

# **EL CONTROL DE ACTIVIDADES LESIVAS PARA EL MEDIO AMBIENTE ANTE LA APROBACIÓN LA LEY 9/2013, DE 19 DE DICIEMBRE, DEL EMPENDIMIENTO Y DE LA COMPETITIVIDAD ECONÓMICA DE GALICIA**

*Andrea Garrido Juncal*

Universidade de Santiago de Compostela

## **I. INTRODUCCIÓN**

Desde la entrada en vigor de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, numerosas modificaciones normativas han sido efectuadas en los distintos ámbitos territoriales con el fin de adaptar nuestro ordenamiento jurídico al derecho comunitario y, más concretamente, a la libertad de establecimiento que el mismo proclama.

El objetivo esencial de este trabajo es analizar la incidencia que la generalización de la comunicación previa o de la declaración responsable pueda tener en la adecuada conservación del medio ambiente, para lo cual examinaremos la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia (en adelante, LECEG)<sup>1</sup>. Como se deduce de la Exposición de motivos del citado texto legal, la puesta en marcha y la consolidación de iniciativas empresariales depende, entre otras actuaciones, de la eliminación de las trabas burocráticas. El elevado número de Administraciones llamado a cumplir este reto, recomienda que la Comunidad Autónoma establezca un régimen jurídico único del ejercicio de actividades en Galicia, de modo que la autorización previa se convierta en excepcional y casi residual en un futuro próximo.

En cuanto a la prevención de los daños ambientales, es interesante analizar el Capítulo II del Título III de la LECEG, que comprende los arts. 31 a 38. Esta parte del articulado habilita a la Administración para controlar aquellas actividades económicas, empresariales, profesionales o comerciales que sean susceptibles de producir efectos nocivos sobre el entorno. Las técnicas de prevención ambiental citadas por el legislador autonómico son la autorización

---

<sup>1</sup> Conviene señalar que actualmente se está tramitando un reglamento que desarrolla la LECEG. Se trata del Reglamento único para la regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos, tanto de las actividades inocuas como de las actividades clasificadas y los espectáculos públicos y actividades recreativas.

ambiental integrada<sup>2</sup>, la evaluación de impacto ambiental y la evaluación de incidencia ambiental; sin embargo, únicamente la tercera es objeto de una contemplación normativa profusa, motivo que justifica la elección del tema del presente estudio.

## **II. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE INCIDENCIA AMBIENTAL DE ACTIVIDADES**

De acuerdo con el art. 33.1 de la Ley, “las actividades a las que no les resulte de aplicación la normativa sobre evaluación de impacto ambiental y que estén incluidas en el anexo de esta ley se someterán a evaluación de incidencia ambiental”. A tenor de lo expuesto, podemos entender que el ámbito de aplicación del procedimiento de evaluación de incidencia ambiental depende de la concurrencia de dos requisitos; del no sometimiento del proyecto a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y de la referencia a la actividad en el anexo de la LECEG. Este régimen sustituye al previsto en los arts. 13 a 19 de la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección del Medio Ambiente de Galicia, que se derogan, del mismo modo que el Decreto 442/1990, de 13 de septiembre, de evaluación de impacto ambiental para Galicia, y el Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental.

En base al art. 33 de la LECEG, constatamos que las personas que lleven a cabo actividades sujetas a evaluación de incidencia ambiental deben, en primer lugar, solicitar la iniciación de un procedimiento para que el órgano autonómico competente en medio ambiente (en adelante, órgano ambiental) emita una declaración de incidencia ambiental y, en segundo lugar, presentar una comunicación previa ante el ayuntamiento donde se vaya a desarrollar la actividad. Por lo tanto, la principal novedad es la eliminación del trámite de la licencia de actividad a conceder por la autoridad municipal<sup>3</sup>. En este sentido, es

---

<sup>2</sup> El art. 31 de la LECEG nos remite a la Ley 16/2002, de 1 julio, de Prevención y control integrados de contaminación, la cual precisa, en su art. 2, que “esta ley será aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anexo 1 y que, en su caso, alcancen los umbrales de capacidad establecidos en el mismo, con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos”.

<sup>3</sup> A partir de la definición del término autorización recogida en el art. 3.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, “cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio”, Blanca LOZANO CUTANDA afirma que

merecedor de ser resaltado que todas las solicitudes de licencias presentadas antes de la entrada en vigor de la LECEG (28 de diciembre de 2013) se rigen por la normativa de aplicación en el momento en que se solicitaron, sin perjuicio del cumplimiento en todo momento de las condiciones técnicas que puedan afectar a la seguridad de las personas y de los bienes o a la convivencia entre la ciudadanía, y que los interesados pueden optar entre la continuación del procedimiento o el desistimiento del mismo para acogerse a la nueva regulación.

Respecto de la solicitud de declaración de incidencia ambiental, cabe subrayar que el art. 34.1 de la LECEG dispone lo siguiente: “Toda persona física o jurídica que pretenda desarrollar una actividad comprendida en el anexo deberá solicitar la emisión de declaración de incidencia ambiental”. Consecuentemente, el solicitante puede ser tanto una persona privada como pública, pues el legislador gallego no cierra ninguna posibilidad.

El art. 34.2 de la LECEG explica que con estas solicitudes deberán adjuntarse un proyecto técnico redactado por técnico/a competente en la materia, de ser el caso, y una memoria descriptiva en la que se detallen los aspectos básicos relativos a la actividad, su localización y repercusiones en el ambiente, los tipos y cantidades de residuos, vertidos y emisiones generados por la actividad, y la gestión prevista para ellos, los riesgos ambientales que puedan derivarse de la actividad, la propuesta de medidas preventivas, correctoras y de autocontrol de la incidencia ambiental, las técnicas de restauración del medio afectado y programa de seguimiento del área restaurada en los casos de desmantelamiento de las instalaciones o cese de la actividad, y los datos que a juicio del solicitante gozan de confidencialidad amparada en la normativa vigente. A pesar de que la norma aplicable al procedimiento no lo obliga expresamente, la página de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia informa de la

---

“esta definición abarca tanto a los propios regímenes autorizatorios previstos en el derecho ambiental, como, en algunos casos, a las técnicas de evaluación ambiental de proyectos, o, incluso, a la exigencia de comunicación previa para el inicio de la actividad, cuando su eficacia esté condicionada por una comprobación previa administrativa o por el transcurso de un plazo”. (“Introducción general”, en *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización integrada. Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*, La Ley, Madrid, 2012, pp. 25-69, p. 39).

necesidad de aportar también el justificante del pago de la tasa administrativa denominada “solicitud de emisión da declaración de incidencia ambiental”<sup>4</sup>.

El art. 35.1 de la LECEG señala que “previa presentación de la solicitud, el órgano ambiental insertará la memoria presentada en la página web institucional de la consejería competente en materia de medio ambiente a fin de que las personas interesadas puedan formular observaciones o alegaciones en relación con las repercusiones ambientales de la actividad durante el plazo de quince días”. Desde nuestra óptica personal, la previsión de la publicidad de la memoria se inscribe en el carácter esencial que reviste la participación ciudadana para la protección ambiental, especialmente impulsada por el Convenio Aarhus. Sin perjuicio de la valoración positiva que nos merece esta obligación de suministrar información sin que medie una petición previa, pensamos que la redacción de la norma en este punto podría ser objeto de alguna mejora. En primer lugar, puesto que la memoria se presenta con la solicitud de declaración de incidencia ambiental, creemos que el momento temporal en el que se proyecta su difusión es incorrecto. En segundo lugar, desconocemos el motivo por el que legislador prevé sólo la difusión de la memoria y no del proyecto técnico. La razón de tal restricción puede fundamentarse en que la aportación del último no es siempre obligatoria. Advertida la posible justificación de dicha omisión, opinamos que sería recomendable publicar los dos documentos en el supuesto ambos obraran en poder de la Administración<sup>5</sup>. En tercer lugar, nos llama la atención que el medio elegido para suministrar la información sea la página web institucional de la consejería competente en medio ambiente, en lugar de la sede electrónica. A estos efectos, recordamos que, según el art. 10 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, la sede electrónica es una dirección electrónica que asegura la integridad, veracidad y

---

<sup>4</sup> Véase [http://www.cmati.xunta.es/seccion-tema/c/Avaliacion\\_ambiental?content=SX\\_Calidade\\_Avaliacion\\_Ambiental/Avaliacion\\_incidenca\\_ambiental/seccion.html&std=IA\\_solicitud.html](http://www.cmati.xunta.es/seccion-tema/c/Avaliacion_ambiental?content=SX_Calidade_Avaliacion_Ambiental/Avaliacion_incidenca_ambiental/seccion.html&std=IA_solicitud.html) (Consultado el 23 de octubre de 2015)

<sup>5</sup> Esta idea debe ser compartida por el órgano ambiental, pues el proyecto técnico se expone en ocasiones. Véase [http://www.cmati.xunta.es/informacion-publica-de-proxectos-de-incidencia-ambiental?p\\_p\\_id=AIAPortlet\\_WAR\\_AIAPortlet\\_INSTANCE\\_D4wp&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_AIAPortlet\\_WAR\\_AIAPortlet\\_INSTANCE\\_D4wp\\_accion=paginacion&\\_AIAPortlet\\_WAR\\_AIAPortlet\\_INSTANCE\\_D4wp\\_pagina=1](http://www.cmati.xunta.es/informacion-publica-de-proxectos-de-incidencia-ambiental?p_p_id=AIAPortlet_WAR_AIAPortlet_INSTANCE_D4wp&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_AIAPortlet_WAR_AIAPortlet_INSTANCE_D4wp_accion=paginacion&_AIAPortlet_WAR_AIAPortlet_INSTANCE_D4wp_pagina=1) (consultado el 23 de octubre de 2015)

actualización de la información accesible a través de la misma y, por consiguiente, aporta a los ciudadanos las garantías de plena certeza y seguridad en sus relaciones con la Administración.

El reconocimiento de la facultad de formular alegaciones en relación con las repercusiones ambientales de la actividad a las personas interesadas, así como la posibilidad de consultar simultáneamente a las Administraciones afectadas o a otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, vinculadas a la protección del medio ambiente, constituyen otro ejemplo de inserción de reglas democráticas en los procesos decisorios. Ahora bien, es preciso puntualizar que las peticiones de consideraciones de la Administración a otros sujetos pueden revestir diferentes formas, lo cual es relevante a efectos prácticos. Si su finalidad es la formulación de alegaciones u observaciones, la notificación indicará un plazo, que no exceda de quince días, en el que las mismas tendrán que ser aducidas. Contrastando el apartado primero del art. 35 de la LECEG con el apartado tercero del mismo precepto, ponemos de relieve que el plazo para formular alegaciones puede ser menor en el caso de que éstas sean requeridas. Por otra parte, la petición de la Administración puede tener como fin la elaboración de un informe. La Ley aclara que el informe se evacuará en el plazo estipulado en la notificación y que, de no emitirse en el plazo señalado, se entenderán como favorables pudiendo continuar el procedimiento. El art. 35.4 de la LECEG advierte de que “si el ayuntamiento emitiera un informe de no compatibilidad del proyecto con planeamiento urbanístico, el órgano ambiental dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivando las actuaciones”. A nuestro juicio, sería hartamente conveniente que, antes de poner fin al procedimiento, se diera audiencia al interesado. A mayor abundamiento, subrayamos que de la lectura del artículo transcrito se deriva *a sensu contrario* que, si el ayuntamiento emitiera un informe de no compatibilidad del proyecto con las ordenanzas locales, el órgano ambiental podría continuar el procedimiento. Desde esta perspectiva, la potestad reglamentaria como instrumento para canalizar la intervención de los entes locales sobre la protección del medio ambiente parece que se devalúa.

La declaración de incidencia ambiental deberá ser emitida en el plazo máximo de dos meses desde la presentación de la solicitud, estableciendo, en

su caso, las medidas preventivas, correctoras o de restauración que han de observarse en la implantación, desarrollo y cese de la actividad (art. 36.1 de la LECEG). Si el plazo venciera sin haberse notificado resolución expresa, el silencio tendrá efecto estimatorio, quedando la persona solicitante vinculada por las medidas preventivas, correctoras y de restauración recogidas en la memoria presentada con la solicitud (art. 36.2 de la LECEG). Desde nuestro punto de vista, sería adecuado que se detallara también que, si la Administración incumpliera la obligación de resolver, la persona solicitante quedaría vinculada a las medidas de autocontrol y al programa de seguimiento del área restaurada en los casos de desmantelamiento de las instalaciones o cese de la actividad. En suma, convendría que se declarara que el solicitante queda sujeto a todas las obligaciones de dar, hacer o no hacer incluidas en su memoria en los casos de resolución presunta en sentido favorable. Como colofón, destacamos la importancia de que el órgano ambiental se pronuncie expresamente y, en particular, decida acerca de la prestación de una fianza que cubra la reparación de los posibles daños y el posible coste de la restauración cuando lo estime oportuno.

Una vez obtenida la declaración de incidencia ambiental, la persona interesada presentará una comunicación previa ante el ayuntamiento donde se prevea implantar la actividad. Con la comunicación previa se aportará, además de la documentación anunciada en el art. 24 de la LECEG, la copia del proyecto de la obra o actividad firmada por técnico/a responsable, la declaración de incidencia ambiental y la certificación del/la técnico/a o los/as técnicos/as facultativos/as que autoricen el proyecto de que este cumple con la normativa técnica de aplicación. En nuestra opinión, la exigencia a la persona interesada de adjuntar la declaración de incidencia ambiental podría suprimirse, puesto que el art. 36.3 de la LECEG impone la obligación al órgano ambiental de notificarla al ayuntamiento.

La comunicación previa presentada cumpliendo con todos los requisitos, constituye un acto jurídico particular que, de acuerdo con la Ley, habilita para el inicio de la actividad o la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación. El art. 37 de la LECEG dispone que, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Administración autonómica, corresponde al ayuntamiento la vigilancia y seguimiento del cumplimiento de las condiciones

establecidas en la declaración de incidencia ambiental y que, de conformidad con la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia, se establecerán sanciones administrativas, penales o civiles para quienes incumplan las obligaciones. Tal y como manifiestan José Ramón FUENTES I GASÓ y Lucía CASADOCASADO, resulta imprescindible concretizar el régimen de control *ex post* y reforzar los medios personales, materiales y financieros asignados a esta función. Es indispensable que se determine adecuadamente cómo va a realizarse tanto el control puramente formal de la documentación técnica y administrativa que se presenta en el correspondiente registro para iniciar una determinada actividad, como el control material relativo al desarrollo de la misma, mediante actuaciones de comprobación e inspección<sup>6</sup>. Precisamente en esta línea, la disposición adicional tercera de la LECEG proclama: “En el plazo de un año desde la aprobación de la presente ley todas las Administraciones en que el medio de control de inicio de actividades se realice por comunicaciones previas o declaraciones responsables deberán regular las medidas y procedimientos de control operativo, habilitar los cuerpos de inspección pertinentes, diseñar planes de inspección periódica y establecer las tasas que, en su caso, procedan por estos controles”.

Para finalizar, el art. 38 de la LECEG anuncia que estarán también sometidas a previa declaración de incidencia ambiental las modificaciones sustanciales de las actividades sujetas a aquélla, y detalla que se consideran sustanciales las modificaciones de las instalaciones o procesos vinculados a alguna actividad cuando se superen una serie de umbrales. La aplicación de los mismos resulta compleja. A título ejemplificativo, una modificación sustancial de la actividad es la que supone “un incremento superior al 50 % de la capacidad productiva de la instalación” (art. 38. 2 a)); pues bien, para el cálculo de la capacidad de las instalaciones de ganadería intensiva se ha tenido que elaborar una guía con fórmulas y ecuaciones matemáticas. Este hecho demuestra que un reto al que se enfrenta el régimen jurídico de la evaluación de incidencia ambiental de actividades en Galicia es el de proporcionar

---

<sup>6</sup> Véase “Administración local y medio ambiente: supresión de licencias de actividad y avance de los regímenes de comunicación y declaración responsable”, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), en Observatorio de políticas ambientales 2013, pp. 431-464, pp. 438-439.

seguridad jurídica a los operadores económicos.

## **II. LAS ENTIDADES DE CERTIFICACIÓN DE CONFORMIDAD MUNICIPAL**

La supresión de licencias de apertura, previas a la instalación y al inicio de actividad, requiere un reforzamiento de las técnicas de control *ex post* para garantizar que la eliminación del control previo no se traduzca en transgresiones de la normativa aplicable. Consciente de ello, la LECEG ha apostado por la intervención en este campo de las entidades de certificación de conformidad municipal. Sin embargo, las disposiciones jurídicas referentes a estas figuras han sido objeto de discrepancias competenciales entre la Administración General del Estado y la Xunta de Galicia, que recientemente han sido solventadas con la adopción de un acuerdo remitido al Tribunal Constitucional<sup>7</sup>.

El nuevo régimen de intervención administrativa en la actividades de servicios resulta de aplicación a los organismos de control que actúan como entidades colaboradoras de la Administración realizando funciones de control, en la medida en que sean actividades por cuenta propia prestadas a cambio de remuneración. Como regla general, el funcionamiento de estos organismos se someterá aun régimen de control previo de comunicación o declaración responsable, regido por silencio positivo y con validez territorial en todo el Estado español por tiempo indefinido. No obstante, el amplio juego que pueden desempeñar las razones imperiosas de interés general, pueden avalar el mantenimiento de regímenes de autorización, con silencio negativo y validez territorial y temporal limitada para estos organismos siempre que obedezca a los principios de proporcionalidad, no discriminación y necesidad<sup>8</sup>. No obstante lo dicho, a la luz del reglamento que desarrollará la LECEG, parece que esta opción se deshecha.

---

<sup>7</sup> Nos remitimos a la Resolución de 7 de julio de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. (Publicado en «BOE» núm. 179, de 24 de julio de 2014, páginas 59083 a 59084)

<sup>8</sup> Véase NOGUEIRA LÓPEZ, A., "El control ambiental de las actividades de servicios. Competencias y seguridad ambiental ante un potencial desarrollo del papel de las entidades colaboradoras de la administración", PIGRAU SOLÉ, A. y CASADO CASADO, L. (dirs.), Anna PALLARÈS SERRANO, A. (coord.), en Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas, 2010, Atelier, Barcelona, pp. 97-122, p.119.

Para concluir, es digno de mención que el carácter del medio ambiente como razón imperiosa de interés general, excepción al principio general de libre prestación de servicios, ha impedido que el proceso desregulador abierto por la Directiva de servicios tenga un impacto considerable en el Derecho ambiental. El funcionamiento de la comunicación previa mencionada en el presente trabajo es coincidente con el de la comunicación ambiental, pero sus efectos no. La comunicación ambiental constituye una técnica de intervención en el medio ambiente que exige –para el inicio empresarial- de la obtención de una licencia ambiental, mientras que la comunicación a la que se refiere el art. 33 de la LECEG constituye un requisito más para el inicio de una actividad sometida a ésta<sup>9</sup>. Finalmente, después de la aprobación de la LECEG, consideramos que cabe cuestionarse la utilidad de la vigencia de la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección del Medio Ambiente de Galicia. A nuestro criterio, una derogación de este texto legal estaría justificada por dos razones. Se trata de una norma que cuenta con innumerables declaraciones programáticas de objetivos y principios vacíos de contenido, y de una regulación que no se adapta ni a la experiencia adquirida durante estos años ni tampoco a las últimas novedades legislativas dictadas a fin de que todos los ciudadanos disfrutemos de un medio ambiente adecuado.

---

<sup>9</sup>Para una aproximación crítica a la evolución de la comunicación ambiental, véase RODRÍGUEZ FONT, M., “La intervención administrativa en las actividades de baja incidencia en el entorno. Complejidad y evolución de la técnica de comunicación ambiental”, SANZ LARRUGA, F.J., GARCÍA PÉREZ, M. y PERNAS GARCÍA J. J (dirs.), en Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2013, pp.107-141.