

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 18 de enero de 2018, en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 30 y las disposiciones finales segunda, sexta, séptima y décima de la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la Implantación de iniciativas empresariales en Galicia

(Diario Oficial de Galicia, núm. 203, de 25 de octubre de 2017)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito con registro de entrada de 8 de noviembre de 2017, Don (...), D^a (...) y D^a (...), en representación de la Asociación Ambiental y Cultural Petón do Lobo, la Asociación Ambiental Cova Crea y la Asociación de Amigos y Amigas dos Bosques "O Ouriol do Anllóns", respectivamente, escrito al que se asignó el número de referencia (...), solicitan la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 30 y las disposiciones finales segunda, sexta, séptima y décima de la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de Fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia (*Diario Oficial de Galicia*, número 203, de 25 de octubre, en el ejercicio de la legitimación activa que confieren al Defensor del Pueblo los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

SEGUNDO. La petición se dirige contra la regulación del plazo de emisión de informe por parte del órgano autonómico competente en materia de aguas en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada contemplado en el artículo 30 de la Ley; la modificación del sentido del silencio administrativo en los procedimientos de autorización de actividades, obras, instalaciones y usos permitidos en la zona de servidumbre de protección del dominio marítimo terrestre realizada por la disposición final segunda de la Ley; la modificación de varios preceptos de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia realizada por la disposición final sexta de la Ley en sus apartados dos, cinco y doce; la creación de la disposición adicional primera de la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental, por la disposición final séptima de la Ley en su apartado nueve; y la modificación de varios artículos de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia realizada por la disposición final décima de la Ley en sus apartados cuatro y seis.

El artículo 30 de la Ley establece un plazo de dos meses desde la recepción del expediente que contenga la documentación preceptiva sobre vertidos para la emisión del

informe por parte del organismo autonómico competente en materia de aguas en el marco del procedimiento de autorización ambiental integrada.

La disposición final segunda de la Ley regula el sentido del silencio administrativo en los procedimientos de autorización de actividades, obras, instalaciones y usos permitidos en la zona de servidumbre de protección del dominio marítimo-terrestre. Se establece que el sentido del silencio será negativo, por razones de protección del medio ambiente, con arreglo a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, salvo en los casos de solicitud de autorización de aprovechamientos de masas forestales pobladas de las especies que no estén incluidas en el anexo I de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, en cuyo caso el sentido del silencio será positivo, siempre que no constasen en el procedimiento informes emitidos por los órganos competentes en materia de protección del litoral que sean contrarios al aprovechamiento forestal pretendido, y sin perjuicio de la obligación de reforestación eficaz de acuerdo con lo establecido en la normativa básica estatal en materia de costas.

La disposición final sexta de la Ley modifica varios artículos de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia. Los interesados consideran que son inconstitucionales las modificaciones de los artículos 18.3, 21, 35 y 36 de la Ley realizadas en los apartados dos, cinco y doce.

El artículo 18 de la Ley 3/2008 regula las solicitudes de derechos mineros. El apartado 3 establece que la determinación de los datos que, a juicio de la persona solicitante, gocen de secreto profesional y de propiedad intelectual e industrial, así como los que estén sujetos a protección de carácter personal y confidencialidad de acuerdo con las disposiciones vigentes.

El artículo 21 de la Ley 3/2008 regula las condiciones especiales para la declaración de la utilidad pública o interés social, en concreto, y la necesidad de ocupación.

El artículo 35 de la Ley 3/2008 regula la convocatoria de concursos de derechos mineros.

El artículo 36 regula la resolución de concursos de derechos mineros.

La disposición final séptima de la Ley añade en su apartado nueve una disposición adicional primera a la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental. En esta disposición se regula la declaración de interés especial de los proyectos de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables y sus infraestructuras de evacuación asociadas que se desarrollen en el marco de subastas para la asignación de régimen retributivo específico a instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de tecnologías renovables, impulsadas al

amparo de lo dispuesto en el Real decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, o norma que lo sustituya, con la finalidad de que sean despachados prioritariamente por los distintos órganos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia que intervienen en el procedimiento administrativo de su autorización y con carácter de urgencia.

Por último, la disposición final décima modifica en sus apartados cuatro y seis varios preceptos de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia. Los interesados consideran que son inconstitucionales las modificaciones de los artículos 92.4 y 94.3 de la Ley.

El artículo 92 regula los aprovechamientos madereros sujetos a autorización administrativa. El apartado 4 de este artículo establece que si la legislación sectorial no estableciese otro régimen, de no recibirse el informe a que se refiere el apartado anterior (informes sectoriales) en el plazo de un mes desde su solicitud, se entenderá favorable, prosiguiendo la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de la posibilidad de suspender la tramitación del mismo para esperar la evacuación del informe por el plazo máximo establecido en la legislación del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

El artículo 94 regula las disposiciones comunes al régimen administrativo de los aprovechamientos madereros. En su apartado 3 se establece que el plazo máximo para la realización de un aprovechamiento será de doce meses, a contar desde la fecha de la notificación de la autorización o desde la fecha en que se estime otorgada la misma por silencio administrativo, o bien desde la fecha de la presentación de la declaración responsable, según el caso.

La solicitud manifiesta que estas modificaciones normativas son contrarias a la Constitución Española, por las razones que se exponen a continuación.

Respecto a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley, consideran los interesados que supone una vulneración de lo dispuesto en el artículo 30.2.b del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, que establece un plazo de seis meses para la emisión de dicho informe cuando el órgano emisor son las Confederaciones Hidrográficas.

En cuanto a la disposición final segunda, los interesados sostienen que vulnera lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece los efectos negativos del silencio para todos aquellos procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al

dominio público o al servicio público o impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente. Este mismo argumento se predica respecto de las modificaciones realizadas en los artículos 92.4 y 94.3 de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia por los apartados cuatro y seis de la disposición final décima.

La disposición final sexta modifica los artículos 18.3, 21, 35 y 36 de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia, como ya se ha expuesto.

Respecto al artículo 18.3, consideran los solicitantes que el hecho de que sea el propio solicitante del permiso minero quien determine qué datos están protegidos por el secreto profesional y de propiedad intelectual e industrial, así como los que estén sujetos a protección de carácter personal y confidencialidad, vulnera el derecho de acceso a la información ambiental y por lo tanto es contrario al artículo 20 de la Constitución.

En cuanto al artículo 21, consideran los interesados que la solicitud de la declaración de la necesidad de ocupación al inicio del proyecto vulnera la legislación básica estatal en materia de minas, al realizarse por una mera estimación del promotor, que puede afectar a derechos de terceros y que genera inseguridad jurídica, vulnerándose así el artículo 9.1 de la Constitución.

Por lo que respecta a los artículos 35 y 36, en ambos casos consideran los interesados que se vulneran los derechos de las personas afectadas por la resolución del concurso de derechos mineros, la seguridad jurídica y el derecho a la información. También consideran que se vulnera la legislación básica en materia de minas. Básicamente la razón de ello es que las personas presuntamente afectadas por la resolución no tienen participación en el procedimiento. Se vulneraría así lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución, que establece el derecho de los ciudadanos al acceso a archivos y registros, y la audiencia en el procedimiento a través del cual se producen los actos administrativos.

La disposición final séptima de la Ley añade en su apartado nueve una disposición adicional primera a la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental. Como ya se ha mencionado, en esta disposición se regula la declaración de proyectos de interés especial. Realmente los interesados sólo consideran inconstitucional el apartado 4, que establece la tramitación prioritaria y de urgencia de este tipo de proyectos, con la consiguiente reducción de los plazos de tramitación a la mitad. Consideran los interesados que con ello se vulneran los artículos 20 y 23 de la Constitución, que reconocen los derechos de acceso a la información y de participación pública. También consideran que con ello se vulnera el Convenio de Aarhus sobre derecho de acceso a la información ambiental y, por ende, el artículo 96 de la Constitución, ya que es un tratado ratificado por España.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO-. La solicitud se presenta de forma confusa respecto de varias cuestiones, que se describen a continuación:

Primero. Cuestiones relativas a derechos mineros. Los interesados plantean la vulneración del derecho de terceros que puedan resultar afectados a ser informados y notificados tanto de las distintas fases del procedimiento expropiatorio que, en su caso, se lleve a cabo, como de la convocatoria de concursos de derechos mineros y su resolución. Sin embargo, que la Ley no regule específicamente ese derecho no quiere decir que no se informe y se notifiquen esos actos a los interesados en aplicación de las normas de procedimiento común. Esto en lo que se refiere a las modificaciones de los artículos 21, 35 y 36 de la Ley 3/2008.

Segundo. Declaración de proyectos de interés especial. El apartado 4 de la disposición adicional primera implica la reducción a la mitad de los plazos de tramitación, incluidos los de evaluación ambiental; sin embargo, ello no es inconstitucional. La regulación del plazo de los procedimientos de evaluación ambiental corresponde a la comunidad autónoma. Los plazos previstos en la legislación estatal no tienen carácter básico, por tanto, solo son aplicables en los procedimientos tramitados por los órganos de la Administración General del Estado. No se aprecia vulneración alguna de ningún precepto constitucional. La Ley tampoco establece la supresión del trámite de información pública a la que el reclamante alude. Ello en relación a la disposición adicional séptima de la Ley 5/2017, cuya inconstitucionalidad se plantea.

Tercero. Informe vinculante del Organismo de cuenca en la tramitación de la Autorización Ambiental Integrada. El artículo 30 de la Ley 5/2017 establece un plazo distinto para la emisión del informe del previsto en el artículo 19 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación para la emisión del mismo informe por el correspondiente Organismo de Cuenca. Pero el plazo contemplado en la legislación básica se refiere a las Confederaciones Hidrográficas y el plazo al que aluden los interesados se refiere a la administración hidráulica gallega, por lo que tampoco es inconstitucional. Ha de recordarse que compete a las Comunidades Autónomas la regulación de los plazos de los procedimientos que se tramiten por los órganos autonómicos.

Cuarto. Ordenación de la minería. La cuestión que plantean los interesados en relación con la modificación del artículo 18 de la Ley 3/2008, en realidad es una cuestión de acceso a la información ambiental. La Ley 5/2017 prevé en este artículo que el solicitante de un permiso minero indique los datos que a su juicio considera confidenciales. Esto no significa, como señala el reclamante, que sea el promotor quien decida la información

que tiene ese carácter, ni dicha valoración vincula a la administración respecto a la información que debe o no dar. Cuando se presenten solicitudes de información será la administración quien deberá valorar, de forma motivada, si proporciona esta información o no. Pero ello no implica inconstitucionalidad alguna.

Quinto. Normas sobre el sentido del silencio. En este punto han de analizarse conjuntamente la modificación de la Ley 6/2001, de 29 de junio, de adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y la modificación del artículo 92 de la Ley 7/2012, especialmente en su apartado 4. La modificación de la Ley 6/2001 introduce una excepción a la regla del sentido negativo del silencio administrativo en las solicitudes de autorización de actividades, obras, instalaciones y usos permitidos en la zona de servidumbre de protección del dominio marítimo-terrestre, estableciendo el sentido positivo en el caso de solicitudes de autorización de aprovechamientos de masas forestales pobladas de las especies que no estén incluidas en el anexo I de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, en cuyo caso el sentido del silencio será positivo, siempre que no constasen en el procedimiento informes emitidos por los órganos competentes en materia de protección del litoral que sean contrarios al aprovechamiento forestal pretendido, y sin perjuicio de la obligación de reforestación eficaz de acuerdo con lo establecido en la normativa básica estatal en materia de costas.

Esta modificación ha de ponerse en relación con el apartado 4 del artículo 92, en su redacción modificada, de acuerdo con el cual, si la legislación sectorial (en este caso la Ley de Costas) no estableciese otro régimen, de no recibirse el informe en el plazo de un mes desde su solicitud, se entenderá favorable, prosiguiendo la tramitación del procedimiento de autorización de aprovechamientos madereros.

Todo lo anterior implica una interpretación *ex legis* del sentido favorable del informe del órgano competente de protección del litoral.

Todo ello induce a cierta confusión en opinión de esta institución. Se establece en la Ley el silencio positivo en materia de aprovechamientos madereros salvo que la normativa básica estatal en materia de costas establezca específicamente otra cosa. En este punto, ha de considerarse que la legislación básica no es únicamente la Ley de Costas, sino también la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El artículo 24.1 de esta Ley establece el silencio negativo para aquellas solicitudes cuya estimación implique el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente. Aplicando el artículo 24.1, por lo tanto, habrá que entender desestimada cualquier solicitud de tala no resuelta en plazo.

El hecho de que el sentido del silencio sea positivo en materia de protección del litoral no implica *per sé* la concesión de la autorización para el aprovechamiento maderero. No se aprecia, por tanto, inconstitucionalidad tampoco en este punto.

El precepto autonómico no es intrínsecamente inconstitucional, ya que aplicando la legislación básica, como se ha dicho, debería desestimarse cualquier solicitud de tala; sin embargo, su redacción da a entender justo lo contrario; es decir, que podría estimarse la solicitud, lo cual nunca puede ocurrir aplicando la legislación básica sobre procedimiento administrativo. Hay que tener en cuenta que gran parte de los aprovechamientos forestales ya no requieren autorización, sino que se han sometido a declaración responsable. Se mantiene la autorización para montes con especies forestales de mayor valor, espacios protegidos, montes demaniales y para la madera o leña quemada susceptible de uso comercial (es decir los de mayor valor ecológico o donde debe ejercerse mayor control administrativo) pero incluso en estos casos se exime de autorización si el monte tiene un plan de ordenación o si el aprovechamiento es para usos domésticos, por exigirlo la prevención de incendios, la lucha contra plagas, etcétera.

Por las razones antedichas, no puede estimarse que exista inconstitucionalidad, aunque sería deseable en aras de la seguridad jurídica que se estableciese claramente una remisión a las normas del procedimiento administrativo común.

En el artículo 94.3 no se aprecia inconstitucionalidad alguna. Se trata de la regulación del plazo máximo para realizar el aprovechamiento, pero no se aprecia en el contenido de este artículo ninguna violación de la legislación básica.

La presente Resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 18 de enero de 2018, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de Fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia.