26 de decembro de 2000, pola que se regula o réxime de autorización como xestor de residuos das actividades transformadoras de desperdicios de orixe animal e animais mortos<sup>120</sup>.

#### *B. Normativa sobre contaminación acústica*

Tamén poden ser obxecto de inclusión na autorización ambiental integrada os actos de intervención e os límites de emisión en materia de contaminación acústica. Polo tanto debe terse en conta as normas galegas seguintes:

■ Lei 7/1997 de 11 de agosto, contra a contaminación acústica<sup>121</sup>.

■ Decreto 150/1999, do 7 de maio, polo que se aproba o regulamento de desenvolvemento da Lei 7/1997, do 11 de agosto<sup>122</sup>.

<sup>115</sup> DOG n.º 190, do 30 de setembro de 1998.

<sup>116</sup> DOG n.º 106, do 4 de xuño de 1999.

<sup>117</sup> DOG, n.º 196, do 8 de outubro de 1999.

<sup>118</sup> DOG n.º 4, do 5 de xaneiro de 2001.

<sup>119</sup> DOG n.º 3, do 4 de xaneiro de 2001.

<sup>120</sup> DOG n.º 3, do 4 de xaneiro de 2001.

<sup>121</sup> DOG n.º 159 do 20 de agosto de 1997. Cfr. tamén o Decreto 150/1999, do 7 de maio, polo que se aproba el Regulamento de protección contra a contaminación acústica (DOG n.º 100, 27 de maio de 1999).

<sup>122</sup> DOG n.º 100, do 27 de maio de 1999.



### C. Normativa sobre vertidos

Outros actos de intervención que, segundo o citado art. 11,1,b), han de integrarse na autorización ambiental integrada son os relativos ós vertidos ás augas continentais e os vertidos desde terra ó mar. Polo tanto, ha de considerarse a normativa galega vixente:

- Lei 8/1993, do 23 de xuño, reguladora da administración hidráulica de Galicia<sup>123</sup>, que só afectaría ós vertidos de augas á denominada Conca Hidrográfica Galicia-Costa, de competencia exclusiva de Galicia e que é xestionada polo organismo autónomo «Augas de Galicia» (dependente da Consellería de Medio Ambiente, desde o ano 2002).
- Lei 8/2001, do 2 de agosto, de protección da calidade das augas das rías de Galicia e de ordenación do servizo público de depuración das augas residuais urbanas<sup>124</sup>, na que se establecen os parámetros técnicos e límites de emisión dos vertidos.

### D. Normativa urbanística

Co obxecto de proceder á emisión do informe do concello (no cal se asente a instalación), previsto no art. 12,1,b) e 15 da LPCIC, acreditativo da compatibilidade do proxecto co planeamento urbanístico, debe terse en conta a lexislación urbanística propia de Galicia regulada na:

- Lei 1/1997 do 24 de marzo, do solo de Galicia<sup>125</sup>.

### E. Normativa sobre contaminación atmosférica

En materia de contaminación atmosférica só existe en Galicia unha normativa propia sobre o chamado «imposto de contaminación atmosférica»<sup>126</sup>. Sen embargo, cabe destaca-la existencia no Parlamento de Galicia do Proxecto de lei de protección do medio ambiente atmosférico que, presumiblemente vai ser aprobado en breves datas<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> DOG n° 125 do 2 de xullo de 1993. Cfr. tamén o Decreto 27/1996, do 25 de xaneiro, polo que se aproba o regulamento do desenvolvemento lexislativo do capítulo IV da Lei 8/1993 reguladora da Administración hidráulica, relativo ó canon de saneamento (DOG n° 23, do 1.02.96).

<sup>124</sup> DOG n° 161, do 28 de xullo de 2001.

<sup>125</sup> DOG n° 59, do 26 de marzo de 1997.

<sup>126</sup> Trátase da Lei 12/95, do 29 de decembro do Imposto sobre a contaminación atmosférica (DOG n° 249 do 30 decembro de 1995). Cfr. tamén o Decreto 29/2000, de 20 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento do imposto sobre a contaminación atmosférica (DOG n° 34, do 18 de febreiro de 2000).

<sup>127</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Galicia n° 243, do 27 de novembro de 2002.

## 5.2. Outra normativa sectorial

Así mesmo, deben destacarse outras normas do dereito ambiental de Galicia que constitúen o marco xurídico en que se deberá desenvolver o futuro réxime da prevención e control integrado da contaminación de Galicia:


- Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia (DOG nº 233 do 5 de decembre de 1995).
- Decreto 80/2000, do 23 de marzo, polo que se regula os plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal (DOG, nº 75, do 17 de abril de 2000).
- Decreto 185/1999, do 17 de xuño, polo que se establece o procedemento para a aplicación, na Comunidade Autónoma galega, dun sistema voluntario de xestión e auditoría ambiental (DOG nº 126, do 2 de xullo de 1999).
- Decreto 455/1996, do 7 de novembro, de fianzas en materia ambiental (DOG nº 32, do 17 de febreiro de 1997).
- Decreto 295/2000, do 21 de decembro, polo que se desenvolve a Lei 1/1995, do 2 de xaneiro, de protección ambiental de Galicia, en relación co pacto ambiental na Comunidade Autónoma de Galicia (DOG nº 2, do 3 de xaneiro de 2001).
- Lei 7/1992, do 24 de xullo, reguladora da pesca fluvial (DOG nº 151, do 5 de agosto de 1992)
- Decreto 130/1997, do 14 de maio, polo que se aproba o Regulamento de ordenación da pesca fluvial e dos ecosistemas acuáticos continentais (DOG, nº 106, do 4 de xuño de 1997).
- Lei 6/1993, do 11 de maio de 1993, sobre pesca marítima (DOG, nº 101, do 31 de maio de 1993).
- Lei 4/1997, do 25 de xuño, de caza de Galicia (DOG, nº 133, do 11 de xullo de 1997).
- Decreto 205/1995, do 6 de xullo, polo que se regula o aproveitamento da enerxía eólica (DOG nº 136, do 17 de xullo de 1995).
- Lei 9/2001, do 21 de agosto, de conservación da natureza (DOG nº 171, do 4 de setembro de 2001).

## 6. Reflexión final sobre a futura normativa galega de prevención e control integrado da contaminación

A futura regulación galega da prevención e control integrado da contaminación –que constituirá unha norma adicional de protección respecto do réxime xurídico contido na LPCIC– ten o seu fundamento nos

principios orientadores do dereito ambiental de Galicia, en particular, os relativos á prevención e á integración e coordinación administrativa. A súa introducción en Galicia suporá unha aplicación específica da doutrina da «Administración Única» que hai uns anos se popularizou o actual presidente da nosa Comunidade Autónoma<sup>128</sup>.

De cara á súa elaboración sería desexable que fixera un esforzo de integración dos diferentes mecanismos de protección ambiental que existen actualmente. Así, por exemplo, conviría integrar na futura «autorización ambiental integrada» galega os instrumentos de avaliación de impacto ambiental nos seus tres niveis (a avaliación de impacto, de efectos e de incidencia ambiental) tal como permite a LPCIC. Así mesmo, sería unha boa oportunidade para establecer un réxime propio da licenza municipal de actividades clasificadas, respectando as competencias dos concellos nesta materia como escrupulosamente o fai a norma básica estatal. Tamén debe aproveitarse para coordina-la autorización ambiental no marco da lexislación urbanística galega (actualmente en proceso de revisión).

Por último, o procedemento da autorización ambiental debe evitar no posible a prolongación dos prazos da súa tramitación para lograr un sistema áxil e competitivo. Se ben o novo sistema de autorizacións previsto pola LPCIC vai ter unha incidencia relativamente reducida (en canto ó número de instalacións) en Galicia, convén que, sen perde-lo rigor dos controis administrativos, se ofrezca unha alternativa flexible e dinámica. Nesta liña poden utilizarse os mecanismos xa previstos na lexislación galega sobre as ecoauditorías e os pactos ambientais. 

---

<sup>128</sup> Cfr. o traballo de RODRÍGUEZ-ARANA, J.: *La Administración Única en el marco constitucional*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago, 1993.