

## I. AS NOSAS LEIS

### LA LEY DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE GALICIA: SUS BASES JURÍDICAS Y PRINCIPIOS ORDENADORES (I).

**FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA**

*Profesor Titular de Dereito Administrativo  
Universidade de A Coruña*

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN. I. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO AMBIENTAL DE GALICIA. 1. La constitucionalización del “derecho al medio ambiente” en España. 2. La recepción en España de los ordenamientos supranacionales. A. El Derecho Internacional del medio ambiente. B. La Política y el Derecho Comunitario sobre el medio ambiente. 3. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente. II. LA BASE ESTATUTARIA Y EL DESARROLLO LEGAL DEL DERECHO AMBIENTAL DE GALICIA. 1. El Estatuto de Autonomía de Galicia y el proceso de traspaso de funciones y servicios de carácter medioambiental. 2. La Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de Galicia. 3. El desarrollo normativo del derecho ambiental de Galicia. III. LOS PRINCIPIOS ORDENADORES DE LA LEY DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE GALICIA. 1. La importancia ordenadora de los principios en el Derecho Ambiental. Su plasmación en la Ley de Protección Ambiental de Galicia. 2. El “supraprincipio” del “desarrollo sostenible” y la utilización racional de los recursos naturales. 3. Principio de preservación o conservación, restauración y mejora o promoción del medio ambiente. 4. Principio de acción preventiva. 5. Principio de integración y de coordinación. 6. Principio de subsidiariedad. 7. Principios de participación, publicidad y transparencia administrativa.

### INTRODUCCIÓN.

La preocupación por el medio ambiente ha venido creciendo aceleradamente durante los últimos decenios dando lugar a la aparición de una nueva rama del Derecho: el llamado

“Derecho Ambiental”. La llamada de alerta por parte de la comunidad científica sobre el deterioro de los diferentes elementos que componen los ecosistemas de nuestro Planeta ha suscitado una sensibilización social hacia estas cuestiones que, finalmente, ha sido asumida por los poderes públicos.

Desde mediados del siglo XX se han puesto en marcha estrategias públicas y se han aprobado multitud de normas de distinto alcance –internacional, estatal, regional, local, etc.- que pretenden resolver, con mayor o menor fortuna, problemas tan diversos como la degradación de las aguas –marinas y continentales-, la reducción de la capa de ozono, el cambio climático, la contaminación acústica, el tratamiento y la reducción de los residuos, la deforestación y desertización de los suelos, la pérdida de la biodiversidad biológica, etc.

En esta necesaria línea de actuación, nuestra Comunidad Autónoma de Galicia, desde el ámbito de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y en el marco de los ordenamientos jurídicos de más amplio alcance - internacional, comunitario y estatal- viene desarrollando una política específica en materia ambiental que se ha concretado en diversas normas de rango legal o reglamentario, pudiéndose hablar, hoy en día, de la existencia de un “Derecho Ambiental de Galicia”.

El objeto de este trabajo es el de exponer las bases jurídicas en que se asienta este novedoso grupo normativo del Derecho de Galicia. Para ello, se centra en el análisis de su norma cabecera, la *Ley de Protección Ambiental de Galicia* aprobada por el Parlamento gallego en 1995, limitándonos, en esta ocasión, al estudio de sus principios ordenadores que han de orientar la actividad jurídica en esta materia.

## **I. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO AMBIENTAL DE GALICIA.**

### **1. La constitucionalización del “derecho al medio ambiente” en España.**

Pese a que con anterioridad a la promulgación de la Constitución Española de 1978 existen importantes precedentes normativos en el campo del Derecho Ambiental<sup>1</sup>, sólo puede hablarse, con propiedad, de un ordenamiento ambiental en España a partir de la apro-

---

<sup>1</sup> Entre los precedentes más relevantes de nuestro Derecho Ambiental podemos destacar el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (desarrollado, a su vez, por la Instrucción contenida en la Orden de 15 de marzo de 1963) donde por primera vez se utiliza el término “medio ambiente”. Asimismo, la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, en cuya Exposición de Motivos se encuentra una formulación “avant la lettre” del carácter sistémico del Derecho Ambiental.

bación de dicha Carta Magna. Se trata de una pujante rama del Derecho que ha venido experimentando un desarrollo imparable<sup>2</sup>.

La Constitución de 1978 (en adelante, CE) se enmarca en una corriente constitucionalista, iniciada a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972 sobre el “Medio Humano”, en la que se formula uno de los derechos fundamentales, denominados de “tercera generación”, entre los que se encuentra el “derecho al medio ambiente”<sup>3</sup>. Este derecho al medio ambiente aparece incardinado en la CE en el Capítulo III del Título 1º, dentro de los llamados “Principios rectores de la política social y económica”<sup>4</sup>. Efectivamente, su art. 45 consagra el “derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado”<sup>5</sup> y lo enuncia del siguiente modo:

- “1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos en que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”

De este enunciado se deducen las siguientes consecuencias jurídicas:

- 1ª.-El medio ambiente es, a la vez, objeto de un derecho fundamental -de todos a disfrutarlo- pero también un deber de todos de conservarlo.
- 2ª.-Los poderes públicos (legislativo, ejecutivo, judicial, etc.) tienen encomendada una especial misión de proteger el medio ambiente procurando que los recursos naturales sean utilizados racionalmente y realizando o promoviendo las finalidades típicas del Derecho ambiental: protección y defensa, mejora y restauración, en su caso, de

---

<sup>2</sup> Para una profundización en el ordenamiento ambiental español es fundamental manejar, en todo caso, la magna obra de MARTÍN MATEO, R.: *Tratado de Derecho Ambiental*, vols. I-III, Trivium, Madrid 1991, 1992 y 1997. También con un carácter expositivo amplio: ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Director): *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 2ª edición, Lex Nova, Valladolid 2000, y DE MIGUEL PERALES, C.: *Derecho Español del Medio Ambiente*, Civitas, Madrid 2000.

<sup>3</sup> Cfr. *in totum*, la monografía de BELLVER CAPELLA, V.: *Ecología: de las razones a los derechos*, Ecorama, Granada 1994. También: SERRANO MORENO: *Ecología y Derecho*, Ecorama, Granada 1992.

<sup>4</sup> Cfr. la monografía de ESCOBAR ROCA, G.: *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Dykinson, Madrid 1995.

<sup>5</sup> Cfr. LOPERENA ROTA, D.: *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid 1996.

los elementos integrantes del medio ambiente. La solidaridad colectiva puede implicar el sacrificio de intereses privados en favor de aquellos objetivos.

3ª.-La infracción de los recursos y valores contenidos en el derecho deben ser compensados mediante el triple mecanismo jurídico de responsabilidad: la protección penal (el delito ecológico), las sanciones administrativas y la responsabilidad civil.

De otra parte, el art. 53,3 de la CE establece el alcance de los derechos contenidos en el Capítulo III del Título 1º, entre los que se encuentra el mencionado derecho al medio ambiente adecuado. Así, establece el citado art., que:

“el reconocimiento, respeto y protección de los principios (rectores de la política social y económica) (..) informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.”

Aunque de lo que antecede parece deducirse que para hacer valer este derecho al medio ambiente -para alegarlo en un proceso judicial- deben existir previamente normas legales que desarrollen sus diferentes facetas de protección, cada vez es más amplia la doctrina -entre la que me incluyo- que defiende, en este caso, la existencia de verdaderos derechos subjetivos derivados de la propia CE<sup>6</sup>.

## **2. La recepción en España de los ordenamientos supranacionales.**

En virtud de la propia CE (cfr. arts. 93 a 96) se ha producido la recepción en el Ordenamiento jurídico español de un importante elenco de normas ambientales de naturaleza supranacional procedentes, tanto del Derecho Internacional como del Derecho Comunitario Europeo.

### ***A. El Derecho Internacional del medio ambiente.***

El derecho internacional del medio ambiente<sup>7</sup> se desarrolló de forma espectacular en los años posteriores a la Conferencia de Estocolmo de 1972. Desde entonces se han adoptado diversos convenios relativos a la protección de las aguas dulces, la lucha contra la conta-

---

<sup>6</sup> Cfr. en esta línea de opinión: JORDANO FRAGA, J.: *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Ed. Bosch, Barcelona 1995; LOPERENA ROTA, D.: *El derecho al medio ambiente adecuado*, cit.

<sup>7</sup> Sobre esta materia cfr. las monografías de FERNANDEZ DE CASEDAVANTE, C.: *La protección del medio ambiente en derecho internacional*, Vitoria 1991; y de JUSTE RUIZ, J.: *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid 1999.

minación de los mares y océanos, la conservación de la naturaleza, la contaminación atmosférica y el control de los residuos, muchos de los cuales han sido ratificados por España<sup>8</sup>.

A pesar de Estocolmo la preocupación por el creciente deterioro del planeta ha ido en aumento y al terminar la década de los ochenta, la humanidad se encontró ante una situación ambiental agravada. La intensidad del sistema económico productivista ha ocasionado dos graves consecuencias de carácter global: la degradación ambiental y las disparidades norte-sur. Los Estados se vieron obligados a afrontar la armonización de las exigencias del desarrollo con los imperativos de la protección ambiental, lo que se denominará: el “desarrollo sostenible”. El “Informe Brundland” (1987)<sup>9</sup> resultado de los trabajos de la Comisión de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo, inició un movimiento en favor del llamado “ecodesarrollo”, inspirado en la idea de conciliar el desarrollo económico de los pueblos con la salvaguardia de los valores ambientales.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el “Medio ambiente y desarrollo”, celebrada en Río de Janeiro en 1992, estableció los principios básicos que deben regir la necesaria cooperación internacional entre los Estados, para la armonización de las exigencias de desarrollo con los imperativos de la protección del medio ambiente. Se trataba, igualmente, de ofrecer un trato diferencial a los países subdesarrollados, imposibilitados para asumir los elevados costes económicos de la protección ambiental. Fruto de la Conferencia de Río de Janeiro -a modo de puesta al día de los planteamientos de la Conferencia de Estocolmo"- han sido la aprobación de la “Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo”, de un programa global de acción denominado “Agenda 21” y una serie de convenios sobre problemas globales (cambio climático y la biodiversidad), incorporando el nuevo paradigma del “desarrollo sostenible”<sup>10</sup>.

Entre las características comunes del vigente Derecho Internacional Ambiental pueden señalarse las siguientes:

- 1º.-El valor no estrictamente obligatorio de los textos internacionales (el llamado “soft law”). El derecho internacional tiene un carácter fundamentalmente programático, es decir, no jurídicamente vinculante. Determina obligaciones de comportamiento, fines y objetivos generales, estableciendo en pocas ocasiones obligaciones claras y precisas, para la obtención de un determinado resultado. Esto permite a los estados una gran libertad de actuación y dificulta la exigencia de responsabilidad interna-

---

<sup>8</sup> Para consultar los tratados internacionales que en materia de medio ambiente han sido suscritos por España, cfr: *Tratados Internacionales sobre Medio Ambiente suscritos por España*, MOPT, Madrid 1993.

<sup>9</sup> Publicado en España por Alianza Editorial, *Nuestro Futuro Común. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo*, Madrid 1992.

<sup>10</sup> Fueron publicados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en 1993: *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*, tomo I (contiene la Declaración de Río de Janeiro y los Convenios firmados) y tomo II (recoge la Agenda o Programa XXI).

cional por daños causados al medio ambiente. De lo anterior se deduce también la dificultad para exigir el cumplimiento de los tratados y acuerdos internacionales.

2º.-La acentuada tensión entre soberanía y protección ambiental. La dialéctica del derecho internacional del medio ambiente se mueve condicionada por la contradicción que supone el obstáculo de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales, en tanto que los Estados son muy celosos de sus competencias e intereses particulares a la hora de adoptar acuerdos, y la necesaria cooperación impuesta por la dimensión internacional de los problemas ambientales.

3º.-El papel esencial de las Organizaciones Internacionales. Dichas Organizaciones representan una función muy importante en la elaboración, aplicación y adaptación de las normas internacionales sobre el medio ambiente. Ha sido fundamental la acción de la ONU a través del PNUMA y la Comisión de Desarrollo sostenible (1993), y de sus organismos especializados como: la OMI (Organización Marítima Internacional), la OMS (Organización Mundial de la Salud), la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Ciencia), la OMM (Organización Meteorológica Mundial). También han realizado una gran labor la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), el Consejo de Europa y las comisiones u órganos específicos establecidos por tratados internacionales concretos.

4º.-El carácter funcional del Derecho Internacional ambiental. Se trata de un derecho tuitivo, orientado a la protección del medio humano y a la preservación del equilibrio ecológico, frente a los posibles efectos negativos derivados de las actividades humanas de sobreexplotación de los recursos naturales. En buena lógica con los imperativos de la naturaleza, sus normas y mecanismos de gestión ambiental tienen carácter fundamentalmente preventivo, más que reparador o sancionador de daños ambientales que son difícilmente restaurables.

### ***B. La Política y el Derecho Comunitario sobre el medio ambiente.***

Por otra parte, la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea (hoy llamada Unión Europea), ha implicado una importantísima incidencia del Derecho Comunitario y de la política ambiental de la Comunidad en el Derecho Español<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Sobre este tema cfr. las monografías ALONSO GARCÍA, E.: *El derecho ambiental de la Comunidad Europea*, I y II, Cuadernos de Estudios Europeos. Ed. Cívitas, Madrid 1993.; PAREJO ALFONSO, L. (Director): *Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid 1996; KRÄMER, L.: *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Marcial Pons, Madrid 1999 y GARCÍA URETA, A. (Edición): *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati 1999. En cuanto a la repercusión del Derecho Ambiental Comunitario sobre Galicia, cfr. PONTE IGLESIAS, M.T.: "Galicia ante la Política comunitaria de medio ambiente", *Noticias de la CEE*, 72 (1991).

Aunque inicialmente los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea no contenían ninguna referencia directa al medio ambiente, ello no ha impedido que las Instituciones comunitarias hayan aprobado, desde finales de los años sesenta, gran número de disposiciones ambientales muy relacionadas con la construcción del mercado único y el desarrollo de las libertades comunitarias (en especial, la libertad de circulación de mercancías). Asimismo ha tenido gran importancia en el nacimiento y potenciación de la política comunitaria sobre medio ambiente los programas de acción que desde el año 1973 se han venido aprobando a modo de estrategia europea para la actuación ambiental de la Comunidad. El último programa -el 5º- abarca el periodo 1993-2000 y recoge una serie de recomendaciones, que no tienen carácter vinculante, para abordar los problemas ambientales existentes en la Unión Europea.

La política comunitaria del medio ambiente adquiere carta de naturaleza constitucional en una de las reformas de los Tratados constitutivos que es Acta Única Europea -que entró en vigor en 1987- incorporando, en los artículos 130 R, S y T del Tratado de la Comunidad Europea, los objetivos, los principios y las reglas procedimentales que regulan dicha política. Posteriormente, las reformas derivadas de los Tratados de Maastricht (1992) y de Amsterdam (1997) han potenciado su alcance e importancia.

La vigente redacción de los Tratados constitutivos tras Amsterdam -lo que se denomina el “Derecho primario”-, aparte de establecer como misión de la Comunidad la expresión de “un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente”, eleva a principio general de la Unión Europea la horizontalidad del medio ambiente, de manera que -como señala su artículo 6º- “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 (...), en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible”. Los elementos estructurales de la política ambiental de la Unión Europea que se recogen en el vigente Tratado de la Comunidad Europea (en adelante, TCE) se pueden sintetizar del siguiente modo:

1º.- son cuatro los objetivos ambientales de la Unión (cfr. art. 174, 1 TCE):

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;
- la protección de la salud de las personas;
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
- el fomento a escala internacional de medidas destinadas a hacer frente a los problemas regionales o planetarios del medio ambiente.

Además se incorpora como objetivo cualitativo el logro de un “nivel de protección elevado”, si bien para ello se deberá tener en cuenta la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad (art. 174,2 TCE).

2º.-los principios básicos y específicos de la política ambiental comunitaria son (cfr. art. 174,2 TCE):

dichas medidas puedan obstaculizar inadecuadamente el funcionamiento del mercado interior.

8º.-las medidas ambientales y la armonización del mercado interior (art. 95 del TCE): un procedimiento para lograr, indirectamente, un alto nivel de protección ambiental en la Unión ha sido la adopción de medidas de armonización de las legislaciones de los Estados miembros para hacer valer el funcionamiento del mercado interior.

En cuanto al “Derecho derivado”, hoy el acervo comunitario sobre medio ambiente lo componen más de doscientas cincuenta normas comunitarias -en su mayor parte Directivas- sobre los más diversos aspectos de la protección ambiental (seguridad nuclear y desechos radiactivos, protección y gestión de las aguas, protección de la contaminación atmosférica, prevención de las perturbaciones acústicas, sustancias químicas, riesgos industriales y biotecnología, conservación de la fauna y de la flora, gestión de los residuos, etc)<sup>12</sup>. Junto a estos temas sectoriales del Derecho ambiental comunitario deben destacarse otras disposiciones de naturaleza horizontal -que, a diferencia de las anteriores, afectan a todos los sectores- de gran trascendencia. Nos referimos, en concreto, a tres mecanismos: en primer lugar, a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (importados del Derecho norteamericano) regulados por la Directiva 85/337/CEE (reformados, recientemente, por la Directiva 97/11/CE)<sup>13</sup>; en segundo lugar, a la libertad de acceso a la información en materia ambiental, prevista por la Directiva 90/313/CEE; y por último, la innovadora técnica de prevención y control integrado de la contaminación, contenida en la Directiva 96/61/CE<sup>14</sup>.

### **3. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente.**

Otro elemento esencial de la Constitución “ambiental” española es el reparto de competencias operado en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>15</sup>. La CE establece, con carácter general, en su artículo 149,1, que:

“El Estado tiene competencia exclusiva sobre: (...)”

---

<sup>12</sup> Una completa y valorativa exposición del derecho derivado comunitario en materia de medio ambiente se puede encontrar en la obra ya citada de KRÄMER, *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, pp.237 y ss.

<sup>13</sup> Cfr. *in totum*, la monografía de ROSA MORENO, J.: *Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*, Trivium, Madrid 1993.

<sup>14</sup> Cfr. la reciente monografía de FUENTES BODELÓN, F.: *El nuevo régimen de las licencias en la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Comares, Granada 1999.

<sup>15</sup> Cfr. MUÑOZ MACHADO, S.: “La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente”, *Documentación Administrativa*, 190 (1981), pp. 351-382.

-el de acción preventiva, complementado tras Maastricht con el de cautela o precaución.

- el de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente.

- el de quien contamina, paga.

3º.-los criterios complementarios que han de orientar la elaboración de las políticas ambientales en la Unión son (cfr. art. 174,3 TCE):

- los datos científicos y técnicos disponibles.

- las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad.

- las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción.

- el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

4º.-la cooperación con terceros países (cfr. art. 174,4 TCE): el Tratado remarca la acción cooperativa en materia ambiental de la Comunidad y de los Estados miembros con relación a terceros países y a las organizaciones internacionales competentes.

5º.-los mecanismos de toma de decisiones ambientales (cfr. art. 175, 1,2 y 3 TCE): desde el Acta Única Europea se ha experimentado una positiva evolución en los procedimientos de toma de decisiones de esta política. De la unanimidad se ha pasado al criterio de la mayoría cualificada (en el Consejo de Ministros de la UE) y a un papel muy relevante del Parlamento Europeo en la toma de decisiones. Actualmente, la generalidad de los asuntos ambientales se canaliza a través del procedimiento de codecisión, salvo algunas cuestiones muy vinculadas a los ámbitos de soberanía de los Estados -como las disposiciones fiscales, las medidas de ordenación del territorio y uso del suelo y la elección de las fuentes de energía- que todavía deben adoptarse por unanimidad del Consejo.

6º.-la atribución de los costos financieros de la política ambiental (cfr. art. 175, 4 y 5 del TCE): los costos de aplicación de dicha política corresponden fundamentalmente a los Estados miembros; sin embargo el Tratado de Maastricht, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones económicas en Europa, creó el Fondo de Cohesión que ha permitido financiar, entre otras, ciertas medidas ambientales en los países con menores recursos (así por ejemplo, España).

7º.-las medidas nacionales de mayor protección (la cláusula *opting out*) (cfr. arts. 174,2 y 176 TCE): manteniendo el objetivo fundamental de un alto nivel de protección ambiental en la Unión, el Tratado establece -desde el Acta Única Europea- la posibilidad de que los Estados miembros puedan mantener y adoptar medidas de mayor protección ambiental, si bien con ciertas salvedades y controles para evitar que

23º)Legislación básica sobre protección de medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

Al Estado (entendido como Estado central) corresponde, por consiguiente, la competencia exclusiva sobre la “legislación básica de protección ambiental”. Esta legislación básica no ha de entenderse como una Ley General del Estado sobre medio ambiente, sino como las normas que constituyen el marco general -el común denominador- de la legislación ambiental para todo el Estado y que han de deducirse o extraerse de la diversa normativa sectorial aprobada por el Estado (aguas -continentales o marítimas-, protección atmosférica, residuos, etc.). En las normas más recientes el legislador se preocupa de declarar los preceptos que tienen tal condición de normas básicas. Qué ha de entenderse por “legislación básica” -que constituye una atribución de la competencia exclusiva del Estado- es una cuestión que ha sido objeto de gran número de Sentencias de Tribunal Constitucional, pero que aplicado a la legislación básica en materia de medio ambiente ha sido interpretada por el TC, en la STC 102/1995:

“Lo básico incorpora la acepción de fundamento o apoyo principal de algo, con vocación por la esencia, no de lo fenoménico o circunstancial, cuya finalidad consiste en «asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo» (STC 48/1981) y, en la materia que nos ocupa, «*el encuadramiento de una política global del medio ambiente*» (STC 64/1982), *haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad* (art.45 CE)” (FJ C, 8).

Pero el complejo y polifacético carácter que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente -la llamada “transversalidad de lo ambiental”-, origina una considerable complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como dice MENDIZÁBAL ALLENDE: “No sólo hay que identificar cada materia, pues una misma Ley o disposición puede albergar varias (SSTC 32/1983 y 103/1989), sino que resulta inevitable a continuación determinar, en cada caso, el título competencial predominante por su vinculación directa e inmediata, en virtud del principio de especificidad, operando así con dos criterios, el objetivo y el teleológico, mediante la calificación del contenido material de cada precepto y la averiguación de su finalidad (SSTC 15/1989, 153/1989 y 170/1989), sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos (STC 125/1984)”<sup>16</sup>.

En ejecución de la legislación básica pueden corresponder también al Estado algunas facultades de ejecución, cuando ésta resulte inseparable de los intereses generales y cuando tenga un alcance inter o supra-territorial, y así, por ejemplo, cuando ejercite funciones

---

<sup>16</sup> “Dimensión constitucional del medio ambiente”, *Actualidad Administrativa*, 18 (1996), p. 335.

de coordinación o planificación o cuando efectúe operaciones de control sobre la ejecución autonómica (facultades de inspección, vigilancia, información y alta inspección).

En virtud del referido art. 149,1,23 CE, se reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de dictar “normas adicionales de protección”. Como dice DOMPER FERRANDO<sup>17</sup>, se trata de “normas encaminadas a establecer medidas más rigurosas de protección del medio ambiente, bien ampliando la esfera de protección de los elementos del ambiente, bien limitando la actuación de las fuentes contaminantes, o bien, por último, restringiendo el uso de los agentes nocivos”.

Por su parte el Tribunal Constitucional determina los objetivos de tales normas:

“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 el Tribunal Constitucional 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”*<sup>18</sup>.

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).

---

<sup>17</sup> *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas, Volumen I: Planteamientos Constitucionales*, Civitas, Madrid 1992, pp. 145.

<sup>18</sup> El subrayado es nuestro.

*Lei 1/1995, do 2 de xaneiro, de protección ambiental de Galicia*

O art. 45 CE recoñece o dereito de todos a gozar dun medio ambiente adecuado ó desenvolvemento da persoa e o deber de conservalo, así como a obriga dos poderes públicos de velaren pola utilización racional dos recursos naturais para promoveren e melloraren a calidade de vida e defenderen e restauraren o medio ambiente apoiándose na indispensable solidariedade colectiva.

O EA de Galicia, no art. 27, recoñécelle á CA á competencia exclusiva para aproba-las normas adicionais sobre protección do medio ambiente e da paisaxe nos termos do art. 149.1.23 da CE, e atribúelle, noutros preceptos, competencias diversas en relación con diferentes ámbitos relacionados co medio ambiente, como son a ordenación do territorio e a sanidade, ou sectores do medio físico, como o solo e a auga, e actividades como a pesca e os vertidos industriais contaminantes nas augas territoriais do Estado correspondentes ó litoral galego.

As especiais características do país galego e a inexistencia dunha lei básica xeral estatal de medio ambiente, unidas a unha crecente preocupación social sobre a materia, fan adecuada a promulgación dunha norma adicional de protección autonómica, que á súa vez posibilite a aplicación das esixencias ambientais da CEE ás peculiaridades da CA galega, lle dea unha mínima coherencia á regulación sectorial existente co fin de facilita-la súa aplicación e efectividade dentro dun modelo integrador e, no marco da lexislación básica do Estado, permita establecer e realizar unha política ambiental orientada á defensa, protección e restauración dos valores ambientais propios da nosa CA.

Esta relación baséase nos principios de prevención, de avaliación de impacto ambiental, de efectos ambientais e incidencia ambiental, de información pública, obxectiva, permanente e completa como base dunha efectiva participación cidadá que posibilite o establecemento dun pacto ambiental na defensa destes valores colectivos, de nivel de acción adecuada complementado coa subsidiariedade e colaboración das instancias autonómica e local e de coordinación e unidade de acción mediante o adecuado deseño da Administración ambiental no ámbito autonómico.

Aínda que as técnicas que permitan a aplicación dos anteriores principios deben apoiarse na investigación científica e técnica e de aí a necesidade de institucionaliza-los contactos entre a Administración ambiental e a comunidade científica e técnica, fomentando unha máis estreita e continua relación coa Univemidade e cos centros de investigación, esta consideración deberá tamén aplicárselles a sectores sociais directamente implicados na protección dos valores ecolóxicos, para que a Administración teña coñecemento inmediato e permanente destas inquietudes e tamén adopte as medidas máis axeitadas para solucionarlas.

A necesaria modificación nas pautas de comportamento, nun maior respecto ó medio, ten que fundamentarse principalmente na educación ambiental a tódolos niveis dentro dunha formación permanente da propia personalidade, despertando nela unha nova conciencia ecolóxica e unha nova orde de valores que debe respectar, co fin de podelles transmitir ás futuras xeracións este patrimonio común. Malia isto, para as conductas manifestamente insolidarias terá que establecer unha regulación de ilícito ambiental completa e efectiva, facilitando o réxime das inspeccións e dotando os seus axentes da autoridade necesaria para o cumprimento dos seus fins, unificando as garderías e policía existentes dentro da necesaria unidade de acción, establecendo un réxime de contravencións e sancións completo, idóneo para os fins previstos e suficiente en conexión cos procedementos sancionadores establecidos nas regulacións sectoriais.

Desta forma, a través dunha norma adicional de protección autonómica e no marco dunha necesaria lexis- lación básica, estaráselles a dar cumprimento ó art. 45 CE e ás esixencias ambientais derivadas do ingreso de España na CEE dentro do ámbito da nosa autonomía.

Por todo o exposto, o Parlamento de Galicia aprobou e eu, de conformidade co art. 13.2º EA Galicia e co art. 24 da Lei 1/83, do 23 de febreiro, reguladora da Xunta e do seu presidente, promulgo, en nome de El-Rei, a Lei de protección ambiental de Galicia.

## TITULO I

### Disposicións xerais

#### **Artigo 1.- Obxecto.**

A presente lei ten como obxecto o establecemento das normas que, no ámbito da competencia da CA, configuran o sistema de defensa, protección, conservación e restauración, se é o caso, do medio ambiente en Galicia e aseguran unha utilización racional dos recursos naturais.

#### **Artigo 2.- Principios e obxectivos.**

Os principios que inspiran a presente lei e que lle servirán de marco a todo o desenvolvemento normativo ulterior de protección ambiental son:

a) De clasificación das actividades de acordo coa súa incidencia ambiental, co fin de evitar e corrixir, dentro do procedemento de autorización previa e da subseguinte vigilancia e control, os efectos negativos que estas poden ter no medio ambiente.

b) De prevención, compatibilizando a defensa dos valores ambientais co desenvolvemento económico e co progreso técnico.

c) De utilización racional e de defensa dos recursos naturais e da paisaxe, que constitúen o patrimonio natural de Galicia, co obxecto de que a súa utilización se realice de maneira racional, orientada ó aproveitamento sostido, ó mantemento da diversidade xenética e á conservación da capacidade de retroalimentación e rexeneración do ecosistema, evitando en todo momento os danos irreversibles ó equilibrio ecolóxico e contribuíndo á protección da saúde humana e á conservación das especies.

d) De promoción da investigación científica e tecnolóxica, orientando a acción investigadora, á reciclaxe e recuperación dos residuos, á protección do medio ambiente, á loita contra a contaminación e á defensa da calidade dos distintos sectores que integran o medio natural e humano.

e) De promoción da educación ambiental, en tódolos niveis educativos, e da concienciación cidadá, en tódolos sectores sociais, para unha eficaz defensa dos valores ambientais, co fin de que, de acordo cunha información obxectiva, completa e actual, poida participa-la totalidade da poboación na defensa do seu medio ambiente.

f) De coordinación, tanto no que fai referencia ás distintas administracións e regulacións, xa sexan sectoriais, xa de actividades con incidencia ambiental, coma ós seus compoñentes, co fin de asegurar-la súa coherencia, de maneira que se facilite a súa aplicación e xestión administrativa, co obxecto de potenciar e axiliza-la actividade administrativa.

g) De subsidiariedade, co fin de garanti-la actuación dos concellos para que afronten os seus problemas ambientais e para asegura-lo exercicio efectivo da disciplina ambiental; co dito obxecto fomentaranse as fórmulas consorciais entre municipios, de acordo coa Lei de bases de réxime local,

para a solución dos problemas ambientais comúns.

h) De corrección do ilícito ambiental mediante un efectivo réxime sancionador que sirva para corri-xilas con- ductas manifestamente insolidarias e atentatorias ó ben común que é o medio ambiente.

i) De publicidade, participación e transparencia administrativa, polo que as actuacións sobre medio am- biente se basearán no libre acceso do público a unha información obxectiva, fiable e concreta, que sirva como base para unha efectiva participación dos sectores sociais implicados.

j) De pacto ambiental, como actuación encamiñada a obter acordos, tanto no establecemento de medidas preventivas e correctoras coma, sobre todo, en situación con formulacións ambientais con- flictivas que afecten sectores sociais e económicos, nas que, mediante unha estratexia adecuada, se acade a compatibilización das medidas correctoras coa viabilidade das empresas a través de innova- cións tecnolóxicas nos procesos de fabricación e nos sistemas de eliminación de axentes contami- nantes, tendo presente que a Administración non poderá acepta-la pervivencia de situacións que pro- duzan agresións ou deterioración grave da medio ambiente.

k) De integración dos requisitos de protección do medio ambiente nas políticas económicas, industriais, agrarias e sociais.

l) De fomento das actuacións dirixidas a rexenera-las deterioracións e degradacións producidas no medio ambiente.

### **Artigo 3.- Mandato xeral.**

A presente lei obrigará, no ámbito territorial da CA, a toda persoa, natural ou xurídica, pública ou privada, que proxecte realizar ou efectivamente realice calquera actividade susceptible de producir unha deterioración no medio ambiente.

### **Artigo 4.- Ámbito de protección.**

Para os efectos da presente lei, considerase que son elementos que se teñen que protexer: o medio natural constituído pola poboación, a fauna, a flora, a diversidade xenética, o solo, o subsolo, a auga, o aire, o clima e a paisaxe, así como a inter-relación entre os elementos antes mencionados, os recur- sos naturais e culturais, incluído o patrimonio arquitectónico e arqueolóxico, en canto poden ser obxecto de contaminación e deterioración por causas ambientais.

## **TITULO II**

### **Técnicas e medidas de defensa**

## **CAPÍTULO I**

### **Disposicións xerais**

### **Artigo 5.- Clasificación do grao de protección e autorización de actividades.**

1. Para os efectos do disposto nos arts. 2.a) e 4, tódolos proxectos, obras e actividades que fosen susceptibles de afecta-lo medio ambiente deberán obter unha autorización, e o seu outorgamento deri- vará dun previo procedemento que determinará o órgano da Administración ambiental, segundo a cla- sificación do grao de protección aplicable a eles.

2. A clasificación do grao de protección para determina-lo procedemento poderá ser:

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

3. Por avaliación entenderase a actividade do órgano ambiental competente que teña por obxecto determina-la compatibilidade dun proxecto, obra ou actividade co medio ambiente e, se é o caso, as medidas correctoras que cómpre incluír no proxecto e/ou no seu desenvolvemento.

4. A autorización será un requisito previo, preceptivo e vinculante, en canto ás medidas correctoras. En ningún caso poderá outorgarse licencia de apertura ou actividade sen a previa obtención da autorización correspondente.

5. Os particulares poderán solicitar, por escrito e xuntando a documentación pertinente que coïden precisa, información previa sobre o réxime que segundo a clasificación se lle ten que aplicar a un determinado proxecto, obra ou actividade.

6. Cando a autorización imponha a adopción de medidas correctoras, o órgano administrativo ó que lle co- rresponda o seu outorgamento poderá esixi-la prestación dunha fianza que cubra a reparación dos posibles danos e o posible custo da restauración.

#### **Artigo 6.- Aplicación a actividades en funcionamento.**

As técnicas e medidas de defensa previstas nesta lei poderánselles aplicar a actividades que se este- an realizando ou xa realizadas, co obxecto de comproba-los posibles efectos nocivos destas no medio ambiente e sinala-las medidas correctoras e a determinación e esixencia de responsabilidades se é o caso.

## **CAPÍTULO II**

### **Da avaliación de impacto ambiental**

#### **Artigo 7.- Ámbito.**

Quedan sometidos á avaliación de impacto ambiental os proxectos, as obras e mailas actividades que se inclúen na normativa comunitaria, na lexislación básica e na de ámbito autonómico.

#### **Artigo 8.- Procedemento.**

A Xunta de Galicia elaborará un catálogo das actividades suxeitas ó trámite de avaliación e regu- lará por D. o procedemento para declara-la devandita avaliación.

#### **Artigo 9.- Efectos da declaración de impacto.**

A declaración de impacto será de carácter vinculante para o órgano de competencia substantiva se a declaración fose negativa ou impuxese medidas correctoras.

## **CAPÍTULO III**

### **Da avaliación de efectos ambientais**

#### **Artigo 10.- Ámbito.**

Serán sometidos a avaliación de efectos ambientais tódolos proxectos obras e actividades que se relacionen na lexislación sectorial e nas súas normas de desenvolvemento.

**Artigo 11.- Actividades suxeitas e procedemento.**

As actividades suxeitas ó trámite de avaliación de efectos ambientais e o procedemento para a súa declaración determinaranse por D. da Xunta de Galicia.

**Artigo 12.- Efectos.**

A declaración de efectos ambientais terá carácter vinculante para o órgano de competencia substitutiva se a declaración fose negativa ou impuxese medidas correctoras.

**CAPÍTULO IV****Da avaliación de incidencia ambiental****Artigo 13.- Ámbito.**

Están sometidas ó procedemento de previa avaliación de incidencia ambiental tódalas actividades que figuren no nomenclátor que ó respecto se aprobe por D. da Xunta de Galicia, así como aquelas que, non estando incluídas nel, merezan a consideración de molestas, insalubres, nocivas ou perigosas, de acordo coas seguintes definicións:

a) Molestas: as que constituían unha perturbación polos ruídos ou vibracións, ou que produzan manifesta incomodidade polos fumes, gases, olores, néboas, pos en suspensión ou substancias que eliminen.

b) Insalubres: as que dean lugar a desprendemento ou evacuación de produtos que poidan resultar directa ou indirectamente prexudiciais para a saúde humana.

c) Nocivas: as que polas mesmas causas lle poidan ocasionar danos á riqueza agrícola, forestas, pecuaria, faunística ou piscícola.

d) Perigosas: as que teñan por obxecto fabricar, manipular, transportar, expender, almacenar ou eliminar produtos susceptibles de orixinaren riscos graves por explosións, combustións, radiacións ou outros de análoga natureza para as persoas ou os bens, de acordo coa lexislación vixente.

**Artigo 14.- Actividades suxeitas e procedemento.**

As actividades suxeitas ó trámite de avaliación de incidencia ambiental e o seu procedemento regularanse por D. da Xunta de Galicia.

**Artigo 15.- Delegación.**

1. Sen prexuízo de que a competencia para a avaliación de incidencia ambiental lle corresponde á Administración autonómica, esta poderá delegar-lo exercicio dela nos concellos, logo de solicitude destes.

2. Como presuposto para outorgar-la delegación esxirase que a Concello acredite dispoñer de medios técnicos, persoais e materiais suficientes para o exercicio da competencia delegada.

**Artigo 16.- Contido e publicidade do acordo.**

1. O acordo no que se outorgue a delegación terá os seguintes contidos mínimos:

a) Determinación das competencias que se delegan.

b) Data do comezo da delegación.

- c) Condicións que se teñen que seguir para a instrucción e resolución dos expedientes.
  - d) Control que do exercicio da delegación reserve para si a Administración autonómica.
2. O acordo da delegación publicárase no *Diario Oficial de Galicia*.

**Artigo 17.- Facultades autonómicas en supostos de delegación.**

1. A Administración autonómica poderá establecer instrucións técnicas de carácter xeral reativas ó exercicio das competencias delegadas, solicitar en todo momento información sobre a xestión ambiental do Concello e formula-los requirimentos pertinentes para a corrección das deficiencias observadas.

2. A Administración autonómica poderá revoga-la delegación conferida, que deberá estar motivada e se publicará no *Diario Oficial de Galicia*.

**Artigo 18.- Deber de información.**

Os concellos informarán á Administración autonómica das peticións sometidas ó réxime de avaliación de incidencia ambiental nas que interveñan, así como das licencias outorgadas en cada caso.

**Artigo 19. Efectos.**

O dictame de avaliación de incidencia ambiental terá efectos vinculantes para a autoridade municipal que debe outorga-la licencia cando fose negativa ou impuxese medidas correctoras que non estivesen no proxecto e na memoria que lle xunten á solicitude.

## CAPÍTULO V

### Outas medidas de protección ambiental

**Artigo 20.- Réxime de rexistros, catálogos e inventarios.**

1. A Administración autonómica redactará inventarios dos distintos espazos, sectores ambientais e ecosistemas que haxa que protexer, entre eles a paisaxe, como fase previa a unha catalogación deles, que os dotará dun estatuto xurídico de protección axeitado ás características singulares do espazo, sector ou ecosistema.

2. Os inventarios e catálogos serán abertos, e regulamentariamente determinaranse os contidos obrigatorios mínimos das distintas regulacións e réximes de protección, así como do procedemento de revisión e modificación, co fin de mantelos permanentemente actualizados.

**Artigo 21.- Conexión cos instrumentos de planeamento.**

1. Nos instrumentos de planeamento urbanístico de carácter xeral, plans xerais de ordenación urbana e normas subsidiarias deberase ter en conta a defensa do medio ambiente e dos recursos naturais. Para este fin determinaranse regulamentariamente as medidas ou condicións tipo de protección da natureza e da paisaxe, así como da calidade ambiental, que deberán incorporarse ó planeamento.

2. Non constituirá causa suficiente para modifica-la clasificación orixinal dun solo como non urbanizable de protección especial o feito de que o terreo ou espazo sufrise calquera clase de agre-

sión que afectase as causas ou os motivos que xustificaron a súa clasificación.

#### **Artigo 22.- Educación ambiental.**

1. A educación ambiental estará orientada á formación dos cidadáns, especialmente dos máis novos, nunha maior aproximación e respecto á natureza, cun enfoque interdisciplinario, abranguendo o conxunto dos niveis educativos e con carácter eminentemente práctico que fomente a necesaria conciencia ecolóxica na defensa do medio.

2. O órgano da Administración ambiental correspondente promoverá, en conexión cos demais órganos competentes da Administración autonómica e os medios de comunicación de titularidade pública, a educación e formación ambiental que responda ós anteriores criterios, así como o uso didáctico-recreativo da natureza, a orientación dos mozos cara a profesións novas, desaparecidas ou minusvaloradas no mercado de traballo, prestándolles unha especial atención ó medio rural e ós pequenos municipios, fomentando as escolas-taller ambientais, as aulas e os centros de interpretación da natureza e calquera outra institución que facilite a devandita formación integrada.

#### **Artigo 23.- Investigación.**

1. A Administración autonómica potenciará a investigación sobre problemas ambientais e as vías de traballo e colaboración nesta materia, principalmente a través do Plan galego de investigación e desenvolvemento e dos seus organismos executores.

2. En especial, esta asistencia científica e técnica orientarase á elaboración de estudos básicos da contaminación e do medio físico, ó establecemento de laboratorios homologados, á determinación da tecnoloxía máis adecuada en cada momento para o medio ambiente, ó asesoramento no establecemento de redes de control, programas, medidas estándares de calidade e métodos de análise, entre outros.

#### **Artigo 24.- Información e participación cidadá.**

1. As actuacións sobre o medio ambiente en Galicia basearanse no libre acceso do público a unha información obxectiva, fiable e completa, ademais da especial relativa a determinados expedientes sobre asuntos concretos, como base dunha efectiva participación dos sectores sociais implicados e os concellos.

Non obstante, en casos xustificados, debidamente motivados, e de acordo co dereito comunitario e demais lexislación vixente, poderánselle establecer restricións á dita transparencia informativa por razóns de defensa, confidencialidade da información, segredo industrial, respecto da intimidade ou outras análogas.

2. Daráselles especial relevancia ós trámites de información pública, facilitando a presentación de alegacións, suxestións e propostas alternativas.

#### **Artigo 25.- Pacto ambiental.**

1. A acción administrativa nesta materia estará orientada á consecución dun pacto ambiental para as situacións máis conflictivas, así como para acometer aquelas que poidan mellora-la imaxe pública das empresas a través dos instrumentos de participación dispositiva destas e dos cidadáns na defensa do medio, podéndose estender a estratexias e accións de carácter local ou comarcal.

2. Este pacto ambiental, que se formulará cos sectores sociais implicados, constará dos seguintes

contidos mínimos: obxectivos que se pretenden conseguir, inconvenientes das medidas propostas, compensación, medidas que se van adoptar e prazo para realizalas.

3. En aplicación do pacto ambiental, establecerase un sistema de ecoxestión e ecoauditoría que permita a participación voluntaria das empresas que desenvolvan actividades industriais para a avaliación e mellora dos resultados das súas actividades industriais en relación co medio ambiente e a facilitación da correspondente información ó público.

O obxectivo do sistema será promover a mellora continua dos resultados das actividades industriais en relación co medio ambiente mediante:

a) O establecemento e a aplicación, por parte das empresas, de políticas, programas e sistemas de xestión medioambientais en relación cos seus centros de produción.

b) A avaliación sistemática, obxectiva e periódica do rendemento dos devanditos elementos.

c) A información ó público acerca do comportamento en materia de medio ambiente.

Este sistema aplicarase sen prexuízo das actuais normas e dos requisitos técnicos autonómicos, estatais e comunitarios en materia de controles medioambientais sen mingua das obrigas a que están suxeitas as empresas en virtude das devanditas normas e requisitos.

O Goberno promulgará a normativa que cree e desenvolva a ecoxestión e a ecoauditoría, no marco da lexislación da Unión Europea e da estatal.

#### **Artigo 26.-**

En aplicación deste principio institúese a ecoetiqueta ou etiqueta ecolóxica como mecanismo voluntario de participación das empresas e dos cidadáns na protección do medio ambiente a través da selección de produtos comerciais por criterios ecolóxicos no proceso de utilización dos recursos naturais, a súa fabricación, comercialización, consumo e abandono, respecto do cal a Xunta promulgará a normativa correspondente, axeitada á normativa xeral e comunitaria.

### **TÍTULO III**

#### **Administración ambiental**

#### **Artigo 27.- Administración ambiental.**

1. A Administración ambiental estará constituída por aqueles órganos da Administración con competencias na materia desta lei.

2. A Administración ambiental terá como obxectivo exercer as competencias que lle correspondan á CA de Galicia, e entre elas:

a) Velar polo cumprimento das normas medioambientais.

b) Desenvolver actuacións públicas en relación coa protección, conservación, mellora e restauración do medio ambiente.

c) Levar a cabo as accións precisas para a utilización racional dos recursos naturais.

d) Asegurar e mellorar a calidade ambiental.

e) En xeral, as demais que en relación co medio ambiente se deriven desta lei.

3. A súa organización, composición, funcións e competencias desenvolveranse regulamentariamente de acordo cos principios de integración e coordinación de xestión, eficacia e autonomía.

**Artigo 28.- Consello Galego de Medio Ambiente.**

1. Co fin de cumprilo principio de participación pública e de establecer unha canle de participación dos estamentos interesados da sociedade galega e da súa comunidade científica, créase, como órgano consultivo da Administración ambiental, o Consello Galego de Medio Ambiente.

2. A súa organización, composición, funcionamento e réxime xurídico, así como o carácter dos seus informes, determinaranse regulamentariamente.

**TÍTULO IV****Disciplina ambiental****CAPÍTULO I****Inspección e vixilancia****Artigo 29.- Órganos de inspección.**

1. Sen prexuízo das específicas funcións inspectoras que lles correspondan a órganos sectoriais competentes nos termos que regulamentariamente se determinen, no ámbito da Administración autonómica corresponderalle o exercicio da función de control e vixilancia a unha inspección ambiental única, coordinada polo órgano da Administración ambiental que regulamentariamente se determine. Para o dito exercicio poderá servirse do persoal adecuado dos órganos que teñan a competencia substantiva.

2. A Administración local desenvolverá a súa propia inspección de cara ó correcto exercicio da súa competencia no marco da presente lei e demais reguladoras do réxime local.

Non obstante cando a Administración local se considere imposibilitada para o exercicio da competencia de inspección, esta poderá solicitarlle á Administración autonómica o auxilio en tal función.

**Artigo 30.- Inspección ambiental.**

1. A inspección ambiental ten como función, no marco da defensa e protección do medio ambiente de Galicia, a excepción do control e vixilancia das actividades e instalacións de calquera tipo que fosen susceptibles de afectalo negativamente.

2. Os funcionarios que exerzan a inspección ambiental da CA gozarán no exercicio das súas funcións da consideración de axentes da autoridades estando facultados para accederen, sen previo aviso e logo de seren identificados, ás instalacións nas que se desenvolvan as actividades obxecto desta lei.

3. As demais policía ou garderías municipais ou estatais están obrigadas a prestaren un auxilio administrativo nas funcións de inspección recoñecidas nesta lei.

**Artigo 31.- Clases de inspección.**

As inspeccións poden ser:

- a) Previas ó outorgamento dunha autorización ou licencia.
- b) En virtude de denuncia.
- c) As que poidan acordarse de oficio durante o funcionamento dunha actividade.

**Artigo 32.- Comprobación.**

1. As inspeccións que se realicen para vixia-lo cumprimento desta lei adoptarán as medidas necesarias para asegura-lo bo resultado delas, na forma que regulamentariamente se determine.

2. As actas de inspección que se levanten nos ditos termos gozarán da presunción de veracidade respecto dos feitos que nela se declaren probados.

3. As prescricións anteriores enténdense sen prexuízo das establecidas para determinadas inspeccións, tanto pola lexislación básica estatal coma pola regulación autonómica.

4. Regulamentariamente establecerase o procedemento da inspección e o seu alcance, contido e efectos.

## **CAPITULO II**

### **Infraccións e sancións**

#### **Artigo 33.- Infraccións.**

Constituirán infracción ambiental, para os efectos desta lei e no ámbito da CA de Galicia.

a) A iniciación ou realización de proxectos, obras ou actividades sen obte-la previa autorización ou a licencia, cando se trate de actividades sometidas a este trámite.

b) A descarga no medio ambiente, ben sexa nas augas marítimas ou continentais, solo ou subso-lo e atmosfera, de produtos ou substancias, en estado sólido, líquido ou gasoso, ou de formas de enerxía, mesmo sonoras, que constitúan un risco obxectivamente verificable para a saúde humana e os recursos naturais, supoñan unha deterioración ou degradación das condicións ambientais ou afecten negativamente o equilibrio ecolóxico en xeral. Non terán a consideración de infracción os vertidos ou as emisións en cantidades ou condicións expresamente autorizados conforme a normativa aplicable en cada caso.

c) A explotación indebida, o abuso ou a destrución dos recursos naturais, entendendo que esta se produce cando se realice contravindo os termos da autorización ou das normas que a regulan.

d) A ocultación de datos ou o seu falseamento, total ou parcial, no procedemento de obtención da autorización ou licencia.

e) A transgresión ou o incumprimento das condicións impostas na autorización ou licencia, ou o incumprimento das ordes de clausura ou de aplicación de medidas correctoras ou restauradoras do medio.

f) A negativa ou resistencia a facilitar datos que sexan requiridos e a obstrución ó labor inspector da Administración.

g) O incumprimento das medidas cautelares previstas nesta lei.

h) En xeral, o incumprimento dos requisitos, obrigas e prohibicións establecidos nesta lei e na normativa que a desenvolva.

#### **Artigo 34.- Clasificación das infraccións.**

1. As infraccións ambientais reguladas no art. anterior clasifícaranse en moi graves, graves e leves.

2. Considéranse infraccións leves os incumprimentos dos requisitos, obrigas ou prohibicións establecidos nesta lei, agás cando, de acordo cos apartados seguintes, constitúan infraccións graves ou moi graves.

3. Considéranse infraccións graves as sinaladas coas letras desde o a) ata o g) do art. anterior.

4. Considéranse infraccións moi graves:

a) As sinaladas nos ap. a), b), c) e e) do art. anterior, cando concorra algunha das circunstancias seguintes:

-malicia ou intencionalidade;

-custo económico da restauración superior ás 10.000.000 ptas.;

-irreversibilidade do dano causado;

-repercusión grave ou significativa na saúde das persoas ou especies, ou grave deterioración. nos recursos naturais;

-cando o dano afecte a recursos únicos, escasos ou protexidos;

-cando o dano afecte gravemente os ciclos vitais e os ecosistemas básicos.

b) As sinaladas nos ap. d), e), f) e g) do art. anterior, en caso de reincidencia.

5. A reincidencia en dúas infraccións leves ou graves levará consigo a aplicación do grao inmediatamente superior. Entenderase que existe reincidencia cando se cometan dúas faltas graves no período de dous anos ou leves no de seis meses.

#### **Artigo 35.- Sancións.**

1. As infraccións en materia ambiental contempladas nesta lei serán sancionadas segundo a súa gravidade:

a) Infraccións leves: con multa de ata 1.000.000 de ptas.

b) Infraccións graves: con multa entre 1.000.001 e 10.000.000 ptas.

c) Infraccións moi graves: con multa entre 10.000.001 e 50.000.000 de ptas.

2. As multas poderán levar aparelado, simultaneamente:

a) En casos de infracción grave, o pechamento do establecemento ou a suspensión da actividade, total ou parcial, por un prazo non superior a dous anos. No caso de que se impoñan medidas correctoras, o pechamento subsistirá ata que estas se cumpran.

No caso de seren inviábeis as aludidas medidas correctoras, poderá decidirse a clausura definitiva, total ou parcial, do establecemento ou da actividade.

b) En casos de infracción moi grave:

a) O pechamento do establecemento ou a suspensión da actividade, total ou parcial, por un prazo non superior a catro anos e, en todo caso, ata a adopción das medidas correctoras.

b) A clausura definitiva, total ou parcial, do establecemento ou da actividade.

3. As sancións que supoñan a suspensión de actividades ou o pechamento de establecementos deberán ser publicadas no *Diario Oficial de Galicia*.

#### **Artigo 36.- Prescrición.**

As infraccións ás que se refire a presente lei prescribirán nos seguintes prazos, contados desde a comisión do feito ou desde a detección do dano ambiental, se este non fose inmediato:

a) Seis meses, no caso de infraccións leves.

b) Dous anos, no caso de infraccións graves.

c) Catro anos, no caso de infraccións moi graves.

**Artigo 37.- Aplicación das sancións.**

1. A aplicación das sancións efectuarase atendendo a súa repercusión no medio ambiente e nos recursos naturais, ó custo de restitución, ó risco e á transcendencia, polo que respecta á saúde das persoas, e, nos recursos ambientais, ás circunstancias do responsable, ó grao de malicia ou intencionalidade, ós beneficios obtidos coa agresión, á irreversibilidade do dano ou da deterioración producida á calidade do recurso ou á capacidade de retroalimentación e rexeneración do ecosistema e á reincidencia.

2. No suposto de sanción que implique o pechamento do establecemento ou a suspensión da actividade computarase, na sanción definitiva, o tempo que estivese pechado ou suspendido como medida cautelar.

**Artigo 38.- Compatibilidade de sancións.**

Cando un mesmo feito resulte sancionable consonte esta lei e outras de protección ambiental que lle corresponda aplicar á Administración autonómica, resolveranse os expedientes sancionadores correspondentes impoñendo unicamente a sanción máis elevada das que resulten.

**CAPÍTULO III****Responsabilidade e suspensión de actividades****Artigo 39.- Suxeito responsable**

1. Para os efectos desta lei, terán a consideración de responsables das infraccións ambientais previstas nela:

a) As persoas que directamente realicen a actividade infractora ou, se é o caso, as que ordenen a devandita actividade, cando o executor teña obriga de cumprila dita orde.

b) As persoas que, de acordo cos estatutos ou coa escritura social, sexan titulares ou promotores da actividade ou do proxecto do que se derive a infracción.

2. Cando concorra en varias persoas a autoría da infracción ou cando a deterioración ambiental estea ocasionada por unha acumulación de infraccións e non fose posible determina-lo grao de participación efectiva de cada unha delas, a responsabilidade será solidaria.

3. Nos casos en que a infracción sexa imputable a unha Administración pública, esta someterase ás regras xerais e de carácter disciplinario aplicables á Administración e ós seus axentes e funcionarios.

**Artigo 40.- Suspensión de actividades non autorizadas.**

Toda actividade que comezase a realizarse sen autorización ou licencia ou incumprindo manifestamente as condicións establecidas, cando tales trámites estivesen impostos pola lexislación vixente, será suspendida na súa execución por requirimento do órgano da Administración ambiental competentes sen prexuízo de esixilas responsabilidades ás que por iso houbese lugar.

**Artigo 41.- Medidas cautelares no procedemento sancionador.**

1. Naqueles casos en que exista risco grave ou inminente para o medio ambiente, o órgano competente para a incoación do expediente poderá ordenar motivadamente, ó tempo que acorda a apertura do expediente, a suspensión inmediata da actividade ou calquera outra medida cautelar necesaria, sen prexuízo da iniciación do expediente de disciplina ambiental que, en todo caso proceda.

2. A adopción das medidas cautelares previstas no ap. anterior levarase a cabo, logo de audiencia do interesado, nun prazo de cinco días, agás nos casos que esixan unha actuación inmediata.

3. A Administración autonómica e a municipal comunicaranse mutuamente as medidas cautelares que adoptasen.

#### **Artigo 42.- Restauración do medio e indemnización.**

1. Sen prexuízo da sanción que en cada caso proceda, o infractor deberá repara-lo dano causado. A reparación e a reposición dos bens terán como finalidade logra-la restauración do medio ambiente ó seu estado anterior á comisión da infracción. O órgano correspondente da Administración competente para impoñe-la sanción serao para esixi-la restauración.

2. Se o infractor non procedese a repara-lo dano causado no prazo que se lle sinale, a Administración que impuxo a sanción procederá á imposición de multas coercitivas sucesivas de ata 500.000 ptas. cada unha ou, se é o caso, a realiza-la execución subsidiaria nos termos do art. 98 LRXAP.

3. En calquera caso, o promotor do proxecto ou titular da actividade causa da infracción deberá indemnizar polos danos e perdas ocasionados. A valoración destes faraa a Administración, logo de taxación contradictoria cando o citado responsable non lle dese a súa conformidade a aquela.

4. A utilización dos recursos xerados polas sancións que impoña a Administración deberán destinarse integramente a accións destinadas á mellora do medio ambiente.

#### **Artigo 43.- Responsabilidade penal e administrativa.**

1. No suposto de que a infracción puidese ser constitutiva de delicto ou falta, a Administración que instrúe o expediente daralle traslado á xurisdicción competente, quedando en suspenso a actuación sancionadora en vía administrativa. Non obstante, a vía penal non paralizará o expediente que se incoase para a restauración e, se é o caso, a indemnización dos danos e perdas a que fai referencia o art. 42 da presente lei.

2. Se a resolución xudicial fose absoluta, a Administración proseguirá as actuacións para, se procede- se, impoñe-la sanción administrativa correspondente.

### **CAPÍTULO IV Procedemento**

#### **Artigo 44.- Remisión normativa.**

O procedemento sancionador por incumprimento das obrigas establecidas nesta lei rexerese polo establecido no capítulo II do título IX LRXAP.

#### **Artigo 45. Competencia.**

1. A incoación e a instrucción de expedientes sancionadores polas infraccións a que se refire o art. 32 correspóndelle:

a) Ó órgano autonómico ou municipal, se é o caso, que tivese atribuída a competencia por razón da materia para outorga-la autorización.

b) Ó órgano municipal competente, pola falta de licencia de exercicio da actividade.

2. A competencia para a resolución dos expedientes sancionadores a que fai referencia o ap. 1.a)

anterior, instruídos polo órgano administrativo que, para os efectos desta lei, teña atribuída a consideración de órgano ambiental substantivo, corresponderalle:

- a) En faltas leves, ó titular do centro directivo competente por razón da materia.
- b) En faltas graves, ó conselleiro do ramo.
- c) En faltas moi graves, ó Consello da Xunta de Galicia.

#### **Artigo 46.- Vía de constrinximento.**

Tanto o importe das sancións e indemnizacións coma o custo da execución subsidiaria poderanlles ser esixibles pola vía de constrinximento ós infractores. Cando proceda a execución subsidiaria, o órgano que deba realiza-la execución valorará o custo das actuacións que deban realizarse, e o seu importe será esixido cautelarmente conforme o art. 98 da LRXAP.

#### **Artigo 47.- Recursos contra resolucións sancionadoras.**

1. As resolucións dos alcaldes, que deberán comunicárselle ó órgano correspondente da Administración autonómica no prazo de quince días, poñen fin á vía administrativa.

2. As resolucións do órgano correspondente da Administración ambiental autonómica seranlles comunicadas ós alcaldes do termo municipal no que recaía a sanción, dentro do prazo de quince días, e terán o seguinte réxime:

- a) No caso de infraccións leves, poderán ser obxecto de recurso ordinario ante o conselleiro do ramo.
- b) No caso de infraccións graves e moi graves, poñerán fin á vía administrativa.

#### **Artigo 48.- Incumprimento de medidas cautelares.**

Se as medidas cautelares ou de sanción, agás a multa, non fosen executadas pola autoridade municipal que as impuxese, o órgano correspondente da Administración autonómica poderá, logo de requirimento e audiencia ó Concello e ó interesado, adoptar-las medidas cautelares pertinentes para a salvagarda do medio ambiente.

#### **Artigo 49.- Resolucións municipais non axustables a dereito.**

Cando o órgano competente da Administración autonómica considere que un acto ou acordo municipal infrinxe o ordenamento xurídico en materia de medio ambiente, poderá proceder de acordo coas previsións e os requisitos establecidos no art. 65 da Lei 7/85, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local.

#### **Disposición adicional primeira**

A excepción das que nesta lei teñan establecido outro prazo distinto, no prazo de un ano, contado desde a entrada en vigor da presente lei, deberanse aproba-las normas regulamentarias que a desenvolvan.

#### **Disposición adicional segunda**

A Xunta de Galicia poderá actualiza-la contía das multas para adecuala ás variacións do custo da vida, de acordo co índice xeral de precios ó consumo.

#### **Disposición adicional terceira**

No prazo de dous anos, os concellos de Galicia deberán proceder a adapta-las súas ordenanzas ambientais ó disposto nesta lei e nas disposicións que a desenvolvan.

#### **Disposición adicional cuarta**

Polas autorizacións administrativas a que se refire esta lei, serán esixibles as taxas correspondentes de acordo coa lexislación reguladora.

#### **Disposición transitoria primeira**

Os expedientes iniciados antes da entreda en vigor da presente lei tramitaranse e resolveranse de conformidade coas normas vixentes na súa iniciación, tendo en conta os criterios establecidos nela.

#### **Disposición transitoria segunda**

Mentres non se aproben as normas regulamentarias de desenvolvemento desta lei, continúan en vigor: O D. 2.414/61, do 30 de novembro, polo que se aproba o Regul. de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas.

O D. 442/90, do 13 de setembro, de avaliación do impacto ambiental para Galicia.

O D. 327/91, do 20 de outubro, de avaliación dos efectos ambientais de Galicia.

#### **Disposición derogatoria única**

Quedan derogadas cantas disposicións, de igual e superior rango, se opoñan ó disposto nesta lei.

#### **Disposición derradeira primeira**

Autorízase a Xunta de Galicia para dicta-las disposicións regulamentarias precisas para o cumprimento desta lei.

#### **Disposición derradeira segunda**

A presente lei entrará en vigor ó día seguinte da súa publicación no *Diario Oficial de Galicia*.

Santiago de Compostela, dous de xaneiro de mil novecentos noventa e cinco.