

LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES EN GALICIA: LA NOVA ARTICULACIÓN COMPETENCIAL DERIVADA DE LA LEY 16/2002, DE CONTROL INTEGRADO DA CONTAMINACIÓN¹.

Francisco Javier Sanz Larruga

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS BASES ESTATUTARIAS Y LEGALES DEL DERECHO AMBIENTAL DE GALICIA. 1. El Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 y las competencias en materia de medio ambiente. 2. La Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de Galicia. 3. El régimen de prevención y control integrados de la contaminación y los principios orientadores del Derecho Ambiental de Galicia. A. El principio de integración y de coordinación. B. El principio de prevención. III. LA ACTIVIDAD DE CONTROL AMBIENTAL EN GALICIA. LA DISCIPLINA AMBIENTAL. 1. La “Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental” como órgano principal del control ambiental en Galicia. El “Laboratorio de Medio Ambiente”. 2. La disciplina ambiental. A. Introducción. B. La disciplina ambiental en el ordenamiento jurídico de Galicia. La inspección ambiental. IV. LOS MECANISMOS PREVENTIVOS. LAS TÉCNICAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE GALICIA. 1. Las modalidades de evaluación ambiental y su posible inserción en el procedimiento de prevención y control integrado de la contaminación. 2. La Evaluación del Impacto Ambiental. 3. La Evaluación de Efectos Ambientales. 4. La Evaluación de la Incidencia Ambiental. Las “actividades clasificadas”. V. BREVE PANORÁMICA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL DEL DERECHO AMBIENTAL DE GALICIA. 1. Normativa directamente implicada en la ejecución del régimen de prevención y control integrado de la contaminación. A. Normativa sobre residuos. B. Normativa sobre contaminación acústica. C. Normativa sobre vertidos. D. Normativa urbanística. E. Normativa sobre contaminación atmosférica. 2. Otra normativa sectorial. VI. REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA FUTURA LEY GALLEGA DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN Y LAS ACTIVIDADES CLASIFICADAS.

I. INTRODUCCIÓN.

El objeto de esta ponencia encuadrada en las “*XORNADAS SOBRE O NOVO RÉXIME XURÍDICO DAS AUTORIZACIÓNS AMBIENTAIS*” -que se dedican fundamentalmente al estudio monográfico de la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (en adelante, LPCIC)²- se debe limitar al estudio de los efectos y las repercusiones futuras de esta nueva norma ambiental sobre el Derecho Ambiental de la Comunidad Autónoma de Galicia. Se presupone,

1 Conferencia pronunciada en A Coruña el 11 de diciembre de 2002 en las *Xornadas sobre o novo réxime xurídico das autorizacións ambientais*, organizadas por la Escola Galega de Administración Pública.

2 BOE nº 157, de 2 de julio de 2002; se trata de la transposición de la *Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación* (DOCE nº 257, de 10 de octubre de 1996).

por lo tanto, que a estas alturas se tiene un completo conocimiento del régimen jurídico de la Directiva 96/61/CE³ y de la propia LPCIC⁴.

Y como quiera que en Galicia no existe todavía, a diferencia de otras Comunidades Autónomas⁵, una “norma adicional de protección” que haya desarrollado para Galicia el régimen contenido en la nueva LPCIC, nos limitaremos a exponer las bases estatutaria y legal para su incorporación, así como las técnicas de protección ambiental estrechamente vinculadas con el régimen de prevención y control integrados de la contaminación ya existentes en nuestra Comunidad Autónoma y otros elementos normativos que necesariamente han de tenerse en cuenta a la hora de proceder a dicho desarrollo (el sistema de la disciplina ambiental y la legislación sectorial gallega sobre protección ambiental).

No cabe la menor duda de que el nuevo régimen previsto por la LPCIC -que deja en manos de las Comunidades Autónomas buena parte de sus funciones y el protagonismo para su aplicación efectiva- va a suponer en nuestra Comunidad Autónoma un importante reto para el futuro de la protección ambiental, en particular por lo que se refiere a las instalaciones y actividades industriales que se relacionan en el Anexo I de la misma⁶.

II. LAS BASES ESTATUTARIAS Y LEGALES DEL DERECHO AMBIENTAL DE GALICIA⁷.

1. El Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 y las competencias en materia de medio ambiente.

La Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia (en adelante, EAG), recogió en su art. 27,30⁸ la “competencia exclusiva” en materia de:

3 Para el estudio de esta Directiva se pueden consultar los trabajos 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) y *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 y II), *Diario La Ley*, 5030 y 5031, 7 y 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 del Consejo, de 24 de septiembre: su contenido”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 182 (2000); VALENCIA MARTÍN, G.: “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación”, en *Noticias de la Unión Europea*, 153 (1997), y “Aplicación y perspectivas de futuro en la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación”, en *Noticias de la Unión Europea*, 190 (2000).

4 Cfr. las dos recientes monografías de OLANO, J.M. y POVEDA GÓMEZ, P.: *Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, La Ley, Madrid, 2002; y LÓPEZ-JURADO, F. Y RUÍZ 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. También, con anterioridad a la aprobación de la Ley 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).

5 En particular, la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental, que incluso se adelantó al Estado en la transposición de la Directiva 96/61/CE. También existen otras normas que tienen en cuenta la operatividad de esta nueva técnica en el País Vasco y en Murcia.

6 Según un estudio de la “Fundación Entorno”: *La Directiva IPPC en la industria española*, Guía Tecnológica, esta Directiva va a afectar a 117 centros de Galicia, lo cual supone el 4,3% del total de centros industriales afectados en España (un total de 2.740).

7 Sobre la evolución y contenido de la legislación ambiental de Galicia vid. *in extenso* la monografía de SANZ LARRUGA, F.J.: *Derecho Ambiental de Galicia*, Fundación Caixa-Galicia, A Coruña 1997.

“normas adicionales de protección y del paisaje, en los términos del art. 149,1,23 (CE)”.

Asimismo, en el art. 29,4º del Estatuto prevé la competencia de Galicia para la ejecución de la legislación del Estado en materia de:

“vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego”

Esta restricción de la competencia autonómica a la ejecución de la legislación estatal, se debe a la reserva en exclusiva realizada en favor del Estado sobre las materias que afectan a los límites del territorio nacional.

Pero junto con estos títulos netamente ambientales podemos encontrar otros que encierran una importante significación ambiental:

- *“ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”* (art. 27,3º EAG).
- *“montes aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos...”* (art. 27,10º EAG).
- *“régimen de los montes vecinales en mano común”* (art. 27,11º EAG).
- *“aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos...”* (art. 30,12º EAG).
- *“aguas minerales y termales. Las aguas subterráneas...”* (art. 30,14º EAG).
- *“La pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre”* (art. 30,15º EAG).

El proceso de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Galicia se efectuó en virtud de varios RRDD sobre medio ambiente⁹, sobre conservación de la naturaleza¹⁰, sobre estudios de ordenación del territorio y medio ambiente¹¹, sobre ordenación del litoral y vertidos del mar¹² y sobre abastecimiento y saneamiento de aguas¹³.

En cuanto al alcance de las “normas adicionales de protección” que, en correlación con el art. 149,1,23 de la Constitución Española, las Comunidades Autónomas pueden asumir –como es el caso de Galicia- debe acudirse a la interpretación del Tribunal Constitucional quien determina los objetivos de tales normas:

8 Cfr. comentario al art. 27,30 del EAG por CARBALLEIRA RIVERA, M.T. en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia* (Dirigidos por J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR), MAP, Madrid 1991.

9 RD 971/1984, de 28 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de medio ambiente (BOE nº 125, de 25 de Mayo).

10 Aparte de los RRDD ya citados del periodo preautonómico, los RRDD 1234/1983, de 20 de abril, “de adaptación de transferencias efectuadas a la Junta de Galicia en materia de conservación de la naturaleza” y 1535/1984, de 20 de junio, “de ampliación y adaptación de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de conservación de la naturaleza”(BOE nº 209, de 31 de Agosto).

11 RD 3564/1983, de 5 de octubre, “sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de estudios del ordenación del territorio y medio ambiente” (BOE nº 61, de 12 de Marzo de 1984).

12 RD. 659/1985, de 17 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar (BOE nº 115, de 14 de Mayo).

13 Real Decreto 1870/1985, do 11 de septiembre sobre traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de abastecimiento de aguas, saneamiento, encauzamiento y defensa de los márgenes (BOE nº 247, de 15 de octubre).

“completar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado” (STC 170/1989).

Por lo que se refiere a la relación entre las normas adicionales de protección reservadas a las Comunidades Autónomas y legislación básica del Estado – afirmó también el Alto Tribunal en la misma Sentencia 170/1989, de 19 de octubre:

“... aquí (art. 149,1,23 CE) la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten “normas adicionales” o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que puede permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado”¹⁴.

Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias ambientales, no sólo han de tener en cuenta la legislación básica relativa al medio ambiente, sino también toda la legislación que incida sobre esta materia (industria, sanidad, desarrollo económico, etc), ya que, como ha declarado el Tribunal Constitucional:

“... cuando el ejercicio de una competencia autonómica sobre una materia ha de moverse dentro de la legislación básica del Estado que a ella se refiere y no sólo por la relativa a la materia concreta sobre la que recaiga esa competencia” (STC 64/1982).

2. La Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de Galicia.

La Ley de Protección Ambiental de Galicia¹⁵ (en adelante, LPAG) constituye una Ley marco sobre la regulación del medio ambiente en nuestra Comunidad Autónoma que viene a desarrollar el título competencial recogido en el art. 27,30 del Estatuto de Autonomía de Galicia¹⁶. Se trata, en definitiva de la plasmación general de las “normas adicionales de protección” de Galicia. Esta misma opción –de aprobación de leyes generales sobre el medio ambiente- la han seguido, hasta el momento, otras Comunidades Autónomas como Madrid¹⁷, Andalucía¹⁸, Murcia¹⁹ y País Vasco²⁰.

Como señala la Exposición de Motivos, con la aprobación de esta Ley se pretende “a través de una norma adicional de protección autonómica y en el marco de una necesaria legislación básica, dar cumplimiento al art. 45 de la Constitución y a las exigencias ambientales derivadas del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea dentro del ámbito de nuestra autonomía”.

14 El subrayado es nuestro.

15 DOG nº 29, de 10 de febrero de 1995.

16 Como señala NOGUEIRA LÓPEZ, la Ley 1/1995 de Protección Ambiental de Galicia es la primera norma con rango de ley en materia de medio ambiente que se dicta en nuestra Comunidad Autónoma (“La regulación medioambiental en la Comunidad Autónoma de Galicia. La Ley de Protección Ambiental de Galicia y decretos de desarrollo”, en *Revista de Administración Pública de Andalucía*, nº 24 (1995), pp. 319-337).

17 Ley 10/1991, de 4 de abril, para la Protección del Medio Ambiente (BOCM, de 18 de abril de 1991)

18 Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental (BOJA nº 79, de 31 de mayo de 1994).

19 Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (BORM, nº 78 de 3 de abril de 1995).

20 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).

La LPAG se compone de cuarenta y nueve arts. -distribuidos en cuatro Títulos-, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Título Primero -sobre “Disposiciones Generales”- establece el objeto general de la ley, un *“sistema de defensa, protección, conservación y restauración (...) del medio ambiente en Galicia”*, así como el *“aseguramiento de la “utilización racional de los recursos naturales”*” (cfr. art. 1º).

Esta regulación se basa en los principios y objetivos de prevención, de evaluación del impacto, de los efectos y de la incidencia ambiental, de información pública, objetiva, permanente y completa -como base de una efectiva participación ciudadana que posibilite el establecimiento de un pacto ambiental en la defensa de los valores colectivos-, el nivel de acción adecuada complementado con el principio de subsidiariedad y de colaboración de las instancias autonómica y local, y de coordinación y unidad de acción mediante el adecuado diseño de la administración ambiental en el ámbito autonómico (cfr. art. 2º). En ellos se observa una clara inspiración del derecho comunitario ambiental.

La Ley opta por un concepto muy amplio de derecho ambiental²¹ al incorporar a su ámbito de protección los siguientes elementos: *“el medio natural constituido por la población, la fauna, la flora, la diversidad genética, el suelo, el subsuelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje, así como la interrelación entre los elementos antes mencionados, los recursos naturales y culturales, incluido el patrimonio arquitectónico y arqueológico, en cuanto puedan ser objeto de contaminación y deterioro por causas ambientales”*

El Título Segundo, que contiene las “Técnicas y medidas de defensa”, contempla, en primer lugar, las normas esenciales que han de orientar los mecanismos que han venido utilizándose en nuestra Comunidad Autónoma, a saber: la evaluación del impacto ambiental, la evaluación de los efectos ambientales y la evaluación de la incidencia ambiental (cfr. arts. 5º a 19º)²². Asimismo, se mencionan otros instrumentos de protección como: los registros, catálogos e inventarios ambientales (cfr. art. 20º), los instrumentos de planeamiento urbanístico (cfr. art. 21º), la educación ambiental (cfr. art. 22º), la investigación científica y técnica (cfr. art. 23º), la información y participación ciudadana (cfr. art. 24º), el “pacto ambiental” -de la Administración con los sectores sociales y económicos afectados, y para los supuestos más conflictivos- (cfr. art. 25º), las auditorías ambientales (cfr. art. 25,3), y las “ecoetiquetas” (cfr. art. 26º).

El Título Tercero trata de la “Administración Ambiental”, estableciendo los objetivos generales que debe cumplir (cfr. art. 27º) y contempla la creación de un “Consejo Gallego de Medio Ambiente” con el fin de facilitar la participación de todos los sectores implicados (cfr. art. 28º).

El cuarto y último Título de la Ley -el más extenso de todos- regula la “Disciplina Ambiental” (o derecho ambiental sancionador), detallando las funciones de inspección y

21. Cfr. sobre este tema los trabajos de: FUENTES BODELÓN, F.: “Planteamientos previos a toda formulación de un derecho ambiental”, *Documentación Administrativa*, 190 (1981), pp. 113-132; MARTIN MATEO, R.: “El medio ambiente como objeto del Derecho”, en *Derecho y medio ambiente*, CEOTMA, Madrid 1981; PEREZ MORENO, A.: “Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho ambiental”, *Revista de Administración Pública*, 100-102 (1983), pp. 2767-2786..

22. Cfr. los Decretos de la Xunta 442/1990, de 13 de septiembre, de evaluación del impacto ambiental y 327/1991, de 20 de octubre de evaluación de efectos ambientales, y el Decreto estatal 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Todos ellos se mantiene en vigor, según la disposición transitoria segunda, mientras no se aprueben las normas reglamentarias de desarrollo de la Ley.

vigilancia ambiental y los organismos competentes (cfr. arts. 29º a 32º), la tipificación de las infracciones y sanciones ambientales (cfr. arts. 33º a 38º), las medidas accesorias del procedimiento sancionador (cfr. arts. 39º a 42º), el régimen de responsabilidades (cfr. art. 43º), y el propio procedimiento sancionador (cfr. arts. 44º a 49º).

3. El régimen de prevención y control integrados de la contaminación y los principios orientadores del Derecho Ambiental de Galicia²³.

De cara a la futura regulación gallega del nuevo régimen de “prevención y control integrado de la contaminación” resulta esencial la aplicación de algunos de los principios recogidos en la LPAG, en particular, los relativos a la “integración” y a la “acción preventiva”, ya que como se deduce de aquella denominación la integración y la prevención constituyen los dos ejes fundamentales de su estructura normativa. Pasamos a exponerlos en profundidad.

A. El principio de integración y de coordinación.

El marcado carácter de horizontalidad de las acciones derivadas de la política ambiental obliga a que las demás políticas sectoriales con repercusiones sobre el medio ambiente tengan en cuenta los objetivos de aquella. Además, dado el carácter estructural de la política ambiental, ésta no debe formularse de forma aislada sino estrechamente unida a otros problemas como el desarrollo económico, la energía, el transporte, la agricultura, etc, lo que da lugar a “una consolidación de políticas de acuerdo con una estrategia global”²⁴.

Este principio fue formulado inicialmente por la norma norteamericana “*Environmental Policy Act* de 1969” y más tarde asumido por la política comunitaria del medio ambiente²⁵. Finalmente, la reforma del Tratado de la Unión Europea de Ámsterdam a elevado el rango de este principio -que hasta entonces sólo afectaba a la propia política ambiental- al incluirlo en el Título Preliminar del TCE. Así, el artículo 6 establece que:

“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

La integración es uno de los pilares fundamentales del 5º Programa de acción ambiental de la UE aunque según los documentos de revisión del mismo se advierte la necesidad de seguir profundizando en su más efectiva aplicación.

El principio de integración implica, de otra parte, la necesidad de adaptar la gestión y la organización administrativa al carácter globalizador e integrador del medio ambiente. Es lo que se ha venido denominando “principio de gestión integrada”. Una tendencia que se observa en el Derecho comparado mediante la reagrupación o integra-

23 Cfr. en este punto mi trabajo sobre: “La Ley de Protección Ambiental de Galicia: sus bases y sus principios ordenadores”, en *Revista Xuridica de Galicia*, 28 y 29 (2000).

24 MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*, I, Trivium, Madrid, 1991. pp. 448-449.

25 El Tercer Programa de Acción de la CEE de 1983 incluía entre sus objetivos el de la integración de la dimensión ambiental con otras políticas, y el Cuarto Programa (1987-1992) explicitaba los campos de dicha integración (agricultura, industria, competencia, regiones, energía, mercado interior, turismo, transporte, aspectos sociales, consumidores y cooperación al desarrollo). Posteriormente, tras la reforma operada por el Acta Única Europea, pasaría a formar parte de los principios recogidos en el propio texto del TCE (art. 130 R 2).

ción en un órgano, llámese Agencia, Departamento o Ministerio²⁶. En España un paso importante en esta dirección se ha producido con la creación del Ministerio de Medio Ambiente²⁷.

La LPAG no ha permanecido ajena a esta tendencia y recoge entre sus principios orientadores:

“Principio de *integración* de la protección ambiental en el resto de las políticas públicas” (art. 2,k).

Desde la vertiente organizativa del principio que comentamos, la LPAG impone también esta directriz al establecer que la Administración ambiental de Galicia desarrollará:

“Su organización, composición, funciones y competencias se desarrollarán reglamentariamente de acuerdo con los *principios de integración y coordinación de gestión,...*” (art. 27,3).

La creación de la Consellería de Medio Ambiente en Galicia²⁸ -que ha agrupado un buen número de competencias ambientales- constituye un hito organizativo fundamental que debe propiciar la gestión integrada del medio ambiente en nuestra Comunidad Autónoma.

La integración aparece aquí íntimamente ligada a la coordinación, pero como dice JORDANO FRAGA: “La deseable coordinación departamental no debe ser una aspiración basada en elementos estrictamente organizativos. Los instrumentos de coordinación funcional deben alcanzarse a través de la planificación, los convenios, la evaluación del impacto ambiental, etc.”²⁹.

Si bien la coordinación no es un principio específico del Derecho Ambiental³⁰, adquiere unos rasgos muy característicos en esta materia por su carácter horizontal o transversal de sus acciones. Como señala LOPERENA, “de la coordinación se derivan un aumento en la calidad del proceso decisional y, sobre todo, la eliminación de las frecuentes políticas contradictorias que neutralizan esfuerzos y derrochan recursos públicos”³¹.

La coordinación se formula igualmente entre los principios que han de orientar la política ambiental de Galicia:

“De *coordinación*, tanto en lo que hace referencia a las distintas administraciones y regulaciones, ya sean sectoriales, ya de actividades con incidencia ambiental, como a sus componentes, a fin de asegurar su coherencia, de manera que se facilite su aplicación y gestión administrativa, al objeto de potenciar y agilizar la actividad administrativa” (art. 2,f) LPAG).

26 Cfr. JORDANO FRAGA, op. cit. p. 140.

27 Por R.D. 1894/1996, de 2 de agosto (BOE, nº 189, de 6 de agosto). Se ha producido una acertada concentración de competencias ambientales en el nuevo Ministerio que, hasta el momento, se encontraban dispersadas en varios Ministerios (de Obras Públicas, de Agricultura y de Industria) y que permite homoloxarlo con el modelo dominante en otros países de nuestro entorno. La reforma operada en 1996 supone la culminación de un proceso, iniciado en los años setenta, en el que la función administrativa ambiental ha venido “escalando” sucesivos niveles de la Administración del Estado.

28 Cfr. los Decretos 347/1997, de 9 de diciembre y 482/1997, de 26 de diciembre. Su organización actual está contenida en el Decreto 14/2002, de 24 de enero.

29 *Los Principios del Derecho Ambiental*, Civitas, 1998. p. 140.

30 Es uno de los principios clásicos de la organización administrativa que tiene rango constitucional (cfr. art. 103,1 CE) y ha sido recogido en casi todas las Leyes relativas a la organización administrativa: así, la Ley 30/1992 sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (cfr. arts. 9 y 10), la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 (cfr. arts. 55-61), etc.

31 *Los principios del Derecho Ambiental*, cit. p. 112.

Obsérvese que en esta disposición se distinguen dos modalidades de coordinación: la coordinación administrativa y la coordinación normativa.

La primera constituye uno de los principios y técnicas clásicos de la organización administrativa y en Galicia tiene su regulación específica en la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (cfr. arts. 205 a 209). Además, siguiendo las directrices del 5º Programa de Acción Ambiental de la CE, se han creado en la Administración gallega unos órganos orientados a su aplicación que son los “Comités de Integración y Coordinación”³²: uno de ámbito autonómico –el “Comité gallego”– y otros cuatro “Comités provinciales”, uno por cada una de las cuatro provincias gallegas. Se trata de una buena iniciativa que trata de fomentar la perspectiva integrada del medio ambiente pero que tendrá eficacia en la medida en que logre suscitar la participación de los órganos y autoridades que los componen³³.

En cuanto a la coordinación normativa, aparte de lo que pueda lograrse a través de los citados “Comités de Integración y Coordinación”, pensamos que el organismo más adecuado para lograrla es la Comisión Delegada de la Xunta de Galicia para el Medio Ambiente, creada en 1984³⁴, cuyas funciones son justamente:

- a) la adecuada coordinación de la política de medio ambiente con las demás políticas sectoriales.
- b) la elaboración de las líneas básicas y planes generales de actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible
- c) elaboración de informes y propuestas para el Consello de la Xunta de Galicia en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, y
- d) las funciones y competencias que expresamente le delegue el Consejo de la Xunta de Galicia.

Otra manifestación del principio de integración en la propia LPAG es la que se deriva sobre la planificación urbanística. Efectivamente, el art. 21,1 establece que:

“En los instrumentos de planeamiento urbanístico de carácter general, planes generales de ordenación urbana y normas subsidiarias *habrá de tenerse en cuenta la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales*. A este fin se determinarán reglamentariamente las medidas o condiciones tipo de protección de la naturaleza y el paisaje, así como de la calidad ambiental, que habrán de incorporarse al planeamiento”.

Esta prescripción legal es, a nuestro juicio, de gran importancia por la estrecha relación existente entre la protección ambiental y el urbanismo³⁵. Sin embargo, esta disposición se podría haber mejorado si hubiera hecho referencia a otras planificaciones

32 Cfr. el Decreto 72/1998, de 30 de enero. El Preámbulo de este Decreto justifica esta medida indicando: “se estima preciso la creación de unos órganos que promuevan e impulsen la integración de lo referente ambiental con la coordinación administrativa de todas las actuaciones sectoriales tanto a nivel autonómico como local, que puedan tener alguna repercusión en el medio ambiente”. Cfr. la Disposición Adicional única del Decreto 14/2002, de 14 de enero por el que se reforma parcialmente el Decreto anterior.

33 En el caso del Comité Gallego, que preside el Conselleiro de Medio Ambiente, se compone de dieciséis Directores Generales de las diferentes Consellerías de la Xunta de Galicia y varios representantes de las organizaciones locales, así como dos representantes del Ministerio de Medio Ambiente.

34 Cfr. los Decretos 80/1984, de 24 de mayo, 15/1994, de 4 de febrero y, más recientemente, el Decreto 239/1999, de 29 de julio.

35 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).

territoriales posibles en el ordenamiento jurídico gallego: la ordenación del territorio³⁶ y la planificación comarcal³⁷.

B. El principio de prevención.

El principio de prevención es, según KISS, “la regla de oro de la lucha por la defensa del medio ambiente” y supone, tanto en el plano nacional, comunitario e internacional, “una estrategia de acción que se traduce en preferencia por la actuación previa al deterioro ambiental”³⁸. Como dice JORDANO FRAGA, “en cualquier momento en que surja un conflicto entre los objetivos de reparación o prevención, el principio obligará al interprete a inclinarse por el sentido preventivo”³⁹.

MARTÍN MATEO recoge entre los caracteres fundamentales del Derecho ambiental el “énfasis preventivo”, señalando que si bien aquél “se apoya a la postre en un dispositivo sancionador, sin embargo, sus objetivos son fundamentalmente preventivos”⁴⁰. Ante la alternativa represión-prevención que domina el campo de las técnicas de protección ambiental, la solución preventiva se presenta hoy en día como la más eficaz y prometedora. “Ciertamente que sigue diciendo el maestro del derecho ambiental español- la represión lleva implícita siempre una vocación de prevención en cuanto que lo que pretende es precisamente por vía de la amenaza y admonición evitar el que se produzcan los supuestos que dan lugar a la sanción, pero en el Derecho ambiental la coacción “a posteriori” resulta particularmente ineficaz, por un lado en cuanto que de haberse producido ya las consecuencias, biológica y también socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará graves daños, quizá irreparablemente...”⁴¹.

En pocas realidades como en el medio ambiente es oportuno el tradicional refrán de que “más vale prevenir que curar”. Por ello mismo las más importantes técnicas del vigente derecho ambiental como la evaluación de impacto, las autorizaciones, la planificación, el control integrado de la contaminación, etc. participan de esta filosofía preventiva.

El Derecho comunitario, sensible a esta óptica preventiva, ha terminado por jurisdicificar el principio preventivo incluyéndolo entre los que orientan la política ambiental europea. Así el art. 174, 2 del TCE establece que:

“La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente (...). Se basará en los principios de cautela y acción preventiva...”⁴².

El principio de prevención aparece íntimamente ligado al principio de cautela o precaución. Como señala LOPERENA este principio “exige que cuando surja una duda razonable en relación con la peligrosidad de cualquier actividad de repercusiones ambientales, se evite la misma, o se tomen las medidas pertinentes para que ese eventual

36 Cfr. la Ley 10/1995 de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia (DOG núm. 233 de 5 de diciembre de 1995).

37 Cfr. la Ley 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal de Galicia.

38 KISS, A. Ch.: *Los principios generales del derecho del medio ambiente*. p. 73.

39 *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995. p. 137.

40 *Tratado de Derecho Ambiental*, I, cit. p. 93.

41 Op. cit. p. 93.

42 Los principios de acción preventiva y corrección en la fuente fueron ya introducidos por el Acta Única Europea en el mismo art. 130 R 2 TCE.

daño, científicamente no comprobado todavía, no llegue a producirse⁴³. El principio de cautela se encuentra formulado en la Declaración de Río de Janeiro (cfr. el Principio 15^o)⁴⁴. En la actualidad ha cobrado una gran importancia en el debate sobre la biotecnología (en especial, los organismos genéticamente modificados) y dada la dificultad práctica para su aplicación está siendo objeto de debate en la Comunidad Europea⁴⁵.

Al principio de prevención se refiere también, aunque muy escuetamente, el art. 2, b) de la LPAG, como uno de sus principios inspiradores:

“De *prevención*, compatibilizando la defensa de los valores ambientales con el desarrollo económico y el progreso técnico.”

Esta formulación de la Ley gallega sobre la prevención se relaciona con el equilibrio que debe darse –y que no siempre es fácil– entre la protección ambiental, el desarrollo económico y el progreso técnico. En este sentido, cada vez en más frecuente en la legislación comunitaria, a la hora de adoptar medidas preventivas, la utilización del criterio la “mejor tecnología disponible” (en inglés, *best available technology*, o las siglas *BAT*), o la “mejor tecnología disponible que no implique un costo excesivo” (*best available technology not entailing excessive cost*, o *BATNEEC*). Este último principio implica que el uso de una tecnología para la reducción, evitación o minimización de la contaminación no sea la más efectiva al precio que sea, sino, antes bien, aquella que no conlleve un coste excesivo con relación a la protección ambiental y que tenga una carga económica que una unidad productiva esté en condiciones de soportar.

III. LA ACTIVIDAD DE CONTROL AMBIENTAL EN GALICIA. LA DISCIPLINA AMBIENTAL.

La LPCIC, por una parte, define la “autorización ambiental integrada” como “la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas...” (art. 3, a), y, por otra parte, establece en su art. 30 que “Las comunidades Autónomas serán las competentes para adoptar las medidas de control e inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de esta Ley...”. Todo ello nos obliga a estudiar la vigente organización administrativa gallega en materia de control ambiental y su régimen especial de inspección ambiental.

1. La “Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental” como órgano principal del control ambiental en Galicia. El “Laboratorio de Medio Ambiente”.

Tras la reorganización administrativa experimentada por la Consellería de Medio Ambiente en virtud del Decreto 14/2002, de 24 de enero⁴⁶, la Dirección General de

43 *Los principios del Derecho Ambiental*, cit. p. 93. Como señala el mismo autor, siguiendo a KRAMER, a diferencia del principio de prevención, el de precaución afecta a toda la política ambiental, mientras que aquél sería aplicable a cada medida singular.

44 “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

45 Sobre el principio de precaución, cfr. la reciente Comunicación de la Comisión Europea, COM (2000) 1 final, titulada *Sobre el recurso al principio de precaución* (Bruselas, 2 de febrero de 2000).

46 DOG nº 27, de 6 de febrero de 2002.

Calidad y Evaluación Ambiental se presenta como el organismo principal en materia de control ambiental en Galicia, y que en el futuro está llamado a desempeñar un papel fundamental en la aplicación del régimen de prevención y control integrado de la contaminación en nuestra Comunidad Autónoma. Como establece su 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 provoque 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 el ejercicio de sus funciones las citada Dirección General cuenta con dos Subdirecciones Generales:

1º.- La “*Subdirección Xeral de Avaliación Ambiental*”, que “exercerá as funcións de coordinación e xestión das actuacións técnicas e administrativas 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 coxestión, ecoauditoría e ecoetiquetaxe; así mesmo, xestionará e realizará o seguimento dos pactos ambientais” (art. 7,2.1). Que, a su vez cuenta con las siguientes unidades (o servicios):

- el “*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) y,
- El “*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, coxestión 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.- la “*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, a su vez, cuenta con las siguientes unidades o servicios:

- el “*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), y,

- el “*Servicio de Control e Xestión de Residuos*”, que “exercerá as funcións de control da xestión e dos correspondentes plans dos residuos urbanos, 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 produtores 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 facilita-lo 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 otra parte, otro organismo que, dependiente de la citada Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, deberá desarrollar importantes funciones técnicas en materia de prevención y control integrado de la contaminación es el “*Laboratorio de Medio Ambiente*”⁴⁷, que, como establece el art. 7,3,1 del 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 ejemplo, a la hora de adoptar las medidas adecuadas para prevenir la contaminación mediante la aplicación de las “mejores tecnologías disponibles” (cfr. arts. 3, ñ, 4,1, a) y 7 LPCIC); o para la información prevista en el art. 8, 2 y 4 de la LPCIC (elaboración del Inventario Estatal de Emisiones).

2. LA DISCIPLINA AMBIENTAL.

A. Introducción.

Con la expresión “disciplina ambiental” nos referimos a la potestad sancionadora de la Administración en materia ambiental, así como al conjunto de operaciones de inspección que la preceden. Dicha potestad supone la posibilidad que reconoce el ordenamiento a la Administración para intervenir represivamente en los comportamientos de los administrados contrarios a las normas administrativas (ilícitos administrativos). Nuestro Alto Tribunal ha reconocido la constitucionalidad de la potestad sancionadora de la Administración aunque someténdola a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos (cfr. la STC 77/1983, de 3 de octubre).

La Ley 30/1992, contiene en su Título IX (arts. 127 a 138) los principios y reglas generales de la potestad sancionadora de la Administración, que constituye legislación básica del Estado, debiéndose respetarse por los posibles desarrollos de las Comunidades Autónomas.

Una de las más destacadas peculiaridades del derecho administrativo sancionador en materia ambiental estriba en la dificultad de determinar un procedimiento administrativo ambiental general, teniendo en cuenta la diversidad de regulaciones existentes.

La heterogeneidad del derecho administrativo sancionador ambiental no sólo se encuentra en la gran diversidad de los supuestos -infracciones- y de los bienes jurídicos a proteger, sino también en la variedad del contenido de las sanciones administrativas previstas. En éstas, si bien domina la multa como consecuencia habitual de la infracción ambiental, existen otros tipos de sanciones como la suspensión temporal o definitiva de la actividad, clausura de establecimientos, etc.

47 Cfr. Su regulación por el Decreto 164/1999, de 27 de mayo.

Como ya señalamos, el art. 30 de la LPCIC deja en manos de las Comunidades Autónomas la competencia para adoptar las medidas de control e inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de la Ley, lo cual nos lleva al estudio del particular régimen de disciplina ambiental vigente en Galicia.

B. La disciplina ambiental en el ordenamiento jurídico de Galicia.

La inspección ambiental⁴⁸.

Casi la mitad de la LPAG se dedica a establecer el marco general del derecho sancionador de nuestra Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente (veinte de sus cuarenta y nueve arts.: los arts. 29 a 49). A ello debe añadirse el elenco de las normas sancionadoras recogidas en las leyes autonómicas sectoriales (pesca marítima, pesca fluvial, etc.).

El Título IV de la Ley, sobre la “Disciplina ambiental” se halla estructurado en cuatro Capítulos, relativos a la “Inspección y vigilancia” (el 1º), a las “Infracciones y sanciones” (el 2º), a la “Responsabilidad y suspensión de actividades” (el 3º) y al “Procedimiento” (el 4º).

El régimen de la inspección y vigilancia ambiental, al que la Ley 1/1995 dedica el Capítulo 1º de su Título II (arts. 29 a 32), ha sido desarrollado por el D. 156/1995, de 3 de junio, de inspección ambiental y por la Orden de 30 de mayo de 1996, por la que se regula “el ejercicio de la inspección ambiental única y la tramitación de las denuncias ambientales”⁴⁹.

Según el art. 30 de la LPAG, la inspección ambiental tiene como función, en el marco de la defensa y protección del medio ambiente de Galicia:

“... la ejecución del control y vigilancia de las actividades e instalaciones de cualquier tipo que fuesen susceptibles de afectarle negativamente.”

Y el D. 156/1995, desarrolla los objetivos de dicha función inspectora:

“O exercicio da función de inspección ambiental ten como fin garanti-lo dereito a desfrutar dun medio ambiente 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 ambiente.” (art. 1,1).

El alcance de los medios de inspección ambiental se concreta en el art. 1,2 del D.:

“... o control previo e a vixilancia do correcto cumprimento dos instrumentos preventivos e das prescricións legais para a preservación medioambiental, co obxeto de facer constar, se é o caso, as infraccións e os danos que se producen, así coma recompi-la proba suficiente dos mesmos; e en xeral, a execución do control e vixilancia de calquera tipo de actividade e instalación que fose susceptible de afectar negativamente o medio ambiente de Galicia”.

48 Cfr. BABIO ARCAÏ, R.: “La inspección ambiental en Galicia. La potestad sancionadora de la Administración”, el *Libro de Ponencias del III Congreso del Medio Ambiente del Arco Atlántico*, Sillela 1996, pp. 683-697.

49 DOG nº 110, de 5 de junio de 1996. Vid. también la Orden de 15 de noviembre de 1999, por la que se modifica la orden de 30 de mayo de 1996, que regula el ejercicio de la inspección ambiental única y la tramitación de denuncias ambientales (DOG nº 224, de 19 de noviembre de 1999), y la Orden de 13 de marzo de 2000, por la que se modifica el anexo de la Orden de 15 de noviembre de 1999 para incluir nuevos datos en los modelos de actas de inspección con el fin de recabar mayor información en las inspecciones ambientales (DOG nº 55, de 20 de marzo de 2000).

Los organismos encargados de la inspección ambiental son tanto los órganos sectoriales con competencias ambientales -también denominados “órganos substantivos”- como la llamada “inspección ambiental única o general”. Asimismo, la Administración local desarrolla su propia inspección en el marco de sus competencias, salvo que se encuentre imposibilitada para ello, en cuyo caso podrá pedir auxilio a la Administración autonómica⁵⁰.

La función inspectora ambiental se lleva a cabo por un cuerpo específico de “inspectores ambientales” -que gozan de la consideración de agentes de la autoridad⁵¹- y por otros funcionarios autonómicos de “guarderías o asimilados”, estatales o municipales -con funciones de vigilancia según sus disposiciones particulares- que se denominan “agentes auxiliares ambientales”⁵². Para el ejercicio de sus funciones habrán de estar debidamente acreditados⁵³.

En sus funciones inspectoras las Administraciones competentes han de actuar bajo los principios de coordinación, eficacia y celeridad⁵⁴, con observancia del principio de colaboración entre ellas⁵⁵, con “especial atención” y utilizando los mejores medios técnicos disponibles⁵⁶.

Las inspecciones ambientales pueden adoptar cuatro formas distintas⁵⁷:

1^a.- *Inspecciones previas a la autorización o licencia*⁵⁸.

Se aplican sobre aquellas actividades o instalaciones que requieren la existencia de una evaluación preliminar de impacto, efectos o incidencia ambiental⁵⁹. Se trata de comprobar varios extremos: que se justifica la necesidad del proyecto -mediante la valoración de las circunstancias concurrentes-⁶⁰, que se cumple el requisito -y prescripciones- de la previa evaluación o dictamen ambiental -a través de la correspondiente “visita de comprobación” y subsiguiente “acta de comprobación”⁶¹, previa solicitud del interesado o promotor-, sin el cual no podrá

50 Cfr. arts. 29,2 de la Ley 1/1995 y 6 del D. 156/1995.

51 Cfr. art. 30,2 de la Ley 1/1995 y arts. 4 y 9 del D. 156/1995.

52 Cfr. art. 30,3 de la Ley 1/1995 y art. 4,3 del D. 165/1995. Téngase en cuenta así mismo que la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía inscrita a la Comunidad Autónoma de Galicia (Orden de 19 de junio de 1991) -la que puede llamarse “policía autonómica gallega”-, puede desempeñar funciones de control en materias de medio ambiente, a tenor de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En concreto, al señalar las funciones de las Comunidades Autónomas, a través de sus cuerpos de policía, establece la de “velar -en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado- por el cumplimiento de las disposiciones que tienden a la conservación de la naturaleza y del medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y del cualquiera otra índole relacionada con la naturaleza”.

53 La O. de 30 de mayo de 1996 regula el procedimiento de acreditación de la condición de “inspector ambiental o funcionario autonómico cualificado” (todos aquellos funcionarios que desempeñen funciones de inspección ambiental), que será expedida por la Secretaría General para la Protección Civil y el Medio Ambiente (cfr. El art. 1º y el anexo I en el que se reproduce el modelo de acreditación, de inspector ambiental y de agente auxiliar ambiental).

54 Cfr. art. 2 del D. 156/1995.

55 Cfr. art. 10 del D. 156/1995.

56 Cfr. art. 11 del D. 156/1995.

57 Vid. su enumeración en el art. 12 del D. 156/1995. Ésta recoge cuatro modalidades a diferencia de la Ley 1/1995 que sólo contempla tres clases de inspecciones (previas al otorgamiento de una autorización o licencia, en virtud de denuncia y las que puedan acordarse de oficio).

58 Cfr. art. 31,a) de la Ley 1/1995 y arts. 12,1 y 16-20 del D. 156/1995.

59 Cfr. arts. 5 a 19 de la Ley 1/1995.

60 Cfr. art. 16 del D. 156/1995.

61 Cfr. Art. 4,2 de la O de 30 de mayo de 1996 (vid. Su anexo V sobre modelo de dicho acta).

dar comienzo la actividad de que se trate⁶², y, por último, que se han cumplido las medidas correctoras impuestas, en su caso, por la autorización o licencia⁶³.

2^a.- *Inspecciones de seguimiento*⁶⁴.

Se aplica con posterioridad a la puesta en marcha de la actividad, con el objeto de comprobar que se cumplen de manera continuada las condiciones previstas en los instrumentos preventivos (evaluaciones y licencias o autorizaciones). Se prevé para ello la elaboración de un “Plan de seguimiento global” para las actividades sometidas a evaluación de impacto o efectos ambientales, elaborado por la Comisión Gallega de Medio Ambiente para cada una de las provincias⁶⁵. Si se comprueba que la actividad incumple dichas condiciones -circunstancia que se hace constar en un acta levantada al efecto⁶⁶- el órgano competente puede imponer las oportunas medidas cautelares o exigir, en su caso, la aportación de planes, programas o documentos omitidos⁶⁷.

3^a.- *Denuncias*⁶⁸.

Cuando se produzca una denuncia ambiental, formulada por personas físicas o jurídicas -de acuerdo con un modelo arbitrado al efecto⁶⁹- ante los organismos competentes⁷⁰ (Jefaturas Provinciales de protección Ambiental o Secretaría General de la Comisión Gallega de Medio Ambiente si el objeto de la denuncia afecta a dos o más provincias), donde se ponga en conocimiento hechos que puedan ser objeto de delito, infracción administrativa o incumplimiento de prescripciones de obligado cumplimiento⁷¹; la Jefatura Provincial de Protección Ambiental, o, en su caso, la Secretaría General para la Protección Civil y el Medio Ambiente, “realizará la comprobación de los hechos descritos en la denuncia y de las circunstancias que pudiesen ser necesarias para su valoración, o, bien, impulsar la averiguación por el órgano sectorial competente” (art. 26,1 in fine)⁷².

62 Cfr. arts. 16 a 19 del D. 156/1995.

63 Cfr. art. 20 del D. 156/1995.

64 Cfr. arts. 12,2 y 21-25 del D. 156/1995.

65 Cfr. art. 21 del D. 156/1995.

66 Cfr. La O de 30 de mayo de 1996, en cuyo anexo V se reproduce el modelo de dicha “acta de comprobación” (art. 4,1º).

67 Cfr. arts. 22 a 24 del D. 156/1995.

68 Cfr. art. 31, b) de la Ley 1/1995 y arts. 12,3 y 26 a 30 del D. 156/1995. Vid. También el art. 2º de la O de 30 de mayo de 1996. Con anterioridad a la Ley 1/1995, una Orden de la Consellería de la Presidencia y Administración Pública, de 31 de mayo de 1991, reguló el “procedimiento administrativo de tramitación de reclamaciones y denuncias ambientales”.

69 Cfr. art. 27,3 del D. 156/1995. La O. de 30 de mayo de 1996 desarrolla este extremo en su art. 2º y reproduce en su anexo III el modelo para la presentación de la denuncia o reclamación ambiental.

70 Cfr. art. 27,1 y 2 del D. 156/1995. Vid. También el art. 2,2 de la O de 30 de mayo de 1996, en la que se establece que las denuncias ambientales podrán presentarse “por cualquiera de los medios admitidos en el art. 45 de la Ley 30/1992 (referida a la aplicación en la Administración Pública de las técnicas y los medios electrónicos, informáticos y telemáticos).

71 Cfr. art. 26,1 del D. 156/1995.

72 La O de 30 de mayo de 1996 desarrolla este punto las posibles actuaciones de la Jefatura Provincial de Protección Ambiental, previa 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”.

En todo caso, la Administración inspectora ambiental ha de comunicar al denunciante -bien directamente o por medio de la Jefatura Provincial de Protección Ambiental- el dato de la iniciación o no del procedimiento sancionador⁷³.

Si como consecuencia de la denuncia y las consiguientes comprobaciones se deduce la posible existencia de un delito o falta relacionados con el medio ambiente la Administración deberá remitir sus actuaciones -junto con los informes jurídicos y técnicos- a los órganos jurisdiccionales competentes⁷⁴.

4ª.- *Conocimiento de oficio*⁷⁵.

Cuando la Administración tenga conocimiento por sus propios medios de la existencia de hechos -derivados de cualquier actividad en funcionamiento o abandonada de forma ilegal- que pueden ser constitutivos de delito ambiental, infracción administrativa o incumplimiento de las prescripciones de cumplimiento obligatorio, una vez realizadas las comprobaciones pertinentes, deberá ponerlos en conocimiento del órgano jurisdiccional competente o bien suscitar la apertura del procedimiento sancionador oportuno⁷⁶.

Junto con las anteriores modalidades de inspección ambiental, el D. 156/1995 añade unas especialidades para la *inspección previa y de seguimiento de las actividades clasificadas*⁷⁷. Antes del comienzo de la actividad clasificada será preceptiva la “visita de comprobación” consistente en “verificar si las instalaciones se ajustan al proyecto presentado y se han adoptado las medidas correctoras impuestas en la concesión de la licencia”⁷⁸, que deberá hacerse con la máxima prontitud⁷⁹, y que lleva implícita el derecho a percibir las tasas -municipales o autonómicas- correspondientes⁸⁰.

El resultado de la visita se ha de plasmar en un “acta de comprobación”⁸¹ -que puede ser total o parcial, según el tamaño, dimensión o complejidad de la instalación-⁸².

De la visita de comprobación pueden derivar dos posibles consecuencias:

1ª.- Que pueda darse comienzo a la actividad clasificada: cuando el acta sea totalmente favorable o que, a pesar de que las instalaciones no se ajusten exactamente al proyecto inicial, las variaciones introducidas sean accesorias y se hayan adoptado todas las medidas correctoras impuestas por la licencia⁸³.

73 Cfr. art. 28 del D. 156/1995.

74 Cfr. art. 29 del D. 156/1995.

75 Cfr. art. 31, a) de la Ley 1/1995.

76 Cfr. arts.12,4 y 31 del D. 156/1995.

77 Cfr. el Título III del D. 156/1995 (arts. 32 a 39).

78 Cfr. art. 33 del D. 156/1995.

79 La visita deberá hacerse -previa notificación al peticionario con una antelación mínima de dos días- en el plazo máximo de veinte días hábiles contados desde la fecha en que el peticionario la solicite al Ayuntamiento (cfr. art. 35,1 del D. 156/1995). No obstante si la visita no se produce en tal plazo, el promotor podrá iniciar el ejercicio de la actividad, respetando el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la licencia, sin perjuicio de las posteriores inspecciones por la Administración competente (cfr. art. 35,2 del D. 156/1995).

80 Cfr. art. 36,1 del D. 156/1995.

81 Cfr. Art. 5,1 de la O de 30 de mayo de 1996 (vid. Su anexo VI, en el que se reproduce el contenido de dicho acta de comprobación).

82 Cfr. art. 33,2 y 3 del D. 156/1995.

83 Cfr. art. 34,1, a) y b) del D. 156/1995.

2ª.- Que no se autorice la actividad clasificada por alguno de los siguientes motivos:

- si se comprueba que las obras o instalaciones realizadas varíen sensiblemente respecto del proyecto inicial, lo cual obligará al titular de la licencia a someter de nuevo el proyecto modificado a trámite⁸⁴.
- si se comprueba que no se adoptaron las medidas correctoras impuestas por la licencia, obligando al titular a cumplirlas y a una posterior visita de comprobación⁸⁵.
- si se comprueba que las instalaciones, pese a ajustarse al proyecto inicial y haberse adoptado las medidas correctoras, tales medidas no garantizan los índices o valores señalados por la normativa vigente⁸⁶.

La realización de las visitas de comprobación de las actividades clasificadas compete a los Ayuntamientos cuando dispongan del personal técnico adecuado. En caso contrario, deberá solicitarse el apoyo técnico de la Xunta a través de las Jefaturas Provinciales de Medio Ambiente, que designarán los funcionarios encargados de efectuarlas⁸⁷.

Una vez realizada la visita de comprobación, si se produce discrepancia entre la certificación del técnico director de la obra y el acta de comprobación, el titular de la actividad clasificada -que no quiera aceptar las condiciones y medidas correctoras derivadas de la visita-, podrá interponer ante el Ayuntamiento los recursos que procedan⁸⁸.

Con posterioridad al comienzo de la actividad clasificada, la inspección ambiental general o las inspecciones sectoriales (coordinadas por la Ponencia Técnica de la Comisión Provincial de Medio Ambiente y por las Jefaturas Provinciales de Protección Ambiental) podrán -de oficio o a instancia de los Ayuntamientos afectados- verificar y comprobar el cumplimiento continuado de la normativa sobre dichas actividades⁸⁹, levantando el acta correspondiente -llamado “acta de inspección”⁹⁰- y recogiendo, en su caso, las muestras de productos contaminados o contaminantes resultado de las mismas⁹¹. Además de las anteriores visitas, la inspección ambiental podrá realizar en cualquier momento las inspecciones de comprobación sobre las medidas correctoras y su eficacia, así como en general del cumplimiento de la normativa ambiental, por mandato de la Secretaría General de la comisión Gallega de Medio Ambiente o del presidente de la Comisión Provincial de Medio Ambiente⁹².

Con carácter general, el D. 156/1995 regula el alcance y contenido⁹³ de las actas de inspección -que pueden ser de investigación⁹⁴ o de comprobación⁹⁵- y que gozarán de

84 Cfr. art. 34,2,a) del D. 156/1995.

85 Cfr. art. 34,2,b) del D. 156/1995.

86 Cfr. art. 34,3 del D. 156/1995.

87 Cfr. art. 36,2 y 3 del D. 156/1995.

88 Cfr. art. 37 del D. 156/1995.

89 Cfr. Art. 5,2 de la O de 30 de mayo de 1996.

90 Cfr. Art. 5,3 de la O de 30 de mayo de 1996 y su anexo VII, que reproduce el modelo del referido acta.

91 Cfr. art. 38 del D. 156/1995 y art. 5,5 de la O de 30 de mayo de 1996.

92 Cfr. art. 39 del D. 156/1995.

93 Cfr. arts. 13,1 y 2, 14 y 15 del D. 156/1995.

94 Según la O de 30 de mayo de 1996, el “acta de investigación” -que se redactará por triplicado- procede realizarla en alguno de los siguientes supuestos:

“a) Con carácter previo ó outorgamiento dunha autorización ou licencia, co obxeto de comproba-la 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).

la presunción de veracidad respecto de los hechos que se declaren probados⁹⁶. La actividad inspectora puede exigir, en algunos casos la toma de muestras o la medida de determinados parámetros ambientales⁹⁷.

Asimismo, el citado D. establece una serie de medidas sobre las actuaciones de investigación, averiguación e inspección de la Inspección Ambiental Única, previas a la iniciación de un procedimiento sancionador, para comprobar si concurren las circunstancias que justifiquen tal incoación⁹⁸. Del resultado de dichas actuaciones -una vez realizada el acta correspondiente- la inspección ambiental formulará, en su caso, una “petición razonada”, no vinculante, al órgano sectorial competente para el inicio del procedimiento sancionador⁹⁹.

Por último, el repetido D. 156/1994 recoge en su Título V (arts. 44 a 47), los principios y las normas que han de orientar las relaciones interadministrativas de la actividad de inspección ambiental, con el objeto de lograr una efectiva coordinación y eficacia administrativa, así como la obligación por parte de los entes municipales de prestar información a los organismos autonómicos competentes¹⁰⁰. Ante el incumplimiento por parte de los entes locales de las obligaciones impuestas por la LPAG o de las demás normas ambientales, la Administración autonómica -previo plazo para su cumplimiento voluntario- podrá adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento a costa o en sustitución de la entidad local, e incluso utilizar los medios impugnatorios previstos por la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local¹⁰¹.

IV. LOS MECANISMOS PREVENTIVOS. LAS TÉCNICAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE GALICIA.

1. Las modalidades de evaluación ambiental y su posible inserción en el procedimiento de prevención y control integrado de la contaminación.

Como dispone el art. 11,4 de la LPCIC: “*Las Comunidades Autónomas dispondrán lo necesario para la inclusión en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada...: a) las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental u otras formas de evaluación ambiental previstas en la normativa autonómica, cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la Comunidad*”

B) En virtud de denuncia de algún hecho que pudiese ser constitutivo de delito, infracción administrativa, o incumplimiento de prescripción de obligado cumplimiento legal (artigo 12,3º do D. 156/1995).

C) De oficio, para 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 delito ou infracción administrativa (artigo 12,4º do D 156/1995).

95 Cfr. art. 13,3,4 y 5 del D. 156/1995. La O de 30 de mayo de 1996 reproduce en sus anexos IV y V los modelos de las actas de investigación y de comprobación, respectivamente, en los que han de plasmarse los resultados de dichas actividades.

96 Cfr. los arts. 32,2 de la Ley 1/1995 y 13,6 del D. 156/1995.

97 Cfr. El art. 3,3 y 4 de la O de 30 de mayo de 1996, sobre la forma de proceder en tales actuaciones.

98 Cfr. art. 40 del D. 156/1995.

99 Cfr. art. 41 del D. 156/1995.

100 Cfr. arts. 44 y 45 del D. 156/1995.

101 Cfr. arts. 46 y 47 del D. 156/1995.

Autónoma". Por consiguiente, parece oportuno analizar muy brevemente el régimen actual de la normativa ambiental de Galicia en dicha materia¹⁰².

La Comunidad Autónoma de Galicia, en desarrollo de sus competencias ambientales -amparadas por el art. 149,1,23 de la CE y art. 27,30 de su Estatuto de Autonomía para dictar "normas adicionales de protección"- procedió, primero, a la regulación propia de la "Evaluación del Impacto Ambiental" por el Decreto 442/1990, de 13 de septiembre¹⁰³ y, posteriormente, complementó esta normativa con el Decreto 327/1991, de 4 de octubre, de "Evaluación de Efectos Ambientales"¹⁰⁴. En ambas se trasladaron los principios establecidos en la Directiva comunitaria y en la legislación básica ambiental. No obstante, en la actualidad esta normativa debe adecuarse a las recientes reformas introducidas en el Derecho Comunitario y en el Derecho estatal, en particular, a través de la Ley 6/2001, de 8 de mayo de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio de evaluación de impacto ambiental¹⁰⁵. También, hacia el futuro, deberá someterse a evaluación determinados planes y programas con repercusión ambiental tal como establece la reciente Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a "la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente".

La Ley 1/1995, de Protección Ambiental de Galicia concede la máxima importancia a los procedimientos de evaluación al regularlos en primer lugar dentro de las técnicas de defensa del medio ambiente (los Capítulos 1º, 2º, 3º y 4º del Título I de la Ley). Tal como establece el art. 5,1:

"todos los proyectos, obras y actividades que sean susceptibles de afectar al medio ambiente deberán obtener una autorización, y su otorgamiento derivará de un previo procedimiento que determinará el órgano de la Administración Ambiental, según la clasificación del grado de protección que les sea aplicable"

Los procedimientos que se prevén en la Ley, de acuerdo con el criterio del grado de protección aplicable (de mayor a menor), son tres:

- a) la evaluación del impacto ambiental.
- b) la evaluación de los efectos ambientales.
- c) la evaluación de la incidencia ambiental.

El art. 2,a de la Ley resume así el objetivo perseguido por éstas técnicas:

"La clasificación de las actividades de acuerdo con su incidencia ambiental, con el fin de evitar y corregir, dentro del procedimiento de autorización previa y de la subsiguiente vigilancia y control, los efectos negativos que éstas pueden tener sobre el medio ambiente"

Y el art. 4º de la Ley expresa el ámbito de protección sobre el que han de aplicarse:

"... el medio natural constituido por la población, la fauna, la flora, la diversidad genética, el suelo, el subsuelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, así como la interrelación entre los elementos antes mencionados, los recursos naturales y culturales, incluido el patrimonio arquitectónico y arqueológico, en cuanto que pueden ser objeto de contaminación y deterioro por causas ambientales"

102 Cfr. el trabajo de ALONSO PICÓN, J.F.: *Evaluación de Impacto Ambiental en Galicia*, Universidad de A Coruña, A Coruña, 1998.

103 DOG nº 188 de 25 septiembre de 1990.

104 DOG nº 199, de 15 de octubre de 1991.

105 BOE nº 111, de 9 de mayo de 2001.

Por otra parte, la Ley define el concepto de evaluación como “aquella actividad del órgano ambiental que tiene por objeto determinar la compatibilidad de un proyecto, obra o actividad con el medio ambiente y, si es preciso, las medidas correctoras que deben incluirse en el proyecto y/o en su desarrollo” (art. 5,3). Una técnica que, según el art. 6º, podrá aplicarse sobre actividades que se estén realizando o que ya se hayan realizado (cfr. art. 6º). De igual modo, la Ley dispone el carácter preceptivo y vinculante del requisito previo de la autorización, sin la cual no es posible otorgar la licencia de apertura o de la actividad evaluada (art. 5,4).

Con carácter general el “órgano ambiental” en Galicia encargado de tramitar los procedimientos de evaluación de impacto ambiental es, en la actualidad, la “Dirección General de Calidad y Evaluación ambiental”.

2. La Evaluación del Impacto Ambiental.

La Ley 1/1995 se refiere a este procedimiento en sus arts. 7º a 9º, indicando, muy escuetamente, el ámbito de su aplicación -las actividades incluidas en la normativa comunitaria, en la legislación básica del estado y en el ámbito autonómico- (art. 7º), remitiendo al desarrollo reglamentario la elaboración del catálogo de actividades sometidas y el procedimiento para su declaración (cfr. art. 8º), y disponiendo como única norma legal que “la declaración de impacto será de carácter vinculante para el órgano de competencia sustantiva si la declaración fuera negativa o impusiese medidas correctoras” (art. 9º).

La Comunidad Autónoma Gallega reguló este procedimiento por D. 442/1990, de 13 de septiembre, D. que, según la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 1/1995, sigue en vigor mientras no se aprueben las normas reglamentarias que la desarrollen.

Las actividades sometidas a la evaluación del impacto ambiental según el citado D. son las que se recogen en su Anexo I¹⁰⁶, cuya realización y/o autorización corresponda a la Administración de la Xunta de Galicia.

106 El Anexo I contiene la siguiente lista de actividades:

1. Refinerías de petróleo bruto, con exclusión de las empresas que producen únicamente lubricantes derivados del petróleo, así como instalaciones de gasificación y pirólisis de esquistos bituminosos con capacidad superior a 500 Tm/día. Oleoductos y gaseoductos submarinos.
2. Centrales eléctricas con potencia igual o superior a 300 MW. Otras instalaciones de combustión con potencia térmica de, al menos, 300 MW. Otros reactores nucleares (con exclusión de las instalaciones de investigación para la producción y transformación de materias fisionables y fértiles en las que la potencia máxima no pase de 1 kW de duración permanente térmica).
3. Instalaciones destinadas exclusivamente al almacenamiento permanente, o a eliminar definitivamente residuos radiactivos (...)
4. Plantas siderúrgicas integrales.
5. Instalaciones destinadas a la extracción de amianto así como el tratamiento y transformación del amianto y de los productos que contienen amianto. Para los productos de amianto-cemento, una producción anual de más de 20.000 toneladas de productos terminados, y para otras utilizaciones de amianto, una utilización de más de 200 toneladas por año.
6. Instalaciones químicas integradas (...)
7. Construcción de autopistas, autovías y líneas de ferrocarril de largo recorrido, que supongan nuevo trazado, aeropuertos con pistas de despegue y aterrizaje de una longitud mayor o igual a 2.100 metros y aeropuertos de uso particular (...).
8. Puertos comerciales, vías navegables y puertos de navegación que permitan el acceso a barcos superiores a 1.350 toneladas y puertos deportivos (...)
9. Instalaciones de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos por incineración, tratamiento químico o almacenamiento en tierra (...)

El órgano administrativo ambiental encargado de la tramitación administrativa del expediente es, en la actualidad, la “Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental”¹⁰⁷, y que es distinto del “órgano sustantivo”, es decir, del organismo competente para conceder la autorización del proyecto sometido a la evaluación.

La evaluación del impacto ha de contener, al menos, los aspectos y determinaciones que se enumeran en el art. 3º del D. y que consisten, sintéticamente, en los siguientes elementos:

- a) descripción del proyecto y sus acciones; examen de alternativas y justificación de la solución adoptada.
- b) inventario ambiental y descripción de las interacciones ecológicas o ambientales claves.
- c) identificación y valoración de impactos, tanto en la solución propuesta como en sus alternativas.
- d) establecimiento de medidas protectoras y correctoras y el programa de vigilancia ambiental, y
- e) el documento de síntesis.

El procedimiento de evaluación se regula en los arts. 5º y 6º del D. y comprende los siguientes trámites:

- 1º) presentación del estudio de impacto ambiental por el promotor del proyecto, ante la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental.
- 2º) la iniciación de la tramitación administrativa del expediente de impacto por la citada Dirección General y solicitud de informes al órgano sustantivo y a las Consellerías e Instituciones que interese consultar.
- 3º) el trámite de información pública.
- 4º) la remisión del expediente por el órgano sustantivo con su propuesta de declaración -más las alegaciones formuladas en la información pública y otras posibles observaciones- a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental.
- 5º) el estudio y análisis técnico del expediente por la misma Dirección General, que lo puede devolver al órgano sustantivo y al promotor del proyecto, si lo estima incorrecto, para la realización de correcciones y estudios complementarios.
- 6º) la declaración de impacto ambiental por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y su remisión al órgano sustantivo.

10. Grandes presas (...)

11. Primeras repoblaciones cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas (...) -se relacionan las circunstancias para entender que existe “riesgo de grave transformación ecológica negativa”-

12. Extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales (...)

13. Todas aquellas actuaciones que produzcan una alteración física o una pérdida de los valores naturales culturales, científicos o educativos de los espacios naturales en régimen de protección general, incluidos en el Registro General de Espacios Naturales de Galicia.

14. Cualquier actuación que, mediante decreto del Consello de la Xunta de Galicia, se considere, con posterioridad a la aprobación del presente Decreto, que debe estar sujeta a la evaluación del impacto ambiental ordinario.

107 Cfr. el art. 7 del Decreto 14/2002, de 24 de enero.

7º) Publicación de la declaración del impacto en el Diario Oficial de Galicia y su comunicación al promotor del proyecto.

La vigilancia y seguimiento sobre la realización del proyecto corresponde al órgano sustantivo competente, que podrá efectuar las comprobaciones necesarias, requerir, en su caso, la suspensión de su ejecución, e incluso, ejercer las acciones encaminadas a restituir la realidad física alterada por la ejecución del proyecto (cfr. art. 7º del D).

3. La Evaluación de Efectos Ambientales.

Al igual que la técnica de la evaluación del impacto ambiental, la Ley 1/1995 es muy parca en la regulación del procedimiento de evaluación de efectos ambientales (cfr. arts. 10º a 12º), que sólo se distingue del anterior en cuanto que las actividades sometidas tienen menor incidencia sobre el medio ambiente y el procedimiento para su evaluación es mucho más simplificado.

Como ya adelantamos, la Xunta de Galicia aprobó por D. 327/1991, de 4 de octubre, el procedimiento de Evaluación de Efectos Ambientales, y que sigue en vigor tal como establece la Disposición transitoria 2ª de la Ley 1/1995. La aprobación de esta nueva técnica de evaluación se justificó en la necesidad de complementar el D. 442/1990, mediante la creación de un procedimiento más simplificado que el de la evaluación del impacto, para una serie de actividades y proyectos que hacían aconsejable la realización de estudios ambientales.

El objeto de la evaluación de efectos ambientales se fija de forma indeterminada para “todos los proyectos públicos y privados, de ejecución de obras, instalaciones o cualquier otra actividad contemplada en las diferentes legislaciones sectoriales, tanto de la Comunidad Autónoma¹⁰⁸ como del Estado, que precisen o prevean la necesidad de la realización de un estudio ambiental y no estén contemplados en el anexo del D. 442/1990...” (art. 1º del D)¹⁰⁹.

108 Así, por ejemplo, las determinaciones contenidas en: Decreto 81/1989, de 1 de mayo, sobre medidas de ordenación de las nuevas plantaciones con el género eucalipto (art. 2,2); el Decreto 82/1989, de 11 de mayo, por el que se regula la figura de espacio natural en régimen de protección natural; etc.

109 Según una información procedente de la Secretaría General de la Comisión Gallega de Medio Ambiente, las actividades sometidas a evaluación de efectos ambientales son las siguientes:

- * Carreteras de nuevo trazado. Otras vías no contempladas en el D. 1131/1988.
- * Explotaciones mineras de extracción, clasificación, lavado y almacenamiento de minerales.
- * Oleoductos, gaseoductos y transportes por tuberías de hidrocarburos y productos químicos.
- * Depósitos de GLP (más de 500 m3)
- * Almacenes de productos petrolíferos (más de 500 m3).
- * Almacén de sustancias tóxicas y peligrosas
- * centrales térmicas con potencia inferior a 300 MW.
- * Minicentrales hidroeléctricas.
- * Obras de espacios protegidos, zonas húmedas y zonas costeras.
- * Aterramiento, relleno, drenaje o desecación de zonas húmedas, marismas y lagunas.
- * Instalaciones de aglomerados asfálticos (tiempo de explotación superior a 15 meses).
- * Instalaciones de colas, barnices y pinturas.
- * Revestimiento de metales, de galvanizado y tratamiento químico (mayor de 5 m3).
- * Cementerio de automóviles (de más de 5.000 m2 ó 30 coches).
- * Astilleros, varaderos y talleres de ribera.
- * Polígonos industriales.

El procedimiento para la evaluación de los efectos ambientales regulado en el extenso art. 2º del D. 327/1991, se compone de los siguientes trámites:

1º) la presentación del estudio de efectos ambientales por el promotor -que deberá contener los apartados previstos en el art. 2,2 del D.- ante la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental.

2º) la instrucción del procedimiento por la citada Dirección General -que deberá consultar a los organismos e instituciones que considere oportunos y podrá solicitar al promotor la corrección de las deficiencias que aprecie en el proyecto-

3º) el trámite de información pública.

4º) la declaración de efectos ambientales por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental -en el plazo de 30 días desde la terminación de la información pública- y su remisión al órgano sustantivo.

Al igual que en el procedimiento de declaración de impacto, la vigilancia y seguimiento de la ejecución del proyecto, así como la determinación de las responsabilidades y daños por su incumplimiento, corresponde al órgano sustantivo (cfr. art. 3º del D.).

4. La Evaluación de la Incidencia Ambiental. Las “actividades clasificadas”.

El control de las “actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas”, también llamadas “actividades clasificadas”-o actividades RAMINP-, es una de las funciones administrativas más antiguas sobre la protección ambiental en nuestro país¹⁰, que fue implantada por el D. 1414/1961, de 30 de noviembre.

-
- * Instalaciones industriales con potencia superior a 10 MW.
 - * Industrias textiles, del cuero, de la goma, farmacéutica y almacén de éstos últimos.
 - * Instalaciones de depuración de aguas residuales (superiores a 10.000 hab.).
 - * Estaciones de tratamientos de agua potable, depósitos de agua y canalizaciones hidráulicas (más de 10.000 hab.)
 - * Obras para ganar terrenos al mar o cauces fluviales.
 - * Obras de defensa y regeneración o que incidan en costas y playas.
 - * Obras de encauzamiento y desvío de cauces fluviales (más de 100 m)
 - * Construcción y ampliación de cualquier tipo de puertos.
 - * Instalaciones destinadas al tratamiento de residuos sólidos urbanos, agropecuarios, industriales o clínicos (más de 10.000 hab.)
 - * Establecimientos marisqueros y auxiliares.
 - * Pistas y circuitos de carreras.
 - * Campamentos públicos.
 - * Instalaciones recreativas (parques, jardines botánicos, zoológicos) (más de 10 has.).
 - * Explotaciones ganaderas de cría intensiva de más de 25 UGM y con densidad superior a 3 UGM.
 - * Cría de especies exóticas.
 - * Industrias alimentarias y agroalimentarias.
 - * Industrias forestales.
 - * Industrias de aprovechamientos de algas marinas.
 - * Fábricas de derivados de conchas y moluscos.
 - * Modificaciones o ampliaciones de proyectos que figuren en el D. 442/1990.
 - * Cualquier actividad en espacios protegidos definidos en el anexo de Normas Complementarias y Subsidiarias del planeamiento de las Provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra

El control de las actividades clasificadas ha sido una de las primeras competencias transferidas a Galicia en materia de medio ambiente¹¹⁰. La regulación sustantiva de estas actividades ha venido rigiéndose en Galicia por el Reglamento estatal de 1961, presentando únicamente peculiaridades en el aspecto organizativo.

El D. 156/1995 de 3 de junio, por el que se regula la inspección ambiental, recoge los diferentes trámites y actuaciones sobre el funcionamiento de las actividades clasificadas. Tales procedimientos han sido estudiados ya en el apartado correspondiente a la disciplina ambiental.

La LPAG denomina este procedimiento de “evaluación de la incidencia ambiental” y lo regula, con relativa extensión, a continuación de los de impacto y efectos ambientales (cfr. arts. 13º a 19º). Al establecer su ámbito de actuación reproduce las definiciones que de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas ofrece el viejo RAMINP.

Mayor atención dedica la Ley 1/1995 a las competencias de los Municipios en la evaluación de la incidencia ambiental. La Ley atribuye, con carácter general, la competencia sobre este procedimiento a la Administración autonómica, pudiendo delegarla en los Municipios previa solicitud de éstos y siempre que acrediten disponer de “los medios técnicos, personales y materiales suficientes para el ejercicio de la competencia” (art. 15º).

En el supuesto de delegación a los Municipios, se fijan unos contenidos mínimos que debe cumplir el acuerdo autonómico delegante -que debe publicarse en el DOG-: determinación de las competencias delegadas, comienzo de la delegación, condiciones para la instrucción de los expedientes, y controles que se reserva la Administración autonómica (art. 16º). Asimismo, la Administración autonómica podrá establecer instrucciones técnicas sobre el ejercicio de las competencias delegadas, solicitar información a los Municipios sobre su gestión ambiental y formular los requerimientos para corregir las deficiencias que se observen (art. 17º), y los Municipios deben informar a la Administración autonómica sobre las peticiones de evaluación de incidencia ambiental y sobre las licencias otorgadas (art. 18º).

En todo caso, el dictamen de evaluación de incidencia ambiental emitido por los organismos competentes de la Administración autonómica tendrán -como señala el art. 19º- “efectos vinculantes para la autoridad municipal que debe otorgar la licencia cuando fuese negativa o imponga medidas correctoras que no estén contempladas en el proyecto...”.

Como establece el art. 11, 2 de la LPCIC: “El otorgamiento de la autorización ambiental integrada... precederá en su caso a las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias, entre otras: b) Licencia municipal de actividades clasificadas...”. Por consiguiente, la futura regulación gallega sobre prevención y control integrado de la contaminación deberá respetar las competencias de los Municipios en esta materia.

110 Sobre el régimen de actividades clasificadas cfr.: DOMPER FERRANDO, J.: “El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas”, I y II, Madrid 1992; FERNANDEZ RODRIGUEZ, 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; LOPEZ NIETO Y MALLO, F.: *Manual de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, Ed. Tecnos, Madrid 1986, 2a.ed.;

111 Cfr. el RD. 212/1979 de traspaso de competencias sobre actividades clasificadas al ente preautonómico gallego y, consolidadas tras la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia, por el RD. 1706/1982, de traspasos de servicios.

V. BREVE PANORÁMICA DEL LA LEGISLACIÓN SECTORIAL DEL DERECHO AMBIENTAL DE GALICIA.

1. Normativa directamente implicada en la ejecución del régimen de prevención y control integrado de la contaminación.

Tal como se deduce del régimen jurídico de la LPCIC hay varias normas gallegas, teniendo en cuenta la normativa básica del Estado, deberán adecuarse a la futura autorización ambiental que regule la Comunidad Autónoma de Galicia.

A. Normativa sobre residuos.

A los efectos de la regulación de la autorización ambiental integrada de Galicia que, de acuerdo con el art. 11,1, b) de la LPCIC, deberá integrar en un solo acto de intervención administrativa varias autorizaciones ambientales sobre la producción y gestión de residuos, deben tenerse en cuenta las siguientes normas gallegas:

- Decreto 154/1993, de 24 de junio de 1993, sobre régimen jurídico básico del servicio público de gestión de los residuos industriales¹¹²
- Ley 10/1997, de 22 de agosto, de Residuos Sólidos Urbanos de Galicia¹¹³.
- Decreto 154/1998, de 28 de mayo, por el que se publica el catálogo de residuos de Galicia¹¹⁴.
- Decreto 260/1998, de 10 de septiembre, por el que se regula la autorización de gestor de residuos sólidos urbanos y la inscripción en el Registro General de Gestores de Residuos Sólidos Urbanos¹¹⁵.
- Decreto 263/1998, de 10 de septiembre, por el que se regula la autorización y se crea el Registro de productores y Gestores de Residuos Peligrosos¹¹⁶.
- Resolución de 2 de junio de 1999, por la que se ordena la publicación del acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia, de 23 de abril de 1999, por el que se aprueba definitivamente como plan sectorial de incidencia supramunicipal el Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Galicia¹¹⁷.
- Decreto 263/1999, de 30 de septiembre, por el que se fija la concentración límite en suelos afectados por vertidos de residuos HCH¹¹⁸.
- Decreto 298/2000, de 7 de diciembre, por el que se regula la autorización y notificación de productor y gestor de residuos de Galicia y se crea el Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia¹¹⁹.

112 DOG nº 130, de 9 de julio de 1993.

113 BOE nº 237, de 3 de octubre de 1997.

114 DOGA, núm. 107, de 5 de junio de 1998.

115 DOGA núm. 189, de 29 de septiembre de 1998.

116 DOG nº 190, de 30 de septiembre de 1998.

117 DOG nº 106, de 4 de junio de 1999.

118 DOG, nº 196, de 8 de octubre de 1999.

119 DOG n.º 4, de 5 de enero de 2001.

- Orden de 26 de diciembre de 2000 por la que se regula el régimen de autorización como gestor de residuos de las actividades transformadoras de desperdicios de origen animal y animales muertos¹²⁰
- Orden de 26 de diciembre de 2000, por la que se regula el régimen de autorización como gestor de residuos de las actividades transformadoras de desperdicios de origen animal y animales muertos¹²¹.

B. Normativa sobre contaminación acústica.

También pueden ser objeto de inclusión en la autorización ambiental integrada los actos de intervención y los límites de emisión en materia de contaminación acústica. Por lo tanto debe tenerse en cuenta las normas gallegas siguientes:

- Ley 7/1997 de 11 de agosto, contra la Contaminación Acústica¹²².
- Decreto 150/1999, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 7/1997, de 11 de agosto¹²³.

C. Normativa sobre vertidos.

Otros actos de intervención que, según el citado art. 11,1,b), han de integrarse en la autorización ambiental integrada son los relativos a los vertidos a las aguas continentales y los vertidos desde tierra al mar. Por lo tanto, ha de considerarse la normativa gallega vigente:

- Ley 8/1993, do 23 de Junio, reguladora da Administración Hidráulica de Galicia¹²⁴, que sólo afectaría a los vertidos de aguas a la denominada Cuenca Hidrográfica Galicia-Costa, de competencia exclusiva de Galicia y que es gestionada por el organismo autónomo “Aguas de Galicia” (dependiente de la Consellería de Medio Ambiente, desde el año 2002).
- Ley 8/2001, de 2 de agosto, de protección de la calidad de las aguas de las rías de Galicia y de ordenación del servicio público de depuración de las aguas residuales urbanas¹²⁵, en la que se establecen los parámetros técnicos y límites de emisión de los vertidos.

D. Normativa urbanística.

Con el objeto de proceder a la emisión del informe del Ayuntamiento (en cuyo territorio se ubique la instalación), previsto en el art. 12,1,b) y 15 de la LPCIC, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, debe tenerse cuenta la legislación urbanística propia de Galicia regulada en la:

- Ley 1/1997 de 24 de Marzo, del Suelo de Galicia¹²⁶.

120 DOG n.º 3, de 4 de enero de 2001.

121 DOG n.º 3, de 4 de enero de 2001.

122 DOG n.º 159 de 20 de agosto de 1997. Cfr. también el Decreto 150/1999, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra a contaminación acústica (DOGA n.º 100, 27 de mayo de 1999).

123 DOG n.º 100, de 27 de mayo de 1999.

124 DOG n.º 125 de 2 de Julio de 1993. Cfr. también el Decreto 27/1996, do 25 de enero, por el que se aprueba el reglamento del desarrollo legislativo del Capítulo IV de la Ley 8/1993 reguladora de la Administración Hidráulica, relativo al canon de saneamiento (DOG n.º 23, do 1.02.96).

125 DOGA n.º 161, de 28 de julio de 2001.

126 DOG n.º 59, de 26 de marzo de 1997.

E. Normativa sobre contaminación atmosférica.

En materia de contaminación atmosférica sólo existe en Galicia una normativa propia sobre el llamado “impuesto de contaminación atmosférica”¹²⁷. Sin embargo, cabe destacar la existencia en el Parlamento de Galicia del Proyecto de “Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico” que, presumiblemente va a ser aprobado en breves fechas¹²⁸.

2. Otra normativa sectorial.

Asimismo, deben destacarse otras normas del Derecho Ambiental de Galicia que constituyen el marco jurídico en que se deberá desarrollar el futuro régimen de la prevención y control integrado de la contaminación de Galicia:

- Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia (DOG nº 233 de 5 de diciembre de 1995).
- Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal (DOG, nº 75, de 17 de abril de 2000).
- Decreto 185/1999, de 17 de junio, por el que se establece el procedimiento para la aplicación, en la Comunidad Autónoma gallega, de un sistema voluntario de gestión y auditoría medioambiental (DOG nº 126, de 2 de julio de 1999).
- Decreto 455/1996, de 7 de noviembre, de fianzas en materia ambiental (DOG nº 32, de 17 de febrero de 1997).
- Decreto 295/2000, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia, en relación con el pacto ambiental en la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG nº 2, de 3 de enero de 2001).
- Ley 7/1992, de 24 de julio, reguladora de la pesca fluvial (DOG nº 151, de 5 de agosto de 1992)
- Decreto 130/1997, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de la pesca fluvial y de los ecosistemas acuáticos continentales (DOG, nº 106, de 4 de junio de 1997).
- Ley 6/1993, de 11 de mayo de 1993, sobre pesca marítima (DOG, nº 101, de 31 de mayo de 1993).
- Ley 4/1997, de 25 de junio, de caza de Galicia (DOG, nº 133, de 11 de julio de 1997).
- Decreto 205/1995, de 6 de julio, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica (DOG nº 136, de 17 de julio de 1995).
- Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza (DOG nº 171, de 4 de septiembre de 2001).

¹²⁷ Se trata de la Ley 12/95, de 29 de Diciembre del Impuesto sobre la contaminación atmosférica (DOG nº 249 de 30 diciembre de 1995). Cfr. también el Decreto 29/2000, de 20 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre la contaminación atmosférica (DOG nº 34, de 18 de febrero de 2000).

¹²⁸ Boletín Oficial del Parlamento de Galicia nº 243, de 27 de noviembre de 2002.

VI. REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA FUTURA NORMATIVA GALLEGA DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN.

La futura regulación gallega de la prevención y control integrado de la contaminación -que constituirá una norma adicional de protección respecto del régimen jurídico contenido en la LPCIC- tiene su fundamento en los principios orientadores del Derecho Ambiental de Galicia, en particular, los relativos a la prevención y a la integración y coordinación administrativa. Su introducción en Galicia supondrá una aplicación específica de la doctrina de la “Administración Única” que hace unos años se popularizó el actual Presidente de nuestra Comunidad Autónoma¹²⁹.

De cara a su elaboración sería deseable que hiciera un esfuerzo de integración de los diferentes mecanismos de protección ambiental que existen actualmente. Así, por ejemplo, convendría integrar en la futura “autorización ambiental integrada” gallega los instrumentos de evaluación de impacto ambiental en sus tres niveles (la evaluación de impacto, de efectos y de incidencia ambiental) tal como permite la LPCIC. Asimismo, sería una buena oportunidad para establecer un régimen propio de la licencia municipal de actividades clasificadas, respetando las competencias de los Ayuntamientos en esta materia como escrupulosamente lo hace la norma básica estatal. También debe aprovecharse para coordinar la autorización ambiental en el marco de la legislación urbanística gallega (actualmente en proceso de revisión).

Por último, el procedimiento de la autorización ambiental debe de evitar en lo posible la prolongación de los plazos de su tramitación para lograr un sistema ágil y competitivo. Si bien el nuevo sistema de autorizaciones previsto por la LPCIC va a tener una incidencia relativamente reducida (en cuanto al número de instalaciones) en Galicia, conviene que, sin perder el rigor de los controles administrativos, se ofrezca una alternativa flexible y dinámica. En esta línea puede utilizarse los mecanismos ya previstos en la legislación gallega sobre las ecoauditorías y los pactos ambientales.

129 Cfr. el trabajo de RODRÍGUEZ-ARANA, J.: *La Administración Única en el marco constitucional*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago, 1993.