

I. AS NOSAS LEIS

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

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

*Profesor Titular de Dereito Administrativo
Universidade de A Coruña*

SUMARIO: 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.

(...)

II. LA BASE ESTATUTARIA Y EL DESARROLLO LEGAL DEL DERECHO AMBIENTAL DE GALICIA¹⁹.

1. El Estatuto de Autonomía de Galicia y el proceso de traspaso de funciones y servicios de carácter medioambiental.

Con anterioridad a la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia, al régimen de preautonomía gallego le fueron transferidas por el Estado varias competencias de carácter

¹⁹ 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.

ambiental (sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y sobre conservación de la naturaleza)²⁰.

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. 27,30²¹ la “competencia exclusiva” en materia de:

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

Este precepto estatutario presenta la peculiaridad de incluir junto a las “normas adicionales de protección” la referencia al “paisaje”. Este último elemento del medio ambiente, que también recoge el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aparece como un bien jurídico diferenciado dentro del medio ambiente que considera los factores ambientales desde su perspectiva estética y debe considerarse como un recurso ambiental más sometido a un especial régimen de tutela²².

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:

²⁰ Se trata de los RRDD 212/1979, de 26 de enero, “sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Galicia en materia de turismo, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, transportes y urbanismo” (BOE nº 37, de 12 de febrero de 1979) y 167/1981, de 9 de enero, “de transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Galicia en materia de conservación de la naturaleza” (BOE nº 37 de 12 de Febrero de 1981).

²¹ 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.

²² Cfr. El trabajo de MARTÍNEZ NIETO, A.: “La protección del paisaje en el Derecho Español”, *Actualidad Administrativa*, XXVI y XXXVII (1993), pp. 397-411 y 413-430. Vid. también el trabajo de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: “Problemas jurídicos de la protección del paisaje”, *Revista de Administración Pública*, 71 (1973).

- * “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 ambiente²³, sobre conservación de la naturaleza²⁴, sobre estudios de ordenación del territorio y medio ambiente²⁵, sobre ordenación del litoral y vertidos del mar²⁶ y sobre abastecimiento y saneamiento de aguas²⁷.

A título anecdótico debe reseñarse el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación, en relación con el denominado “Comunicado de Colaboración” suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el Conselleiro de Ordenación del Territorio de la Xunta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca, con el objeto de iniciar una colaboración entre ambas Administraciones y llevar a cabo la planificación de los abastecimientos y saneamientos para cinco sistemas de las rías en Galicia. Tal conflicto dio lugar a la STC 137/1989, de 20 de julio, por la que se declaraba la nulidad de tal Acuerdo, al entender que afectaba a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales²⁸.

²³ 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).

²⁴ 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).

²⁵ 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).

²⁶ 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).

²⁷ 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).

²⁸ El voto particular emitido por varios magistrados, contrario a la concepción extensiva de éste título estatal constituye un precedente de la doctrina que, años más tarde, iniciaría el Alto Tribunal limitando tal expansión y reconociendo la constitucionalidad de cierta actividad exterior de las Comunidades Autónomas.

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

La Ley de Protección Ambiental de Galicia²⁹ (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 Galicia³⁰. 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 Madrid³¹, Andalucía³², Murcia³³ y País Vasco³⁴.

²⁹ Sobre su proceso de elaboración parlamentaria pueden señalarse los siguientes pasos:

1º.- El proyecto de Ley tuvo entrada en el registro del Parlamento de Galicia, el 27 de enero de 1994. Se publicó, como tal proyecto en el DOPG nº 26, de 11 de febrero de 1994.

2º.- Al proyecto se presentaron cuatro enmiendas: una de devolución del BNG, dos enmiendas a la totalidad (Socialistas de Galicia y BNG) y una enmienda al articulado; aparecen publicadas en el BOPG nº 47, de 25 de marzo de 1994.

3º.- La sesión plenaria en que se realizó el debate de totalidad del proyecto tuvo lugar el 26 de abril de 1994, en el que se debatieron las enmiendas presentadas y que fueron rechazadas. Cfr. DSPG nº 18 de 26 de abril de 1994.

4º.- El 26 de noviembre de 1994 se publica el Informe de la Ponencia sobre el Proyecto de Ley, en el que se acepta por transacción algunas aportaciones de las enmiendas presentadas. Cfr. BOPG nº 166, de 26 de noviembre de 1994.

5º.- El 3 de diciembre se publica el Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de Ley y las enmiendas efectuadas al mismo por los Socialistas de Galicia y el BNG. Cfr. BOPG nº 170, de 3 de diciembre de 1994.

6º.- El día 13 de diciembre se produce, en sesión plenaria, el debate sobre el Dictamen del proyecto, el Informe de la Ponencia y las enmiendas y votos particulares presentados. Rechazadas algunas de las enmiendas presentadas, el Dictamen de la Comisión –con algunas enmiendas técnicas- resulta aprobado por 43 votos a favor (todos los parlamentarios del PP) y 28 en contra (todos los parlamentarios de los Socialistas de Galicia y del BNG). Cfr. DSPG nº 42, de 13 de diciembre de 1994.

7º.- El texto definitivo de la Ley de Protección Ambiental de Galicia se publica, en gallego y en castellano, en el BOPG nº 181, de 19 de diciembre de 1994.

8º.- La Ley 1/1995, de Protección Ambiental de Galicia se publicó en el DOG nº 29, de 10 de febrero de 1995.

9º.- Advertida una errata en la Disposición derogatoria Única de la Ley, se propone su corrección por el Presidente del Parlamento de Galicia (BOPG nº 217, de 2 de marzo de 1995).

10º.- En la sesión plenaria del día 7 de marzo de 1995, se aprobó, por el procedimiento de lectura única, la nueva redacción de la Disposición Derogatoria Única de la Ley, resultando aprobada por unanimidad. Cfr. DSPG nº 51 de 7 de marzo de 1995.

11º.- El 10 de marzo se publica la redacción definitiva de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 1/1995, de 2 de enero,

³⁰ 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).

³¹ Ley 10/1991, de 4 de abril, para la Protección del Medio Ambiente (BOCM, de 18 de abril de 1991)

³² Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental (BOJA nº 79, de 31 de mayo de 1994).

³³ Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (BORM, nº 78 de 3 de abril de 1995).

³⁴ 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).

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”.

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 ambiental³⁵ 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.

³⁵ 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..

5º a 19º)³⁶. Asimismo, se mencionan otros instrumentos de protección como: los registros, catálogos e inventarios ambientales (cfr. art. 20º), los instrumentos de planeamiento urbano (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 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 desarrollo normativo del derecho ambiental de Galicia.

A partir de los años noventa la legislación ambiental de Galicia ha experimentado un gran desarrollo, teniendo como hitos más significativos la aprobación de la LPAG de 1995 y la creación, en 1997, de la Consellería de Medio Ambiente.

En un intento de sistematizar el vigente grupo normativo ambiental de nuestra Comunidad Autónoma hemos elaborado el siguiente esquema en donde se contienen las disposiciones más relevantes:

1º.- MARCO NORMATIVO GENERAL:

- * Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía para Galicia³⁷.

³⁶ 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.

³⁷ BOE nº 101 de 28 abril 1981.

- * Ley 1/95, de 10 de enero, de Protección Ambiental de Galicia³⁸ y Ley 2/1995, de 31 de marzo (de reforma de la disposición derogatoria única de la anterior)³⁹.

2º.- NORMAS DE LA ORGANIZACIÓN AMBIENTAL:

- * Decreto 15/1994, de 4 de febrero, por el que se crea la Comisión Delegada de la Xunta de Galicia para el Medio Ambiente⁴⁰.
- * Decreto 155/1995, de 3 de junio, por el que se regula el Consejo Gallego de Medio Ambiente⁴¹.
- * Decreto 219/1997, de 24 de julio, por el que se modifica la composición de la Comisión Gallega de Medio Ambiente y del Comité de Trabajo de la Comisión Gallega de Medio Ambiente⁴².
- * Decretos 347/97, de 9 de diciembre y 351/97 de 10 de diciembre, de creación de la Consellería de Medio Ambiente.
- * Decreto 482/1997, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura de la Consellería de Medio Ambiente⁴³.
- * Decreto 72/1998, de 30 de enero, de creación de los Comités de integración y Coordinación Ambiental⁴⁴.
- * Decreto 164/1999, de 27 de mayo, por el que se establecen las competencias y funciones del Laboratorio de Medio Ambiente de Galicia⁴⁵.

3º.- NORMAS DE CARÁCTER PROCEDIMENTAL:

- * Decreto 442/1990, de 13 de septiembre, de Evaluación del Impacto Ambiental⁴⁶.

³⁸ DOG nº 29 de 10 febrero de 1995.

³⁹ DOG nº 72 de 12 de abril de 1995.

⁴⁰ *DOG nº 28 de 10 febrero de 1994. En realidad tiene su origen en el Decreto 80/1984, de 24 de mayo. Cfr. además el Decreto 239/1999, de 29 de julio, por el que se regula la composición y funciones de la Comisión Delegada de la Xunta de Galicia para el Medio Ambiente (DO Galicia núm. 155, de 12 de agosto de 1999).*

⁴¹ DOG nº 106 de 5 de junio de 1995.

⁴² DOG nº 154 de 12 agosto de 1997. La Comisión Gallega de Medio Ambiente inicia su andadura con el Decreto 185/1984, de 27 de diciembre.

⁴³ DOG nº 4, de 8 enero de 1998. Modificado posteriormente por el Decreto 122/1999, de 23 de abril.

⁴⁴ DOG nº 48, de 11 marzo de 1998.

⁴⁵ DO Galicia núm. 106, de 4 de junio de 1999.

⁴⁶ DOG nº 188 de 25 septiembre de 1990.

- * Decreto 327/1991, de 4 de octubre, de Evaluación de efectos ambientales para Galicia⁴⁷.
- * Decreto 156/1995, de Inspección Ambiental de Galicia⁴⁸.
- * Decreto 455/1996, de 7 de noviembre, de fianzas en materia ambiental⁴⁹.
- * Orden de 15 de noviembre de 1999, por la que regula el ejercicio de la inspección ambiental única y la tramitación de denuncias ambientales⁵⁰.

4º.- NORMAS DE CARÁCTER SECTORIAL:

- * Decreto 82/1989, de 11 de Mayo por el que se regula la figura de espacio natural en régimen de protección oficial⁵¹.
- * Ley 7/1992, de 24 de julio, de Pesca Fluvial⁵².
- * Ley 1/1993, do 13 de Abril, de Protección de Animales Domésticos e Salvajes en cautividad⁵³.
- * Ley 6/1993, do 11 de Mayo, de Pesca de Galicia⁵⁴.
- * Ley 8/1993, do 23 de Junio, reguladora da Administración Hidráulica de Galicia⁵⁵.
- * Decreto 205/1995, de 6 de julio por el que se regula el aprovechamiento da energía eólica en la Comunidad Autónoma de Galicia⁵⁶.
- * Ley 10/1995, do 23 de Noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia⁵⁷.

⁴⁷ DOG nº 199, de 15 de octubre de 1991.

⁴⁸ DOG nº 106, de 5 de junio de 1995.

⁴⁹ DOG nº 32 de 17 febrero de 1997.

⁵⁰ DO Galicia núm. 224, de 19 de noviembre de 1999. Se trata de una disposición que modifica la anterior Orden de 30 de mayo de 1996 que reguló por primera vez este tema.

⁵¹ DOG nº 101 de 1 de junio de 1989. Cfr. también la Orden de 28 de octubre de 1999 por el que se declaran provisionalmente las zonas propuestas para a su inclusión en la Red Europea Natura 2000, como espacios naturales en régimen de protección general. (DOGA nº 216, 9 de noviembre de 1999).

⁵² DOG nº 151, de 5 de agosto de 1992. Cfr. también el Decreto 130/97 de 14 de Mayo por el que se aprueba el reglamento de Ordenación de la pesca fluvial y de los sistemas acuáticos continentales (DOG nº 106 de 4 junio de 1997).

⁵³ DOG nº 75 de 22 de abril de 1993. Cfr. también el Decreto 153/1998, de 2 de Abril, por el que se aprueba el reglamento que desarrolla la Ley 1/1993, do 13 de Abril, de protección de los animales domésticos y salvajes en cautividad (DOG nº 107, de 5 junio de 1998).

⁵⁴ DOG nº 101 de 31 de mayo de 1993.

⁵⁵ DOG nº 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 nº 23, do 1.02.96).

⁵⁶ DOG nº 136 de 17 de Julio de 1995.

⁵⁷ DOG nº 233, de 5 diciembre de 1995.

- * Ley 12/95, de 29 de Diciembre del Impuesto sobre la contaminación atmosférica⁵⁸.
- * Ley 1/1997 de 24 de Marzo, del Suelo de Galicia⁵⁹.
- * Orden de 7 de Mayo de 1997 por el que se regula la producción agrícola ecológica y su indicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia y se crea el Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica de Galicia⁶⁰.
- * Ley 4/1997 de 25 de Junio de Caza de Galicia⁶¹.
- * Ley 7/1997 de 11 de Agosto, contra la Contaminación Acústica⁶².
- * Ley 10/1997, de 22 de Agosto, de Residuos Sólidos Urbanos de Galicia⁶³.
- * Decreto 460/97, de 21 de noviembre, por el que se establece a normativa para a gestión de los residuos de los establecimientos sanitarios en la Comunidad Autónoma de Galicia⁶⁴.
- * Decreto 185/1999, do 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 auditoria ambiental⁶⁵.

De la relación anterior puede comprobarse el considerable desarrollo de la legislación ambiental de Galicia en los últimos años, aunque todavía será preciso completar este grupo normativo con disposiciones relativas al control integrado de la contaminación, la protección del ambiente atmosférico, el patrimonio forestal y la biodiversidad, etc.

⁵⁸ DOG nº 249 de 30 diciembre de 1995. Cfr. También el Decreto 4/1996, de 12 de Enero, por el que se aprueba el reglamento del impuesto sobre la contaminación atmosférica (DOG nº 19, de 26 de enero de 1996).

⁵⁹ DOG nº 59, de 26 de marzo de 1997.

⁶⁰ DOG nº 93 de 16 de mayo de 1997. Cfr. también la Orden de 21 de Agosto de 1997 por el que se aprueba el logotipo, la contraetiqueta y el precinto identificativos de la producción agrícola ecológica de Galicia (DOG nº 180, de 18 septiembre de 1997).

⁶¹ DOG nº 133, de 11 de julio de 1997.

⁶² DOG nº 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 nº 100, 27 de mayo de 1999).

⁶³ DOG nº 180, de 18 septiembre de 1997. Cfr. también el Decreto 154/1998, de 28 de Mayo, por el que se publica el catálogo de residuos de Galicia (DOG 107, 5.06.98); y el 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 Urbanos. (DOG nº 189, 29 de septiembre de 1998). Decreto 263/1998, do 10 de septiembre, por el que se regula la autorización y se crea el Registro de Productores y Gestores de Residuos Peligrosos (DOG nº 190, 30 septiembre de 1998).

⁶⁴ DOG nº 245, de 19 diciembre de 1997.

⁶⁵ DOGA nº 126, de 2 julio de 1999.

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.

Es un lugar común en la doctrina sobre el Derecho ambiental -que ha trascendido a la misma legislación- la enumeración de los principios en torno a los cuales se aglutina esta nueva disciplina jurídica y que, además, constituye una de sus notas características para ser considerada como tal⁶⁶.

La política comunitaria del medio ambiente se sirvió de la técnica “principal”, desde sus primeros pasos, para diseñar las líneas directrices que deberían orientarla en el futuro y que se contenían en los sucesivos Programas de Acción, antes de ser incorporados al vigente Tratado de la Unión Europea⁶⁷.

Ante la gran profusión de normas ambientales vigentes en la actualidad, que proceden de diversas fuentes de producción (Unión Europea, Estado, etc.), la fijación de los principios puede ayudar al racionalizar la aplicación e interpretación del Derecho Ambiental.

La Ley de Protección Ambiental de Galicia recoge en su artículo 2º un largo listado de “Principios y Objetivos” que “servirán de marco a todo el desarrollo normativo ulterior de

⁶⁶ Sobre la importancia de los principios en la conformación del Derecho Ambiental cfr.: JORDANO FRAGA, J.: *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, cit. pp. 131-140. Asimismo, las monografías de JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S.: *El Derecho ambiental y sus principios rectores*, Madrid, MOPU, 1989 y, más recientemente, LOPERENA ROTA, D.: *Los principios del Derecho Ambiental*, IVAP-Cívitas, Madrid, 1998. También, KISS, A. CH.: *Los principios generales del Derecho del medio ambiente*, Valladolid, Universidad de Valladolid (Cuadernos de la Cátedra “J.B. Scott”); y MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, I, Trivium, Madrid 1992, pp. 71 y ss.

⁶⁷ Cfr. MARTÍN MATEO, R.: *Tratado de Derecho Ambiental*, I, cit. pp. 443 y ss.. A lo largo de los cinco programas de acción ambiental de la Comunidad Europea cabe encontrar la formulación de los siguientes principios:

1. Primer programa (1973-76): principio de prevención, principio de evaluación, principio de utilización racional de los recursos naturales, principio de vinculación a los conocimientos científicos y técnicos, principio quien contamina paga (contaminador-pagador: no-subservención), principio de solidaridad internacional, principio de cooperación internacional, principio de educación, principio de nivel más apropiado de intervención, principio de coordinación y armonización de los niveles de acción, principio de compatibilidad con el desarrollo económico.
2. Segundo programa (1977-81): prevención ambiental (EIA).
3. Tercer programa (1982-86): principio de generalidad o integración, principio de globalidad (estrategia global), reducción de la contaminación en el origen.
4. Cuarto programa (1987-92): integración de la política ambiental en las demás políticas, empleo de instrumentos económicos adecuados, principio de información y educación ambiental.
5. Quinto programa (1993-2000): subsidiariedad, responsabilidad compartida.

protección ambiental”. Sin embargo, es preciso identificar en dicha relación lo que son verdaderos principios jurídicos de lo que son otras instituciones (técnicas de protección, objetivos, etc.). En mi opinión, esta disposición enuncia los siguientes principios:

- * Principio de prevención ambiental (art. 2,b).
- * Principio de utilización racional de los recursos o desarrollo sostenido (art. 2,c).
- * Principio de coordinación administrativa y legal (art. 2,f).
- * Principio de subsidiariedad en la actuación pública ambiental (art. 2,g).
- * Principios de publicidad, participación y transparencia administrativa en la gestión del medio ambiente (art. 2,i).
- * Principio de integración de la protección ambiental en el resto de las políticas públicas (art. 2,k).
- * Principio de preservación o conservación, restauración y mejora o promoción del medio ambiente (arts. 1 y 2,l).

El resto de los apartados del repetido art. 2º se refieren, por el contrario, a medios y técnicas de la protección ambiental: clasificación de actividades (art. 2,a), investigación científica y tecnológica (art. 2,d), educación ambiental (art. 2, e), disciplina ambiental (art. 2, h) y pacto ambiental (art. 2, j). Prueba de ello es que así se califican expresamente en la LPAG a lo largo del Título II, relativo propiamente a las “Técnicas y medidas de defensa”, y en el Título IV, sobre disciplina (cfr. los arts. 5, 23, 22, 29-49 y 25, respectivamente).

Como señala NOGUEIRA LÓPEZ la LPAG adolece en este punto de una jerarquización de los principios y asimismo destaca la ausencia de principios, particularmente el de “quien contamina, paga”⁶⁸.

Pero junto a estos principios generales del derecho ambiental -como los recogidos por la LPAG- debe tenerse en cuenta que la normativa sectorial del medio ambiente (aguas,

⁶⁸ “La regulación medioambiental en la Comunidad Autónoma de Galicia...”, cit. p. 324. En cuanto al principio “quien contamina paga”, formulado inicialmente por la OCDE (1972), fue introducido en el Derecho Comunitario con la reforma de Acta Única Europea (1987) y actualmente se recoge expresamente en el art. 174,2 *in fine* del TCE (Ámsterdam). Aunque la LPAG ha olvidado contemplarlo, existen en nuestra Comunidad Autónoma varias manifestaciones normativas de este principio, en especial, en el “impuesto de contaminación atmosférica” creado por la Ley 12/1995, de 29 de diciembre, y en el “canon de saneamiento” desarrollado por el Decreto 27/1996, de 25 de enero. Sobre la fiscalidad ambiental cfr. las monografías de HERRERA MOLINA, P.M.: *Derecho Tributario Ambiental (Environmental Tax Law)*, Marcial Pons, Madrid 1999; ROSEMBUJ, T.: *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid 1995. También la obra colectiva dirigida por YABAR STERLING, A.: *Fiscalidad ambiental*, Cedecs, Barcelona 1998, GAGO RODRÍGUEZ, A. Y LABAN-DEIRA VILLOT, X.: *La reforma fiscal verde*, Mundi-prensa, Madrid 1999. En relación a Galicia: GARCÍA NOVOA, C.: “El canon de saneamiento en la Comunidad Autónoma Gallega”, en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 241 (1996); y FERNÁNDEZ LÓPEZ, R.I.: “La fiscalidad autonómica en materia ambiental. Su aplicación a Galicia”, *Crónica Tributaria*, 80 (1996).

atmósfera, biodiversidad, residuos, etc.) ofrece principios específicos⁶⁹. Así, por ejemplo, los contemplados en la Ley 8/1993, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia⁷⁰, o los previstos en la Ley 10/1997 de Residuos Sólidos de Galicia⁷¹.

2. El “supraprincipio” del “desarrollo sostenible” y la utilización racional de los recursos naturales.

La noción -y el principio- de “desarrollo sostenible”⁷² procede, como ya vimos anteriormente, del Informe de las Naciones Unidas de 1985 “Nuestro futuro común” (conocido también “Informe Bruntland”) que lo define como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”. La sostenibilidad aparece como la línea de engarce entre el desarrollo económico y el medio ambiente y constituye el núcleo central de la “Carta de la Tierra” de Río de Janeiro de 1992 (cfr. su Principio 3º)⁷³.

Por su parte, el Tratado de la Unión Europea recoge entre los objetivos que han de orientar la política comunitaria del medio ambiente el de “la utilización prudente y racional de los recursos naturales” (art. 174,1 del vigente Tratado de la Comunidad Europea). Además es significativo que el 5º Programa de Acción comunitaria ambiental lleve por título “Hacia un desarrollo sostenible”⁷⁴.

Consecuencia inmediata del desarrollo sostenible es la utilización racional de los recursos naturales, que la CE recoge como objetivo prioritario por el que deben velar los poderes públicos (cfr. su art. 45,2).

⁶⁹ Cfr. LOPERENA ROTA, *Los principios del Derecho Ambiental*. cit. pp. 113 y ss.

⁷⁰ Cfr. su art. 3º:

1.º Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.

2.º Respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.

3.º Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

⁷¹ Cfr. su art. 5º donde se enuncian, entre otros, los principios de “planificación concertada”, “ejecución conjunta”, “recogida selectiva”, “reutilización”, “reciclado”, etc. Cfr. la monografía de ALENZA RODRÍGUEZ, J.F.: *Concurrencia competencial sobre residuos sólidos urbanos*, Xunta de Galicia, Santiago 1995.

⁷² Sobre el principio de “sostenibilidad”: cfr. MARTÍN MATEO, R.: *Manual de Derecho Ambiental*, Ed. Trivium, Madrid 1995, pp. 41-44.

⁷³ El principio 3º reza así: “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.

⁷⁴ Aprobado por Resolución del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (DOCE 17.V.1993).

Un estudio sistemático de la Constitución Española permite comprobar la tensión derivada del enfrentamiento del derecho al medio ambiente con otros valores constitucionales como el reconocimiento a la libertad de empresa (cfr. art. 38 CE), la subordinación de las fuentes de riqueza al interés general (cfr. art. 128 CE) o el fomento del desarrollo económico de los sectores productivos de nuestro país (cfr. art. 130 CE)⁷⁵.

Nuestro Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en sus SS 64/1982 de 4 de noviembre, 82/1982, de 21 de diciembre, 227/1988, de 29 de noviembre, 170/1989, de 19 de octubre y 66/1991, de 22 de marzo. El Alto Tribunal ha venido declarando la necesidad de armonizar la utilización racional de los recursos con la protección de la naturaleza, optando en unos casos por la inconstitucionalidad de ciertos preceptos que limitaban la actividad económica. Resumiendo esta doctrina jurisprudencial, declara la STC 102/1995:

“En suma, se configura un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección (art.45 CE). En seguida, la conexión indicada se hace explícita cuando se encomienda a los Poderes públicos la función de impulsar y desarrollar, se dice, la actividad económica y mejorar así el nivel de vida, ingrediente de la calidad si no sinónimo, con una referencia directa a ciertos recursos (la agricultura, la ganadería, la pesca) y a algunos espacios naturales (zonas de montaña) (art.103 CE), lo que nos ha llevado a resaltar la necesidad de compatibilizar y armonizar ambos el desarrollo con el medio ambiente (STC 64/1982)” (FJ B, a) 4).

En todo caso, el mismo Tribunal concluye en alguno de sus pronunciamientos que el medio ambiente “no solo es un valor digno de protección sino uno de los principales capitales de la actividad económica”.

La consecución del denominado “desarrollo sostenible” no es siempre una tarea fácil. No es lo mismo la utilización racional de los recursos renovables que los no renovables. Sobre éstos habrá de recaer una protección más vigorosa. Asimismo, la acción pública ha de establecer ayudas y acciones tendentes a incentivar actividades económicas basadas en la óptima y equilibrada utilización de los recursos naturales (por ejemplo, las medidas sobre fomento de la agricultura ecológica o el desarrollo del turismo rural).

La LPAG se presenta como el marco normativo para la defensa, protección, conservación y restauración del medio ambiente de Galicia que ha de asegurar la “utilización racional de los recursos naturales” (art. 1º). Y en el artículo 2, c) se incide en el mismo principio al formularlo del siguiente modo:

⁷⁵ Cfr. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T. R.: “Derecho. Medio Ambiente. Desarrollo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 24 (1980).

“De *utilización racional* y de defensa de los recursos naturales y el paisaje, que constituyen el patrimonio natural de Galicia, al objeto de que su utilización se realice de manera racional, orientada al aprovechamiento sostenido, al mantenimiento de la diversidad genética y a la conservación de la capacidad de retroalimentación y regeneración del ecosistema, evitando en todo momento los daños irreversibles al equilibrio ecológico y contribuyendo a la protección de la salud humana y a la conservación de las especies”.

En la misma línea, la LPAG, al fijar los objetivos que debe perseguir la Administración ambiental de Galicia, señala el deber de:

“Llevar a cabo las acciones precisas para la utilización racional de los recursos naturales” (art. 27,2, c).

3. Principio de preservación o conservación, restauración y mejora o promoción del medio ambiente.

“En realidad, -señala JORDANO FRAGA- la preservación, restauración y mejora del medio ambiente como principio general objeto de constitucionalización es algo obvio. Más que ante un principio del derecho ambiental estamos ante un principio de nuestro ordenamiento jurídico consagrado en la Constitución”⁷⁶. Efectivamente, la Constitución, en su art. 45,2, establece como objetivo de la tarea de los poderes públicos, en favor de la utilización racional de todos los recursos naturales,

“... *proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente...*”

La preservación -que es equivalente a la defensa-, la mejora y la restauración del medio ambiente son, además, los objetivos y las finalidades más importantes que tiene encomendada toda política de protección del medio ambiente (cfr. art. 174,1 del vigente Tratado de la Comunidad Europea)⁷⁷. De hecho, todos los mecanismos y técnicas de protección ambiental se dirigen a lograr dichos objetivos. Si bien, históricamente, las políticas ambientales -nacionales e internacionales- se decantaron inicialmente por las medidas de conser-

⁷⁶ *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, cit. p. 135.

⁷⁷ En materia de protección de la biodiversidad la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, sobre Protección de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres recoge entre sus principios orientadores:

- “a) El *mantenimiento* de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos.
- b) La *preservación* de la diversidad genética.
- c) La utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su *restauración y mejora*.
- d) La *preservación* de la variedad, singularidad, belleza de los ecosistemas naturales y el paisaje” (art. 2,1).

vación y preservación⁷⁸, en la actualidad se incide del mismo modo sobre los instrumentos de recuperación y mejora ambientales.

La LPAG contempla estos principios en el centro mismo de su regulación y bajo una óptica sistémica e integradora:

“La presente Ley tiene como objeto el establecimiento de las normas que, en el ámbito de la competencia de la Comunidad Autónoma, configuran el *sistema de defensa, protección, conservación y restauración*, en su caso, del medio ambiente en Galicia y aseguran una utilización racional de los recursos naturales” (art. 1).

Y al señalar una directriz de incentivación de la política ambiental gallega se propone la:

“De fomento de las actuaciones dirigidas a *regenerar* los deterioros y degradaciones producidos en el medio ambiente” (art. 2,1).

Asimismo, la Administración ambiental de Galicia tiene como uno de sus objetivos principales:

“Desarrollar actuaciones públicas en relación con la protección, conservación, mejora y restauración del medio ambiente” (art. 27,2,b).

Por otra parte, la LPAG establece tres aplicaciones concretas del llamado “principio de restauración efectiva”⁷⁹:

1ª.- la exigencia de prestación de una fianza en las actividades sometidas a autorización e evaluación ambiental, con el fin de cubrir el coste de la restauración de los bienes dañados (cfr. art. 5,6)⁸⁰.

2ª.- la previsión por el procedimiento de disciplina ambiental, en supuesto de una infracción ambiental, de una medida accesoria a la sanción administrativa ambiental consistente en la “restauración del medio ambiente a su estado anterior a la comisión de la infracción” (art. 42,1).

3ª.- el destino íntegro de los recursos generados por las sanciones que imponga la Administración a “acciones destinadas a la mejora del medio ambiente” (art. 42,4).

⁷⁸ Así la Estrategia para la Conservación de la Tierra, elaborada por la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza de 1980.

⁷⁹ LOPERENA ROTA, D.: *Los principios del Derecho Ambiental*, cit, p. 98.

⁸⁰ La prestación y cancelación de la fianza está regulada en el Decreto 455/1996, de 7 de noviembre.

4. Principio de acción preventiva.

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”⁸¹. 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”⁸².

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”⁸³. 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. “Cierto 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...”⁸⁴.

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 juridificar 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*,...”⁸⁵.

⁸¹ KISS, A. Ch.: *Los principios generales del derecho del medio ambiente*, cit. p. 73.

⁸² *El derecho a un medio ambiente adecuado*, cit. p. 137.

⁸³ *Tratado de Derecho Ambiental*, cit. p. 93.

⁸⁴ Op. cit. p. 93.

⁸⁵ Los principios de acción preventiva y corrección en la fuente fueron ya introducidos por el Acta Única Europa en el mismo art. 130 R 2 TCE.

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 daño, científicamente no comprobado todavía, no llegue a producirse”⁸⁶. El principio de cautela se encuentra formulado en la Declaración de Río de Janeiro (cfr. el Principio 15º)⁸⁷. 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 Europea⁸⁸.

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 es 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.

5. 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

⁸⁶ 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.

⁸⁷ “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”.

⁸⁸ 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).

tengan en cuenta los objetivos de aquélla. 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”⁸⁹.

Este principio fue formulado inicialmente por la norma norteamericana “Environmental Policy Act de 1969” y más tarde asumido por la política comunitaria del medio ambiente⁹⁰. 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 integración en un órgano, llámese Agencia, Departamento o Ministerio⁹¹. En España un paso importante en esta dirección se ha producido con la creación del Ministerio de Medio Ambiente⁹².

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

⁸⁹ MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*, I, cit. pp. 448-449.

⁹⁰ 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).

⁹¹ Cfr. JORDANO FRAGA, op. cit. p. 140.

⁹² 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 homologarlo 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.

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

En el desarrollo normativo de la Comunidad Autónoma de Galicia se pueden encontrar algunas medidas que son una clara manifestación de este principio. Así, por ejemplo, en el campo de la agricultura, la Orden de 4 de septiembre de 1996, por la que se establecen determinadas medidas para el “fomento de métodos de producción agrícola y ganadera compatibles con la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural”⁹³; y en relación con las llamadas energías renovables, el D. 205/1995, de 6 de julio por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica en la Comunidad Autónoma de Galicia⁹⁴.

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 Galicia⁹⁵ -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.”⁹⁶.

⁹³ DOG nº 181, de 16 de septiembre de 1996 (en particular, fomentando la “protección integrada del viñedo mediante métodos biotecnológicos”, “la conservación del entorno paisajístico y lucha contra la erosión en viñedos de la Ribeira Sacra”, “la conservación del paisaje y prevención de erosión en sistemas extensivos de pastoreo” y “el fomento de razas autóctonas en peligro de extinción”). Se trata de la aplicación de las ayudas previstas por el Reglamento CEE/2078/92 del Consejo de 30 de junio, posteriormente desarrollado en España por el RD 51/1995, de 20 de enero (BOE 33, de 8 de febrero). Sobre el tema de la “agricultura ecológica”: vid. las monografías de DELGADO DE MIGUEL, J.F.: *Derecho Agrario Ambiental. Propiedad y ecología*. Aranzadi, Pamplona 1992, pp. 274-285; y del mismo autor: *Derecho Agrario de la Unión Europea*, Editorial Thebook, Oviedo 1996, pp. 237 y ss.

⁹⁴ DOG nº 136, de 17 de julio de 1995.

⁹⁵ Cfr. los Decretos 347/1997, de 9 de diciembre y 482/1997, de 26 de diciembre.

⁹⁶ Op. cit. p. 140.

Si bien la coordinación no es un principio específico del Derecho Ambiental⁹⁷, 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”⁹⁸.

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).

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”⁹⁹: 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 componen¹⁰⁰.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ *Los principios del Derecho Ambiental*, cit. p. 112.

⁹⁹ 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”.

¹⁰⁰ 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.

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 1984¹⁰¹, 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 urbanismo¹⁰². Sin embargo, esta disposición se podría haber mejorado si hubiera hecho referencia a otras planificaciones territoriales posibles en el ordenamiento jurídico gallego: la ordenación del territorio¹⁰³ y la planificación comarcal¹⁰⁴.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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).

¹⁰³ Cfr. la Ley 10/1995 de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia (DOG núm. 233 de 5 de diciembre de 1995).

¹⁰⁴ Cfr. la Ley 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal de Galicia.

6. Principio de subsidiariedad.

Este principio -con hondas raíces filosóficas, políticas y jurídicas- ha alcanzado un gran protagonismo, en los últimos años, en la esfera del Derecho comunitario¹⁰⁵. El principio de subsidiariedad apareció positivizado por primera vez en el Acta Única Europea referido únicamente a la política comunitaria sobre medio ambiente (art. 130 R 4 TCEE); según él, el criterio de intervención de la Comunidad se impone en esta materia cuando los objetivos de la política ambiental comunitaria “puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente”.

Con la reforma del Tratado de la Unión Europea de Maastricht supuso la consagración general de la subsidiariedad como principio, no sólo del Derecho comunitario sino también de la propia Unión Europea (art. 3 B TCE)¹⁰⁶. En la base del nuevo principio “constitucional” se encuentra la directriz política de que las decisiones comunitarias sean tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos (Preámbulo y art. A TUE).

Tras el nuevo y vigente Tratado de Amsterdam, la subsidiariedad sigue constituyendo un principio de la Unión Europea en cuanto que sus objetivos se deberán alcanzar en el respeto de dicho principio (art. B *in fine* del TUE). La formulación del principio permanece inalterada: el 3 B pasa a ser el nuevo art. 5 del TCE¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Sobre el principio de subsidiariedad existe una abundante bibliografía, de la que recogemos la más significativa de la doctrina española: BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas”, *Revista Jurídica de Andalucía*, 18 (1993), pp. 47-86.; BOLXAREU CARRERA, A.: “El principio de subsidiariedad”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 3 (1994), pp. 771-808; CARRO MARTÍNEZ, A.: “La Unión Europea y el principio de subsidiariedad”, *Revista de Administración Pública*, 126 (1991), pp. 217-252.; MARTÍNEZ LAGE, S.: “En torno a la subsidiariedad”, *Gaceta Jurídica de la CEE y de la Competencia*, 78 (1992); RODRIGUEZ-ARANA, J.: “Sobre el principio de subsidiariedad”, *Noticias de la Unión Europea*, 110 (1994). Sobre el principio de subsidiariedad aplicado al medio ambiente, vid. MARTÍN MATEO, R.: *Manual de Derecho Ambiental*, cit. pp. 47-48.

¹⁰⁶ El segundo párrafo del art. 3 B contempla, propiamente, el principio de subsidiariedad, por el cual se ha de valorar si, a pesar de existir la competencia comunitaria sobre una determinada materia resulta más apropiada la actuación aislada de los Estados miembros, o bien una actuación comunitaria en virtud de la insuficiencia de la acción estatal y de la mayor eficacia de la intervención global de la Comunidad. Es decir, para que esté justificada ésta intervención es preciso que se cumplan dos requisitos: que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (“necesidad de la intervención comunitaria”) y que dichos objetivos puedan lograrse mejor, en atención a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario (“mayor eficacia de la intervención comunitaria”).

¹⁰⁷ Asimismo se adjunta al TCE un Protocolo (el nº 30) “sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, que incorpora las directrices que deberán guiar la acción de las instituciones de la Unión en la aplicación de dichos principios (en particular, el adoptado por el Consejo Europeo de Edimburgo en 1992). Por otra parte, en la Declaración nº 40 adoptada por la Conferencia, relativa al Protocolo anterior, los Estados miembros confirman, de un lado, la aplicación del Derecho comunitario aneja al Acta Final del Tratado de Maastricht (la correcta aplicación y ejecución del mismo) y, de otro, las Conclusiones del Consejo Europeo de Essen de 1994 según las cuales, los Estados miembros serán responsables de la aplicación administrativa del Derecho comunitario, sin afectar a las competencias de control de las Instituciones comunitarias.

Las consecuencias de la aplicación del principio de subsidiariedad sobre la política ambiental en la Unión Europea permiten diversas lecturas y concreciones¹⁰⁸. En primer lugar, existe bastante unanimidad doctrinal en afirmar la conveniencia de la actuación comunitaria en materia ambiental frente a los intentos de “renacionalización” de algunos países miembros¹⁰⁹. Siguiendo a BOIXAREU¹¹⁰ pueden resumirse las razones de tal postura:

a) en primer lugar, “el asunto sometido a consideración presenta aspectos transnacionales que no pueden ser regulados de manera satisfactoria mediante una acción de los Estados miembros”, es indudable que la frecuencia de efectos transnacionales en los problemas ambientales (contaminación atmosférica, de las aguas, transporte de residuos, etc), justifica sobradamente la intervención de la Comunidad.

b) en segundo lugar, “las acciones individuales de los Estados miembros o la ausencia de acción comunitaria entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado (...) o dañarían además de manera significativa los intereses de los Estados miembros; problemas que pueden derivarse de las diferentes exigencias ambientales de los Estados miembros que pueden dar lugar -y, de hecho, lo han dado- a problemas sobre el funcionamiento del mercado interior, lo cual exige la actuación comunitaria, al menos para lograr una adecuada armonización de las legislaciones ambientales”.

c) y en tercer lugar, “la acción a nivel comunitario produciría claros beneficios por sus dimensiones o sus efectos comparada con una acción a nivel de los Estados miembros”; la idea de la escala y la dimensión de los problemas ambientales llama, sin duda, a una intervención conjunta, no sólo comunitaria sino internacional o planetaria, para abordarlos.

De lo anterior, se extrae una importante conclusión, y es que en materia de medio ambiente, caminamos hacia una afirmación progresiva de las competencias comunitarias en lo que se refiere a la definición de la política y la estrategia que debe adoptarse, aunque su aplicación y ejecución deba corresponder a las entidades estatales y subestatales.

En esta última dirección, el principio de subsidiariedad permite, por otra parte, derivar un prometedor efecto descentralizador. Efectivamente, la conveniencia de la descentralización de la gestión de la acción comunitaria -de acuerdo con su cercanía al ciudadano-, se

¹⁰⁸ Cfr. los trabajos de BOIXAREU CARRERA, A.: “El principio de subsidiariedad y la acción comunitaria en materia de protección ambiental”, en *Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental*, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Bellaterra, 1997; y SANZ LARRUGA, F.J.: “El concepto de responsabilidad compartida y el principio de subsidiariedad en el Derecho Ambiental”, en *Estudios en Homenaje al Profesor Martín Mateo*, pp. 3775-3802.

¹⁰⁹ Siguiendo esta idea de considerar la acción de la Comunidad más apropiada que la de los Estados en materia de medio ambiente, cfr. la obra de LOPERENA, pp. 102 y ss (*Los principios del Derecho Ambiental*), en donde se citan otros autores como KRAMER o SEVENSTER.

¹¹⁰ “El principio de subsidiariedad y la acción comunitaria en materia de protección ambiental”, cit. pp. 25 y ss.

presenta muy apropiada con el diseño del TUE sobre la política ambiental, que ha de tener en cuenta las condiciones de las diversas regiones de la Comunidad (art. 174,2 y 3 TCE) y atribuye con carácter general a los Estado miembros la ejecución y el control de la política comunitaria en esta materia (art. 175, 4 TCE).

Asimismo, el Quinto Programa de Acción de la Comunidad Europea sobre la Política Ambiental se ha elaborado sobre la base del TUE y ha tenido en cuenta la virtualidad de la subsidiariedad. Éste principio ha de velar por que:

“los objetivos, metas y actividades (...) se hagan plenamente efectivos por medio de las iniciativas y actividades adecuadas en las esferas nacional, regional y local (...), va a servir para tener plenamente en cuenta las tradiciones y los puntos sensibles de las distintas regiones de la Comunidad y la rentabilidad de las diferentes actividades (...) -si bien- los objetivos establecidos en el Programa (...) sólo podrán realizarse si todos los agentes involucrados trabajan de forma concertada y en colaboración” (nº 32 del resumen del Programa).

El Programa destaca la importancia del papel que tienen las administraciones locales y regionales en la aplicación del mismo -en el contexto del 1º de subsidiariedad- y señala algunos campos de acción en que su intervención es más relevante: ordenación territorial, desarrollo económico, desarrollo de las infraestructuras, lucha contra la contaminación industrial, gestión de residuos, transporte, información, educación y formación de los ciudadanos, etc (cfr. ap. 3.1 del Programa).

La LPAG ha sido tributaria del relanzamiento del principio de subsidiariedad realizado por el Tratado de Maastricht (1993), incorporándolo al listado de sus principios orientadores. En efecto, el artículo 2,g) lo prevé y le asigna una especial finalidad:

“De *subsidiariedad*, a fin de garantizar la actuación de los ayuntamientos para que afronten sus problemas ambientales y para asegurar el ejercicio efectivo de la disciplina ambiental, a cuyo objeto se fomentarán las fórmulas consorciales entre municipios, con arreglo a la Ley de Bases de Régimen Local, para la solución de los problemas ambientales comunes.”

Como se deduce de este precepto, la subsidiariedad se formula desde única perspectiva de potenciar la intervención de las Entidades locales en la ejecución y control del derecho ambiental de Galicia¹¹¹. Sin embargo, a mi juicio, el legislador gallego no ha sido del todo

¹¹¹ Sobre las competencias ambientales de los Entes Locales en la Ley 5/1997, de Administración Local de Galicia, cfr. los arts. 80 (sobre competencias “propias” de los Municipios), art. 81 (sobre los “servicios mínimos” de los Municipios), art. 86 (sobre competencias “complementarias” de los Municipios), y arts. 96 y 97 (sobre el régimen especial de los “municipios industriales”). Sobre las funciones y competencias de los Entes locales en materia de medio ambiente cfr. con carácter general: ESTEVE PARDO (Coordinador). *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas, Madrid 1996.

consecuente con esta directriz. Así, particularmente, al atribuir de forma delegada algunas de las funciones relativas a la evaluación de impacto ambiental (cfr. art. 15) o al restringir considerablemente sus competencias en materia de disciplina ambiental (cfr. art. 29,2 y 45). Más adecuada con la formulación del principio de subsidiariedad hubiera sido partir de la competencia general de los entes locales previendo, en caso de imposibilidad por éstos, los supuestos de sustitución por la Administración autonómica ambiental.

En cuanto a la llamada que hace la LPAG a las “fórmulas consorciales” habrá que acudir a las previstas por la Ley 5/1997 de Administración Local de Galicia. La específica figura de los “consorcios locales” –reguladas en los arts. 149 a 152 de la citada Ley-, que son “entidades locales dotadas de personalidad jurídica propia y capacidad para el cumplimiento de sus fines específicos”, pueden constituirse, con carácter voluntario, entre varias entidades locales con la posible participación de la Administración autonómica¹¹². Se trata sin duda de un instrumento de gran interés para la gestión común de servicios de carácter ambiental que afecten a varios Municipios. Pero también pueden utilizarse –y de hecho se vienen utilizando- otras fórmulas previstas por la misma Ley como las “mancomunidades de Municipios” (cfr. arts. 135 a 148). Asimismo, la creación de “áreas metropolitanas” (cfr. arts. 120 a 135) podría ofrecer interesantes soluciones para las zonas más urbanizadas de Galicia.

7. Principios de participación, publicidad y transparencia administrativa.

Como señala JORDANO FRAGA “la participación junto a la noción de superación de la gestión burocratizada, de agilización de la Administración, etc., en el Derecho ambiental adquiere un mayor relieve en virtud del derecho a un medio ambiente adecuado. La idea de participación penetra (...) en los ejes técnico-jurídicos del Derecho ambiental”¹¹³. Para este autor, la participación ciudadana -realizada por la CE de 1978- constituye una de las más importantes directrices del moderno Derecho ambiental, en liza con la concepción del derecho al medio ambiente como un auténtico derecho subjetivo.

Este importante principio constitucional, trasunto de la cláusula del Estado democrático, se proyecta hacia el futuro con esperanzadoras virtualidades sobre la protección del

¹¹² Es la fórmula administrativa de preferente utilización prevista por la normativa gallega sobre residuos sólidos urbanos. Cfr. la Ley 10/1997, de Gestión de Residuos Sólidos de Galicia (arts. 12, 24, 27, y 28) y la Resolución de 28 de octubre de 1998, por la que se acuerda la adaptación del Plan de Gestión de Residuos Sólidos de Galicia.

¹¹³ *El Derecho a un medio ambiente adecuado*, cit. p. 132.

entorno, aunque todavía sea precisa una mayor maduración del Derecho ambiental y una más decidida voluntad política¹¹⁴.

Del principio de participación en el Derecho ambiental derivan gran número de medios y técnicas de protección ambiental (participación política y administrativa -orgánica, funcional y cooperativa- en la gestión ambiental, información sobre el estado del medio ambiente, el acceso a la justicia para solicitar la aplicación del derecho ambiental, etc.).

Por su parte, la LPAG se propone como principios inspiradores de la legislación ambiental de Galicia los:

“De *publicidad, participación y transparencia administrativa*, por lo que las actuaciones sobre medio ambiente se basarán en el libre acceso del público a una información objetiva, fiable y concreta, que sirva como base para una efectiva participación de los sectores sociales implicados” (art. 2,i)

En cuanto a la participación, la Exposición de Motivos de la LPAG destaca su importancia al situarlo como eje central del resto de los principios enunciados:

“Esta regulación se basa en los principios de prevención, de evaluación de impacto ambiental, de efectos ambientales e 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 estos valores colectivos...”¹¹⁵.

A fin de cumplir este principio de participación pública la propia LPAG contiene varios instrumentos que deben hacerla valer:

1º.- mediante la creación el “Consejo Gallego de Medio Ambiente” que tiene la naturaleza de órgano consultivo de la Administración ambiental (cfr. art. 28)¹¹⁶ y donde están representados, además de ciertos cargos de la Administración autonómica, representantes de las asociaciones ecologistas, sindicatos, organizaciones empresariales, consumidores, etc. Otra manifestación de la participación

2º.- a través de la potenciación del trámite de información pública en los procedimientos administrativos que incidan sobre cuestiones relativas al medio ambiente, pudiendo los ciudadanos presentar alegaciones, sugerencias y propuestas alternativas (cfr. art. 24,2).

¹¹⁴ RUIZ VIEYTEZ, E.J.: *El derecho al ambiente como derecho de participación*, Ararteko, Zarauz 1993.

¹¹⁵ El subrayado es nuestro.

¹¹⁶ Cfr. su desarrollo reglamentario en virtud del Decreto 155/1995, de 3 de junio.

3º.- por la previsión del llamado “pacto ambiental”, una figura innovadora en la legislación ambiental española que la LPAG regula específicamente en el art. 25, aunque de este precepto no podamos obtener información suficiente para determinar el alcance que pueda tener en el futuro. En todo caso, parece limitarse a las “situaciones más conflictivas”, originadas por empresas concretas, aunque su alcance puede extenderse a “acciones y estrategias de carácter local o comarcal”.

Un presupuesto y complemento fundamental de la participación ambiental se encuentra en el derecho de acceso a la información sobre el estado del medio ambiente¹¹⁷. Con carácter de norma básica, el Estado aprobó la Ley 38/1995, de 12 de diciembre¹¹⁸, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente que constituye, a su vez, la norma de transposición de la Directiva 90/313/CEE.

La LPAG incide en esta garantía al establecer en su artículo 24,1 que:

“Las actuaciones sobre el medio ambiente en Galicia se basarán en el libre acceso del público a una información objetiva, fiable y completa, además de la especial relativa a determinados expedientes sobre asuntos concretos, como base de una efectiva participación de los sectores sociales implicados y los ayuntamientos”.

Esta disposición abierta a facilitar información sobre las acciones ambientales no es otra cosa que la transparencia (otro de los principios expresados en el art. 2,i de la LPAG) que debe imperar en una materia como esta en que están implicados, casi siempre, los intereses colectivos.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA¹¹⁹

ALONSO GARCÍA, E.: *El derecho ambiental de la Comunidad Europea*, I y II, Cuadernos de Estudios Europeos. Ed. Cívitas, Madrid 1993.;

BELLVER CAPELLA, V.: *Ecología: de las razones a los derechos*, Ecorama, Granada 1994.

DE MIGUEL PERALES, C.: *Derecho Español del Medio Ambiente*, Civitas, Madrid 2000.

¹¹⁷ Cfr. el trabajo de SÁNCHEZ MORÓN, M.: “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”, *Revista de Administración Pública*, 137 (1995), pp. 31-55.

¹¹⁸ B.O.E. nº 297, de 13 de diciembre.

¹¹⁹ Únicamente se incluyen los libros o monografías citados/as a lo largo de este trabajo.

- DELGADO DE MIGUEL, J.F.: *Derecho Agrario Ambiental. Propiedad y ecología*. Aranzadi, Pamplona 1992,
- DOMPER FERRANDO, J.: *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas, Volumen I: Planteamientos Constitucionales*, Civitas, Madrid 1992.
- ESCOBAR ROCA, G.: *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Dykinson, Madrid 1995.
- ESTEVE PARDO (Coordinador). *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas, Madrid 1996.
- FERNANDEZ DE CASEDAVANTE, C.: *La protección del medio ambiente en derecho internacional*, Vitoria 1991
- FUENTES BODELÓN, F.: *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Comares, Granada 1999.
- GAGO RODRÍGUEZ, A. Y LABANDEIRA VILLOT, X.: *La Reforma Fiscal Verde*, Mundi-prensa, Madrid 1999.
- GARCÍA URETA, A. (Edición): *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati 1999.
- HERRERA MOLINA, P.M.: *El Derecho Tributario Ambiental (Environmental Tax Law)*, Marcial Pons, Madrid 1999.
- JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S.: *El Derecho ambiental y sus principios rectores*, Madrid, MOPU, 1989
- JORDANO FRAGA, J.: *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Ed. Bosch, Barcelona 1995;
- JUSTE RUIZ, J.: *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid 1999.
- KISS, A. CH.: *Los principios generales del Derecho del medio ambiente*, Valladolid, Universidad de Valladolid (Cuadernos de la Cátedra "J.B. Scott")
- KRÄMER, L.: *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Marcial Pons, Madrid 1999

LOPERENA ROTA, D.: *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid 1996.

- *Los principios del Derecho Ambiental*, IVAP-Cívitas, Madrid, 1998.

MARTÍN MATEO, R.: *Tratado de Derecho Ambiental*, vols. I-III, Trivium, Madrid 1991, 1992 y 1997.

- *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid 1995.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Director): *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 2ª edición, Lex Nova, Valladolid 2000.

PAREJO ALFONSO, L. (Director): *Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid 1996.

ROSA MORENO, J.: *Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*, Trivium, Madrid 1993.

ROSEMBUJ, T.: *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid 1995.

RUIZ VIEYTEZ, E.J.: *El derecho al ambiente como derecho de participación*, Ararteko, Zarauz 1993.

SANZ LARRUGA, F.J. *Derecho Ambiental de Galicia*, Fundación Caixa-Galicia, A Coruña 1997.

SERRANO MORENO: *Ecología y Derecho*, Ecorama; Granada 1992.

YABAR STERLING, A.: *Fiscalidad ambiental*, Cedecs, Barcelona 1998.