

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ASTURIAS

(PRIMER SEMESTRE 2019)

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Oviedo

Sumario: 1. Introducción. 2. El Derecho (I): Sufrimiento animal. 3. El Derecho (II): Transporte y movilidad. 4. La política: Plan de Asturias de Salud y Medio Ambiente. 5. Cuestiones organizativas.

1. INTRODUCCIÓN¹

En esta crónica se prestará en primer lugar atención, siguiendo el título de la sección en la que se enmarca, a las novedades netamente jurídicas acaecidas en el ámbito ambiental en el período que abarca de octubre de 2018 a abril de 2019, y que cabe identificar, por un lado, en una modificación de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas, en lo relativo al bienestar animal; y por otro y sobre todo, en la aprobación de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de transporte y movilidad sostenible. Tras ello, se atenderá a las cuestiones de política ambiental, donde debe destacarse la aprobación del Plan de Asturias de Salud y Medio Ambiente. Con carácter instrumental, y en cierto modo a caballo entre el Derecho y la política, finalmente se referirán algunas novedades de carácter organizativo en materia de pesca, sostenibilidad y asuntos ambientales en general.

2. EL DERECHO (I): SUFRIMIENTO ANIMAL

En el BOPA número 58, de 25 de marzo de 2019, se publicó la Ley 5/2019, de 15 de marzo, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas. Esta es una regulación genérica, que recoge los aspectos básicos de aplicación a todos los espectáculos públicos o actividades recreativas que se desarrollan dentro del territorio del Principado de Asturias. La modificación tiene por objeto precisar que, en la ya existente prohibición de las actividades que impliquen crueldad o maltrato para los animales, puedan ocasionarles sufrimientos o hacerles objeto de tratamientos antinaturales, deben entenderse en todo caso incluidos los espectáculos de circo con animales salvajes. Los espectáculos taurinos siguen quedando al margen, al estar regulados por su normativa específica.

¹ El trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación de referencia IDI/2018/000219 correspondiente a una ayuda a organismos públicos de investigación para apoyar las actividades de grupos de investigación en el Principado de Asturias concedida por el Gobierno de este al grupo SPAG (Servicios Públicos, Administraciones y Garantías) que coordina el profesor Tolivar Alas en la Universidad de Oviedo.

La modificación se coloca, según el mismo preámbulo de la Ley de reforma, en la senda de reconocer a los animales como seres sintientes. Igualmente se da cuenta de que varios concejos asturianos (como Gijón, Oviedo, Mieres, Llanes, Aller, Castrillón, Grao, Carreño, Caso, Corvera, Parres o Morcín) ya han acordado en sus respectivos plenos municipales declararse como concejos libres de circos con animales, “lo que muestra en buena medida el creciente clamor por terminar con un tipo de espectáculo impropio de los tiempos en los que vivimos y que debe tender a transformarse hacia otro tipo de espectáculos circenses en el que se dejen de ver animales enjaulados y sometidos a diferentes presiones más o menos agresivas para su adiestramiento”².

La reforma incluye una nueva disposición adicional en la Ley de 2002 (la cuarta) que confía al Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Principado de Asturias, en colaboración con las organizaciones animalistas, el velar por que los animales de los que se desprendan las entidades circenses se envíen a refugios o santuarios en los que terminen su vida de forma digna, siempre y cuando su reintroducción en el medio salvaje sea contraindicada por expertos en la materia.

3. EL DERECHO (II): TRANSPORTE Y MOVILIDAD

En la entrega de esta sección correspondiente al vol. VII, núm. 2 (2016) de esta Revista se relataba el trámite de información pública del Anteproyecto de Ley de Transportes y Movilidad Sostenible, prometiendo volver en su caso sobre el texto finalmente aprobado.

Este está constituido por la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, que busca, según se señala desde su preámbulo promover la efectividad del derecho fundamental a circular por el territorio, “pero teniendo en cuenta que la movilidad ha de respetar el medio ambiente y debe realizarse de la forma más compatible posible con una utilización racional de los recursos naturales, siempre con el objetivo último de mejorar la calidad de vida de las personas”. La Ley tiene en cuenta que se parte de una situación de excesiva proliferación del uso del vehículo privado

² El precedente municipal es un argumento habitual en este tipo de normas. Así, sobre el equivalente en Cataluña puede verse el comentario de Mulà Arribas, A., “Prohibición de los espectáculos de circo con animales”, *Diario La Ley*, núm. 8828, 2016.

motorizado, con los consiguientes problemas medioambientales, económicos y para la salud generados por la saturación viaria, la accidentalidad, la ineficiencia energética, la emisión de gases de efecto invernadero y otros, y por ello entiende necesario que la regulación del transporte no se realice en un cuerpo normativo ajeno a materias con las que se ve diariamente involucrado, sino en sintonía con las mismas, y ahí las cuestiones ambientales cobran especial importancia³.

La minimización del impacto ambiental se configura así como uno de los principios básicos de la movilidad del Principado de Asturias (art. 4.b), mientras que algunos de los objetivos de la política de transporte y movilidad del Principado son mejorar la calidad ambiental y la salud de la población reduciendo la contaminación ambiental, incluyendo la acústica, asociada al transporte (art. 5.1.b); desarrollar y poner en práctica políticas en materia de educación ambiental desde el punto de vista de la movilidad sostenible y de la eficiencia (art. 5.1.c), o integrar las políticas de desarrollo urbano y económico y las políticas de movilidad, de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y se garantice la accesibilidad a los centros de trabajo, residencias y puntos interés cultural, social, sanitario, formativo o lúdico, o que tengan como origen o destino los centros de las ciudades u otros grandes polos de movilidad, con el mínimo impacto ambiental y la mayor seguridad posible (art. 5.1.f).

En el ámbito específico de la sostenibilidad ambiental y la mitigación del cambio climático, se repite como objetivo del transporte y la movilidad en el ámbito asturiano el desarrollar y poner en práctica políticas en materia de educación ambiental desde el punto de vista de la movilidad sostenible (art. 5.2.f). Por su parte, en el ámbito de la innovación, la seguridad y educación se propone diseñar y aplicar, en el marco de la educación ambiental, programas formativos en todos los niveles educativos, acerca del uso del transporte público, la movilidad peatonal, y para la conducción autónoma y segura de la bicicleta y sus ventajas comparativas con el transporte privado motorizado (art. 5.3.d).

A los efectos de la aplicación en el territorio de los principios, objetivos y previsiones de esta Ley, se distinguen los siguientes tres ámbitos de actuación:

³ Una presentación de la norma puede verse en Blasco Hedo, E., “Ley del Principado de Asturias 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86, 2019, pp. 125-128.

Área Metropolitana Central, áreas oriental y occidental y, en tercer lugar, la red de espacios protegidos y el resto de áreas pertenecientes al Patrimonio Natural de Asturias (art. 8). En todos ellos está presente la cuestión ambiental, pero mientras que para el Área Metropolitana ha de tenerse siempre presente la cuestión del coste, en la red de espacios naturales es una prioridad la compatibilización de la adecuada protección de los valores ambientales con la activación como recurso económico local. La intermodalidad, rapidez y frecuencia es una prioridad en el primer ámbito, mientras que la publicación y las bajas emisiones lo son en el segundo. Se dispone así que cuando razones de interés medioambiental o de saturación vial lo aconsejen, permanentes o temporales, la consejería competente en materia de transportes limitará el acceso a estos espacios en vehículos privados motorizados, ofreciendo alternativas de transporte público suficientemente dimensionadas para asumir la demanda de movilidad existente y fomentando, a su vez, la utilización de vehículos de bajas emisiones⁴. En todo caso, se garantizará que las personas con movilidad reducida puedan disponer de un transporte público adecuado para acceder en las mismas condiciones que las demás personas a tales espacios; si ello no fuera posible y con carácter excepcional, podrá autorizarse el acceso mediante vehículos particulares (art. 8.c).

La Ley dispone la valoración de las posibles afectaciones medioambientales y de los costes externos y un análisis de funcionalidad que garantice la eficacia, economía y seguridad del sistema como uno de los trámites obligatorios para los instrumentos de planificación de la movilidad (art. 13.4). Así, los Planes supramunicipales de movilidad sostenible, y los Planes de movilidad urbana sostenible deberán someterse a evaluación ambiental estratégica (art. 13.5).

Del Plan de movilidad sostenible del Área metropolitana central se dice que será el documento de referencia para guiar la acción pública y privada en materia de movilidad hacia un modelo que favorezca la intermodalidad, sea más eficiente, respetuoso con el medio ambiente y aproveche más racionalmente los recursos existentes, territorial y socialmente (art. 16.3). Tanto este Plan como el resto de

⁴ Sobre la cuestión puede verse el trabajo de Cabezas Hernández, M. T., “La ordenación de turismo y las Zonas Turísticas Saturadas desde la perspectiva Jurídica: Estudio de Derecho comparado” en Mora Aliseda, J. (coord.), *Gestión ambiental y desarrollo sustentable. Experiencias comparadas*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 287-300.

Planes de Movilidad han de buscar mejorar las condiciones del medio ambiente urbano y la calidad de vida de los ciudadanos (art. 18.1.f) y uno de sus contenidos ha de ser la regulación y control del acceso, circulación y estacionamiento de los vehículos privados motorizados en los centros urbanos y otras zonas especialmente sensibles desde el punto de vista de la movilidad o el medio ambiente, utilizando herramientas disuasorias para estimular la movilidad sostenible (art. 18.2.e).

Para la evaluación y seguimiento de estos instrumentos se establecerán, entre otros, indicadores referentes a los efectos ambientales de la movilidad, tales como emisión de gases con efecto invernadero, contaminación atmosférica, contaminación acústica y consumo energético, e indicadores referentes al modelo urbano en relación al sistema de movilidad, tales como la superficie libre del tráfico de vehículos motorizados, el reparto del viario público o el grado de congestión. Los indicadores de movilidad deben adaptarse a los estándares internacionales acordados por la unión europea, especialmente en las políticas de integración ambiental (art. 22.a). Asimismo, existirá un estudio de viabilidad, que tiene por objeto evaluar el impacto que comporta la creación, modificación o adaptación de una infraestructura o un servicio de transporte, tanto desde el punto de vista de la oferta y la demanda como desde las perspectivas económico-financiera, ambiental, de seguridad y funcional (art. 22.c) y un estudio de evaluación estratégica ambiental (art. 22.d).

La Ley dedica atención especial a la gestión del servicio público de transporte, y en particular respecto a la contratación en la materia prevé que los pliegos tengan específicamente en cuenta como criterios para variantes y mejoras los factores ambientales (art. 46.5)⁵.

El respeto por el medio ambiente vuelve a aparecer con peso específico en la configuración del sistema asturiano de ferrocarril (art. 88.3) y los transportes por cable como los funiculares, los teleféricos y telesquíes (art. 109.1).

⁵ En esta materia resulta de cita indispensable el trabajo de Razquin Lizarraga, J. A, “Contratación pública y movilidad sostenible: transportes”, en la obra colectiva por él mismo dirigida, *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, Aranzadi-UPNA, Cizur Menor, 2017, pp. 269-297.

En consonancia con ello, el incumplimiento de las condiciones que se establecen en la autorización destinadas a garantizar la preservación del medio ambiente se tipifica como una infracción muy grave tanto en sede de transportes por cable (art. 147.1.c) como en aeródromos (art. 148.1.c), transporte marítimo (art. 149.2.b).

También se dispone que en materia de transporte público debe tenderse al empleo de vehículos “cero emisiones”⁶, y si la tecnología disponible no permitiera lograr los objetivos marcados, se primará la tecnología más eficiente medioambientalmente en términos de emisiones (disposición adicional quinta).

4. LA POLÍTICA: EL PLAN DE ASTURIAS DE SALUD Y MEDIO AMBIENTE

En el BOPA núm. 266, de 16 de noviembre de 2018, se publicaba el inicio del trámite de información pública del proyecto del Plan de Asturias de Salud y Medio Ambiente (PASYMA) que estaba tramitando la Consejería de Sanidad.

Los documentos provisionales de dicho plan estuvieron abiertos a la participación pública hasta el 17 de diciembre, y el Plan fue finalmente aprobado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias el 20 de marzo de 2019.

El objeto del PASYMA es proporcionar una respuesta global de la Administración autonómica a los retos que los múltiples condicionantes ambientales pueden suponer para la salud de la población, de modo que los objetivos y acciones priorizadas permitan conseguir una mejora progresiva de las condiciones ambientales y alcanzar el equilibrio necesario entre desarrollo humano, protección de la salud y respeto al medio ambiente.

El PASYMA contiene un diagnóstico de situación asentado sobre cuatro pilares⁷:

1. Una estructura organizativa transversal que incluye Direcciones Generales de varias Consejerías. El Plan cuenta con un Comité Director y un Grupo Coordinador. El Comité Director está constituido por las personas titulares de

⁶ Al respecto puede verse Pernas García, J. J., “El uso de las etiquetas ambientales en la contratación pública”, en Lazo Victoria, X. (dir.), *Compra pública verde*, Atelier, Barcelona, 2018, págs.103-128.

⁷ Disponible en https://www.astursalud.es/documents/31867/539879/2+Anexo+III_Diagn%C3%B3stico+de+situaci%C3%B3n+del+PASYMA.pdf/8f4ae603-ea77-384b-4cf8-8e353b78c4fb [última consulta, 5 de julio de 2019].

ocho Direcciones Generales y una Agencia: Salud Pública, Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo, Prevención y Control Ambiental, Calidad Ambiental, Recursos Naturales, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Minería y Energía, Industria y Telecomunicaciones, y Participación Ciudadana. Su misión es respaldar políticamente el Plan de Salud y Medio Ambiente y designar a las personas componentes del Grupo Coordinador. Darán la conformidad al informe final. El Grupo Coordinador está formado por nueve técnicos y técnicas de los departamentos anteriores. Sus funciones son diseñar la estructura y el contenido del diagnóstico de situación y del proceso de planificación; identificar las áreas y temas de interés, así como los departamentos y organismos de la Administración con competencias; facilitar el acceso a la información, y mantener informadas a sus respectivas Direcciones Generales. La coordinación general recae en la Dirección General de Salud Pública.

2. Recopilación de información necesaria para contextualizar el diagnóstico, con datos sobre población de Asturias; datos sociodemográficos; organización, funciones y actividades del Principado de Asturias en materia de salud y medio ambiente; Encuesta de Salud de Asturias (ESA) 2012-2013; indicadores de mortalidad: general, cáncer, enfermedades cardiovasculares, mortalidad y desigualdades; indicadores de morbilidad: Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud (INCLA-SNS), incidencia de cáncer, ingresos hospitalarios urgentes por patología respiratoria y circulatoria; asociación entre contaminación del aire y salud en Asturias: Sistema de vigilancia epidemiológica sobre contaminación del aire y salud (SIVE-aire), y Proyecto Infancia y Medio Ambiente (INMA).

3. Mesas temáticas, con la opinión de personal técnico de la Administración y de personas expertas e informantes clave en diferentes ámbitos temáticos relacionados con la salud y el medio ambiente. Tales mesas temáticas versaron sobre calidad del aire; calidad del agua; ruido; residuos; riesgos biológicos; radiaciones electromagnéticas; fitosanitarios y biocidas; cambio climático; riesgo químico en la alimentación, y seguridad en el riesgo químico: registro, manejo y transporte.

4. Opinión de la población a partir de un proceso participativo a nivel de concejo.

A partir de ello, el Grupo Coordinador determinó 13 áreas temáticas para fijar objetivos y acciones:

A. Calidad del agua

B. Calidad del aire

C. Ruido

D. Residuos

E. Riesgos biológicos

F. Riesgos químicos

G. Radiaciones electromagnéticas

H. Cambio climático

I. Ordenación del territorio

J. Riesgos ambientales en etapas vulnerables

K. Rol del sector sanitario

L. Evaluación sanitaria de riesgos ambientales

M. Integración y difusión del conocimiento sobre salud y medio ambiente

Para cada una de las acciones se especifica el momento de inicio de la misma (acción iniciada o sin iniciar). El Plan tendrá una duración de 5 años, al cabo de los cuales se realizará la evaluación final, seguida de su actualización. A mitad del periodo de vigencia se efectuará una evaluación intermedia. Con independencia de estas dos evaluaciones, el cumplimiento de los objetivos y la realización de las acciones serán monitorizados de forma continua por la Dirección General competente en Salud Pública mediante indicadores⁸.

5. CUESTIONES ORGANIZATIVAS

⁸ El documento puede consultarse en

<<https://www.astursalud.es/documents/31867/539879/PASYMA.pdf/7e9ee402-1e20-98a7-8c70-62406f0edffb>> [última consulta, 5 de julio de 2019].

Merece en este epígrafe destacarse en primer lugar la configuración, en virtud de Resolución de 22 de octubre de 2018, de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos naturales, de una red entre el sector pesquero y distintos organismos científicos en el Principado de Asturias (*Redepesca*). La Resolución se publicó en el BOPA núm. 253, de 31 de octubre de 2018. Se trata de un instrumento de participación de los agentes relacionados con los recursos marinos, así como de intercambio y transferencia de información y conocimientos entre el sector pesquero, la comunidad científica y la Administración del Principado de Asturias. La iniciativa se enmarca en la estrategia de fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo sostenible de la pesca de conformidad con el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y el Programa Operativo español en la materia. La presidencia de *Redepesca* corresponde quien ostente la titularidad de la Dirección General competente en materia de pesca marítima en el Principado, mientras que la vicepresidencia de la red tendrá carácter rotatorio anual entre el sector pesquero y los organismos científicos. Entre los miembros se engloban técnicos e investigadores de distintos centros de la Universidad de Oviedo, del Centro Oceanográfico de Gijón del Instituto Español de Oceanografía (IEO) y del Servicio regional de Investigación y desarrollo agroalimentario del Principado de Asturias (SERIDA), pero también representantes de la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias, de representantes de los colectivos del sector pesquero artesanal de las Cofradías de Pescadores, de representantes de los Grupos de Acción Local de Pesca y de las entidades representativas jurídicamente reconocidas del resto del sector pesquero que lo soliciten. Para el funcionamiento de la red se realizarán al menos dos reuniones plenarias cada año, una por semestre. Con carácter general, en la sesión plenaria del primer semestre se propondrán y debatirán los proyectos, estudios y actividades de interés para los componentes y se crearán Grupos de Trabajo para elaborar las propuestas. En la sesión plenaria del segundo semestre los Grupos de Trabajo presentarán sus propuestas. El número de reuniones técnicas de los Grupos de Trabajo se decidirá conforme a las necesidades del proyecto y al desarrollo del mismo. Además, en todas las sesiones plenarias los Grupos de Trabajo de proyectos con estudios o actividades puestos en marcha deberán informar del desarrollo de sus trabajos.

Por otra parte, en el BOPA núm. 1, de 2 de enero de 2019, se publicó el Decreto 76/2018, de 19 de diciembre, acordando una nueva modificación en la estructura, composición y régimen de funcionamiento del Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias. Es la cuarta modificación del Decreto 58/2008, de 26 de junio, regulador de este órgano consultivo, cuya anterior actualización fue comentada en esta misma sección, en la entrega correspondiente al vol. VII, núm. 2 (2016), a la que también nos hemos remitido más arriba. En aquella ocasión la modificación tenía por objeto actualizar la designación de los vocales y flexibilizar el régimen de convocatorias y de quórum. Ahora, se busca integrar entre las vocalías del Pleno al titular de la Viceconsejería de Medio Ambiente, que nació como consecuencia de reestructuraciones organizativas posteriores a la última reforma y que ya se comentaron en la entrega de esta sección correspondiente al vol. VIII, núm. 2 (2017) de esta Revista. Al mismo tiempo, se aprovecha también para procurar un sistema de nombramiento más eficiente de la vocalía correspondiente a las asociaciones de consumidores y usuarios. Así, en lugar de que el representante de estas asociaciones sea designado por el Consejo de Consumidores y Usuarios, será nombrado por el titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente previa convocatoria pública, de la misma manera que ya estaba previsto para los representantes de las asociaciones de vecinos. La convocatoria pública para la presentación de candidaturas en ambos colectivos, por cierto, se acordó mediante Resolución de 10 de enero de 2019 de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, publicada en el BOPA núm. 29, de 12 de febrero.

Finalmente, también en el primer BOPA del año se publicó el Decreto 77/2018, de 19 de diciembre, por el que se regula la organización, composición y funcionamiento de la Comisión para Asuntos Medioambientales de Asturias.

Esta Comisión es un órgano consultivo y asesor en planificación y gestión ambiental que fue creado por Decreto 10/1992, de 7 de febrero. En el momento de su aprobación se estimó que era recomendable someter a la decisión e intervención de un órgano colegiado aquellos asuntos de notoria incidencia medioambiental, ello considerando el innegable carácter horizontal de la variable ambiental como componente esencial de la políticas económica, industrial,

agrícola y social; el respeto a los principios administrativos de unidad de acción, coordinación de la Administración, eficacia económico-administrativa y la experiencia acumulada con el funcionamiento del Consejo Rector de la antigua Agencia de Medio Ambiente.

El Decreto de 1992 ha sido modificado en su cuerpo en cuatro ocasiones, y en otra se suprimió su disposición adicional. Todas esas modificaciones obedecieron principalmente, como se acaba de ver que también sucedió con el Observatorio de la Sostenibilidad, a necesidades de adaptación a las cambiantes estructuras orgánicas de la administración autonómica. En esta ocasión se realizan cambios más sustanciales, que afectan a la definición de la naturaleza de la Comisión, y por ello se entiende más conveniente derogar el viejo decreto que modificarlo de nuevo.

En efecto, el anterior decreto describía la Comisión como “un órgano consultivo y asesor en planificación y gestión ambiental”, mientras que ahora se define como “un órgano consultivo, asesor y de coordinación interadministrativa en materia de planificación y gestión ambiental”. También se reduce el número de supuestos sobre los que la Comisión debe informar, para evitar por ejemplo redundancias y solapamientos en materias donde es necesaria una evaluación ambiental estratégica, y suprimir la intervención del órgano en expedientes que versan sobre actividades con poca incidencia en el medio ambiente. Otras modificaciones afectan a la regulación de las suplencias y a la designación de los vocales por la materia de su competencia, en un esfuerzo por mejorar la técnica legislativa y evitar sucesivas reformas por meros cambios de denominación en las estructuras organizativas. También se modifica el quórum en segunda convocatoria, elevando el número mínimo de vocales presentes para una mayor calidad en la adopción de los acuerdos, y se procede a realizar las adaptaciones necesarias para ajustarse a lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas.