

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ASTURIAS

(PRIMER SEMESTRE 2022)

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Oviedo

Sumario: 1. Asturias en emergencia climática: es tiempo de actuar. 2. Ley 4/2021 de medidas administrativas urgentes. 3. Modificación del Reglamento de caza. 4. Hacia una participación efectiva en materia ambiental. 5. Daños producidos por especies de la fauna silvestre. 6. Más planes de sostenibilidad turística.

Las principales novedades normativas asturianas con incidencia ambiental en el período que cubre esta crónica son la aprobación de una Ley de medidas administrativas urgentes y simplificación, que se ha adelantado a la Ley de calidad ambiental anunciada en la última entrega, y que está generando cierta controversia competencial, y la aprobación de la modificación del reglamento de caza, de cuya preparación también se había dado cuenta en entregas anteriores de esta sección. Además, se han seguido produciendo avances en relación con distintos órganos de participación, y en materia de convivencia con la fauna y sostenibilidad turística. De todo ello se da cuenta seguidamente; pero si algo merece la pena ser destacado en esta ocasión, y con ello se abre el comentario, es la declaración de emergencia climática, adoptada por el Consejo de Gobierno en noviembre de 2021 y que lleva aparejada la inminente elaboración de una Estrategia autonómica de Acción por el Clima.

Más allá de esto, han visto la luz algunas precisiones técnicas y anuncios de cambios en relación con temas recurrentes en esta sección¹. El período se ha

¹ Por ejemplo, por Resolución de 13 de enero de 2022, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, se modificó la ubicación de algunas estaciones de medición de la Red de Control de la Calidad del Aire (BOPA núm. 37, de 23 de febrero de 2022) y también se publicaron las normas de utilización y funcionamiento y limitaciones para el uso lúdico, recreativo y deportivo, de las instalaciones de embarcaderos y condiciones de navegación en el embalse de Tanes (Caso), dentro del Parque Natural de Redes, en Resolución de 20 de octubre de 2021, de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial (BOPA núm. 216, de 10 de noviembre de 2021). Además, mediante anuncio en BOPA núm. 220 del día 16 del mismo mes y año se daba a conocer la apertura de la

caracterizado, finalmente y de forma acorde con los tiempos, por una intensa visibilidad de diversas acciones de fomento ² y de colaboración interadministrativa³.

1. ASTURIAS EN EMERGENCIA CLIMÁTICA: ES TIEMPO DE ACTUAR

En el BOPA núm. 227, de 12 de noviembre de 2021, se publicaba el Acuerdo de la misma fecha del Consejo de Gobierno en materia de acción climática y de declaración institucional ante el cambio climático. Por el mismo, se asumen compromisos de mitigación y adaptación al cambio climático como prioridades de la acción política en todos los ámbitos de su competencia y se hace un llamamiento a los ayuntamientos, las organizaciones empresariales y sindicales, las entidades sociales y a toda la ciudadanía asturiana, para unirse a los esfuerzos de la comunidad internacional y colaborar, desde los respectivos ámbitos de responsabilidad, en alcanzar la neutralidad de emisiones en Asturias en 2050. El compromiso fundamental es aprobar una Estrategia Asturiana de Acción por el Clima antes de diciembre de 2022.

Se trata, tal y como refleja el anexo de la declaración, de contribuir desde Asturias a la acción climática global, descarbonizando y transformando su economía sobre la base de la innovación y la digitalización, con atención especial a los territorios y sectores más afectados por el cambio de modelo, generando oportunidades de empleo y asegurando el respeto a los principios de justicia social y ambiental. Los primeros avances sobre esa Estrategia han ido en la línea del diagnóstico previo de los efectos del cambio climático en los

información pública sobre una propuesta de modificación del Plan de acción a corto plazo para la reducción de los niveles de partículas en suspensión en la atmósfera en la zona oeste de Gijón.

² Merece la pena reseñar, por encima de todas, el programa de subvenciones a entidades locales del Principado de Asturias para la realización de actuaciones piloto de adaptación al cambio climático en el marco del Plan de Impulso al Medio Ambiente (PIMA)-Cambio Climático, cuyas bases reguladoras se publicaron en el BOPA núm. 193, de 6 de octubre de 2021 y el extracto de la convocatoria en el núm. 233, de 3 de diciembre (identificador en BDNS: 597166). Lo destacable es la consideración de las pruebas piloto como métodos de acreditado valor para testar la efectividad de medidas concretas antes de su generalización. No está de más recordar que trabajar en ámbitos experimentales y con un objetivo inmediato permite obtener a corto plazo evidencias empíricas y mediciones de impacto real que podrán informar fundadamente la toma de decisiones posteriores y generar, además, adhesión a través del consenso político en caso de éxito del proyecto piloto. Esto es imprescindible ante un marco de ejecución tan amplio como el de la mitigación del cambio climático, pues existe un importante riesgo de cierre abrupto del proyecto en otro caso.

³ Se han publicado un gran número de convenios de colaboración con el Organismo Autónomo estatal de Transición Justa para un variado conjunto de proyectos (más de una treintena entre el 17 de diciembre de 2021 y el 31 de marzo de 2022).

sistemas ambientales y socioeconómicos del Principado de Asturias⁴ y su estudio por parte de la Comisión de Coordinación de Acción por el Clima⁵.

La Estrategia incorporará la descarbonización de los sectores energético y eléctrico, movilidad y transporte, edificación, comercio, industria, agroganadería, gestión de residuos y aguas residuales, así como el desarrollo y fortalecimiento de los sumideros de carbono procedentes fundamentalmente de la reforestación y de la gestión forestal sostenible. Responde a los retos de avanzar hacia una economía asturiana descarbonizada y circular a través de una transición justa, basada en los principios del desarrollo sostenible, y de minimizar la vulnerabilidad del territorio y de la sociedad asturiana frente a los efectos negativos del cambio climático. Sus objetivos son:

1. Reducir, en 2030, las emisiones totales de gases de efecto invernadero de Asturias respecto de 1990 y sentar las bases para alcanzar la neutralidad climática en 2050, contribuyendo a los objetivos de mitigación nacionales y europeos.
2. Integrar la variable climática, tanto desde la perspectiva de la mitigación como de la adaptación, en los instrumentos de ordenación del territorio y en las políticas sectoriales.
3. Orientar el conocimiento científico, la innovación tecnológica y el desarrollo industrial regional hacia la economía verde y las soluciones climáticas.
4. Formar, sensibilizar e implicar a la población en la lucha contra el cambio climático.

La Estrategia está en plena sintonía con el proyecto de Ley de calidad ambiental del Principado. Mientras este texto avanza en su tramitación⁶, no

⁴ El documento y una síntesis del mismo, elaborado por el Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio de la Universidad de Oviedo (INDUROT) por encargo de la Viceconsejería de Medio Ambiente y Cambio Climático del Principado de Asturias, puede consultarse en <https://medioambiente.asturias.es/detalle/-/categories/765578?_com_liferay_asset_categories_navigation_web_portlet_AssetCategoriesNavigationPortlet_articleId=1659601&articleId=1659601&title=Estrategia%20Asturiana%20de%20Acci%C3%B3n%20por%20el%20Clima>.

⁵ De cuyo Decreto de creación se dio cuenta en la entrega correspondiente al vol. XII, núm. 1 (2021) de esta Revista.

⁶ El Consejo de Gobierno aprobó el Proyecto de Ley el 18 de marzo de 2022 tal como había sido anunciado, por cierto, por el Presidente del Principado en la solemne inauguración del XVI Congreso de

puede aplazarse sin embargo la adopción de medidas urgentes, que se han materializado en gran medida en la Ley que se comenta a continuación.

2. LEY 4/2021 DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS URGENTES

En el BOPA núm. 233, de 3 de diciembre de 2021, se publicaba la Ley del Principado de Asturias 4/2021, de 1 de diciembre, de medidas administrativas urgentes, que después sería parcialmente modificada (pero no en algo que aquí interese en particular) por la disposición final segunda de la Ley 6/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2022.

Su objetivo es de simplificación, buscando eliminar o reducir trabas administrativas y mejorar la eficiencia y la agilidad de los procedimientos en ámbitos y sectores con incidencia significativa en la actividad y el desarrollo económicos, tales como la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente, así como en otros ámbitos como la protección del patrimonio cultural o la gestión económico-administrativa. Su aprobación se produce sin perjuicio de la proyectada elaboración y tramitación de iniciativas legislativas de carácter integral en esos mismos ámbitos, en particular como se ha dicho, la Ley autonómica de calidad ambiental.

La Ley se estructura en tres capítulos (de los cuales el primero se refiere a la evaluación ambiental, el segundo a la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el tercero a las técnicas de intervención administrativa) y siete disposiciones finales.

En lo que ha esta crónica compete, interesan en particular los artículos 1 a 4. Así, se precisan en primer lugar las circunstancias que deben llevar a entender que una modificación de las características de un proyecto comprendido en el anexo I o en el anexo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente en el artículo 1, y se dan claves de plazos para la realización de las consultas en la evaluación ambiental estratégica ordinaria (art. 3) y simplificada (art. 4). El

la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Oviedo los días 3-5 de febrero, con el título de “El patrimonio natural en la era del cambio climático”.

precepto de mayor interés es, a mi juicio, el artículo 2, donde se precisa qué instrumentos deben someterse a cada uno de esos dos procedimientos.

Se dispone, en particular, el sometimiento a evaluación ambiental estratégica ordinaria de las Directrices Regionales de Ordenación Territorial; las Directrices Subregionales de Ordenación Territorial; los planes territoriales especiales; los programas de actuación territorial; los catálogos urbanísticos; los planes generales de ordenación, así como sus revisiones y modificaciones que no tengan el carácter de modificación menor; los planes especiales que no desarrollen el planeamiento general; los planes especiales de reforma interior; los planes especiales de protección; los planes que, estableciendo el marco para la autorización de proyectos, requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; la Estrategia de Movilidad Sostenible del Principado de Asturias, y los Planes de Movilidad Sostenible de ámbito municipal superior a cincuenta mil habitantes y supramunicipal. También se precisa que los estudios de detalle que desarrollen planes generales que hayan sido objeto de evaluación ambiental no precisan de la tramitación de una evaluación ambiental estratégica.

Por su parte, entre las disposiciones finales de interés destaca, en la primera, la modificación de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, en lo que respecta a protección preventiva y vigencia del Plan Rector de Uso y Gestión (que pasa de 4 a 10 años); y en la sexta, la modificación de la Ley del Principado de Asturias 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible, en materia de estudios de evaluación de la movilidad generada.

Otras disposiciones finales importantes son la tercera (por la que se modifica la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural) y la cuarta (de modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril).

Esta última, junto con el régimen de los dos primeros artículos del cuerpo de la Ley ha generado discrepancias en el seno de la Comisión Bilateral de

Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias, que han dado lugar al inicio de negociaciones y a la formación de un grupo de trabajo, con comunicación al Tribunal Constitucional en los términos del artículo 33.2 de su Ley Orgánica. Así puede leerse en la Resolución de 1 de marzo de 2022, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, publicada en el BOPA núm. 58, de 24 de marzo.

3. MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE CAZA

En la última entrega de esta sección se daba cuenta de la tramitación de un Decreto de sexta modificación del Reglamento de caza, aprobado por Decreto 24/1991, de 7 de febrero. La iniciativa, sometida a consulta previa unos meses antes, había suscitado bastante participación social, y buscaba adecuar la ordenación de los aprovechamientos cinegéticos a la realidad socioeconómica actual de los concejos asturianos.

El texto ha visto finalmente la luz, siendo publicado el Decreto 74/2021, de 1 de diciembre en el BOPA núm. 241, del día 17 del mismo mes. Además de los objetivos que se comentaron en su momento, el texto finalmente aprobado busca también revisar el listado de especies que son susceptibles de caza, con el objetivo de adecuar este listado a la situación actual de las especies, teniendo en cuenta que muchas de ellas llevan muchos años vedadas y vienen siendo declaradas como especies en peligro por la Unión Europea. En concreto, se eliminan especies del listado referido y se añade como especie susceptible de aprovechamiento cinegético la cabra hispánica (*capra pyrenaica*) al detectarse su presencia en zonas del suroccidente asturiano. Por motivos de coherencia, ha sido necesario modificar también otros artículos para añadir esta especie como especie de caza mayor. No hay cambios con respecto al lobo ibérico, de presencia recurrente en esta sección.

El Decreto de 2021 se integra por un único artículo y una disposición final, estableciéndose la inmediata entrada en vigor de la norma debido a la necesidad de actualizar el Reglamento a la mayor brevedad posible, entre otras cosas porque la temporada de caza se había iniciado ya en el momento de aprobarse la norma.

4. HACIA UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN MATERIA AMBIENTAL

Entre los Decretos aprobados en el período temporal correspondiente a la crónica inmediatamente anterior a esta se dio cuenta de los de creación del Consejo de la Movilidad y del Consejo para la Agenda 2030⁷.

En relación con ellos ya ha habido novedades, y así se ha aprobado el procedimiento de selección de los vocales representantes de organizaciones de carácter empresarial o económico, organizaciones de carácter sindical, entidades del tercer sector, asociaciones y fundaciones del Consejo para la Agenda 2030 del Principado de Asturias (Resolución de 7 de octubre de 2021, de la Consejería de Presidencia, publicada en el BOPA núm. 205, de 25 de octubre) y los criterios para determinar la representatividad de las asociaciones profesionales de empresas de transporte a efectos de la designación de los vocales del Consejo de Movilidad del Principado de Asturias⁸ (Resolución de 8 de noviembre de 2021, de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, en BOPA núm. 225, de 23 de noviembre⁹).

Es gratificante ver avanzar la puesta en marcha de estos foros, como nuevos espacios para la participación y la mejora en la toma de decisiones.

5. DAÑOS PRODUCIDOS POR ESPECIES DE LA FAUNA SILVESTRE

Asturias cuenta con un baremo provisional que se aplica desde 2017 a las indemnizaciones de los daños producidos por las especies cinegéticas y la fauna silvestre, tanto en el área hortofrutícola como en la ganadería¹⁰. Ese

⁷ También se refirió el Decreto 40/2021, de 29 de julio, sobre el Registro de Huella de Carbono para la Reducción, Absorción y Compensación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. En relación con él, se han aprobado también de forma reciente las guías técnicas y los modelos de solicitud para inscripción (Resolución de 2 de diciembre de 2021, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, BOPA núm. 2, de 4 de enero de 2022).

⁸ Los criterios de representatividad habían sido aprobados por Resolución de 31 de agosto de 2021 de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial (BOPA núm. 175, de 10 de septiembre).

⁹ Corrección de errores por Resolución de 1 de diciembre de 2021, del mismo órgano (BOPA núm. 237, de 13 de diciembre).

¹⁰ El procedimiento y los requisitos para la indemnización por la Administración del Principado de Asturias por los daños ocasionados por las especies cinegéticas, procedentes de los terrenos cinegéticos de aprovechamiento común y de los cotos de caza que no sean objeto de concesión, así como los procedentes de las reservas regionales de caza, refugios de caza, reservas nacionales de caza, cotos nacionales de caza y cualquier otro terreno cuya administración y gestión corresponda al Principado de Asturias, así como los ocasionados por la fauna silvestre no susceptible de aprovechamiento cinegético, cualquiera que sea su procedencia se establece en el artículo 38 de la Ley del Principado de Asturias

baremo fue establecido por Resolución de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales de 17 de mayo de 2017 y su provisionalidad se justificaba por estar pendiente un proyecto de disposición general al respecto.

Tras varios intentos fallidos, en la actualidad se encuentra en tramitación un proyecto para aprobar un Reglamento de daños producidos por especies de la fauna silvestre, cinegéticas y de protección especial a la agricultura y ganadería¹¹, pero igualmente se ha considerado necesario aprobar ya un nuevo baremo, también provisional, buscando mejor adecuación al mercado teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde 2017, y considerando además daños indirectos y lucro cesante.

En general las cantidades se revisan al alza, y se recogen también indemnizaciones por daños a perros pastores vinculados a la vigilancia del ganado en régimen extensivo, como reconocimiento a la labor preventiva que realizan. Además, se valoran especialmente las razas autóctonas y las producciones sujetas a regímenes de calidad.

6. MÁS PLANES DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA

Como ya ocurriera el año anterior¹², se ha conseguido en esta ocasión financiación para otros dos Planes de Sostenibilidad Turística en destinos del Principado de Asturias¹³. Se trata por un lado del Plan para los Valles de Aller y

2/1989, de 6 de junio, de caza. La referencia a un baremo indemnizatorio se contiene en el Reglamento de caza.

¹¹ La consulta pública previa estuvo abierta entre el 13 y el 27 de mayo de 2021, y ha generado bastante participación: <http://www.asturiasparticipa.es/consulta_previa/proyecto-de-decreto-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-danos-producidos-por-especies-de-la-fauna-silvestre-cinegeticas-y-de-proteccion-especial-a-la-agricultura-y-ganaderia-del-principado-de-astu/>.

¹² Vol. XII, núm. 1 (2021) de esta Revista.

¹³ Los Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos nacen como un programa estatal en el marco del tercer pilar de “mejora de la competitividad del destino turístico” del Plan de impulso del sector turístico presentado por el Gobierno de la Nación el 18 de junio de 2020. El programa fue actualizado en marzo de 2021, con la aprobación de una “Estrategia” expresamente vinculada al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que pone el énfasis en el conjunto del ecosistema turístico específico del destino, incluyendo a las instituciones públicas autonómicas y locales que operan sobre él, pero también a entidades sociales y al sector empresarial. Con la actualización, se añadió al programa ordinario, que se convoca anualmente y se financia con presupuestos de las tres Administraciones (estatal, autonómica y local), un programa extraordinario 2021-2023 cuya financiación procede en su totalidad de los fondos europeos, lo que implica una mayor ambición transformadora y una serie de especificidades de gestión. Los proyectos de que se da cuenta en el texto corresponden a la convocatoria anual ordinaria de 2021. En la convocatoria extraordinaria se ha anunciado financiación para seis planes más (Cangas de Narcea, Comarca de la Sidra, Gijón, Llanes, Comarca Oscos-Eo y Teverga) y para una acción autonómica de cohesión.

por otro del Plan para la Comarca de Avilés (BOPA núm. 30, de 14 de febrero de 2022).

El primero (con un coste de 2.250.000,00 euros) aspira a contribuir a que el turismo sea un sector económico “motor” del desarrollo sostenible de Aller, poniendo en marcha proyectos que permitan observar, interpretar y poner en valor el paisaje natural y geológico-minero desde una mirada distinta¹⁴ y que, al mismo tiempo, mejoren significativamente la accesibilidad, seguridad, interpretación, puesta en escena y/o sostenibilidad de sus recursos naturales y geológico-mineros más destacados. Se descompone en seis ejes, que habrán de trabajar respectivamente: la gobernanza turística, unas nuevas miradas al paisaje natural y geológico-minero, los trabajos de diagnóstico e implementación para un destino turístico inteligente, la sostenibilidad y el marketing digital¹⁵.

El segundo, donde el destino se agrupa en torno a una mancomunidad de municipios (el presupuesto es de 1.852.149,51 euros), persigue los objetivos de aprovechamiento de los excepcionales recursos turísticos de la comarca para crear un producto turístico diferenciador; generar una nueva forma de visitar el territorio, original, sostenible y atractiva; mejorar la identidad del destino; contribuir a la sensibilización medioambiental de todos los actores introduciendo el concepto de medición de impacto a través de la huella de carbono; potenciar el patrimonio histórico de la comarca; desarrollar la complementariedad con otros productos turísticos; favorecer la movilidad sostenible, y mejorar la experiencia del turista mediante proyectos digitales. Este Plan se estructura en cuatro ejes: gobernanza, sostenibilidad, transformación digital y producto.

¹⁴ En este sentido, en el BOPA núm. 60, de 28 de marzo de 2022 se publicaba la Resolución de 22 de febrero, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se ordena la publicación del Convenio de colaboración entre la Administración del Principado de Asturias, a través de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica, y el Ayuntamiento de Aller, para la ejecución del proyecto “Recuperación y rehabilitación del entorno y antigua explotación minera del pozo San Fernando como elemento de dinamización turística”.

¹⁵ En el marco de algunos de esos ejes se ha dado, en los primeros meses de 2022, una colaboración público-pública con el Máster Universitario en Dirección y Planificación del Turismo de la Universidad de Oviedo, con resultados que se han difundido en el II Congreso internacional de innovación en la docencia e investigación de las Ciencias Sociales y Jurídicas.

Con cierto bagaje de estos Planes en la región cabe volver a destacar su valor ambiental por el peso específico que se da a la sostenibilidad, al ecoturismo y a valores como el paisaje y la naturaleza.