

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ASTURIAS

(SEGUNDO SEMESTRE 2022)

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Oviedo

Sumario: 1. Normativa intersectorial aprobada y en elaboración. 1.1 Actividad física y deporte. 1.2 Sostenibilidad turística. 1.3 Equipamientos comerciales. 1.4 Reto demográfico. 2. Avances administrativos para la gobernanza ambiental. 3. La calidad del aire: diagnóstico y acción. 4. Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo

En esta ocasión la crónica se estructura yendo de lo general a lo específico. Se abre dando noticia de distintas normas ya aprobadas o anunciadas que subrayan el carácter transversal del Derecho ambiental, presente en la disciplina de realidades cada vez más diversas. A partir del repaso de la actualidad parlamentaria autonómica en sectores como el deporte y el turismo, donde la huella ambiental es evidente, se tratarán también otros ámbitos, como el comercial y el demográfico, llamados a ser protagonistas en los próximos meses. Tras ello, y después de prestar atención a ciertos avances organizativos y de gobernanza más concretos, el análisis se centra en dos instrumentos ya propiamente ambientales en relación con argumentos recurrentes en esta sección: las partículas en suspensión en la atmósfera y la calidad del aire, primero, y después, la gestión del lobo ibérico.

1. NORMATIVA INTERSECTORIAL APROBADA Y EN ELABORACIÓN

Hace justo un año, se daba cuenta en esta sección de una actividad normativa con incidencia ambiental especialmente intensa, habiéndose iniciado la tramitación de varios instrumentos sectoriales de rango legal o reglamentario que han visto finalmente la luz durante el período que cubre esta entrega. También se han anunciado otros, a los que habrá que dar seguimiento.

1.1. Actividad física y deporte

En el BOPA núm. 131, de 8 de julio de 2022, se publicaba la Ley 5/2022, de 29 de junio, de actividad física y deporte, que incluye la compatibilidad de la práctica deportiva con la protección ambiental como principio rector transversal (art. 4), obligación de las personas promotoras de las competiciones oficiales (art. 78.3) y contenido propio del Plan Director de instalaciones deportivas (art. 89.2).

La nueva ley dimensiona el deporte como herramienta de promoción de la salud, como recurso educativo indispensable y también como un medio de crecimiento económico y turístico desde un punto de vista sostenible. La sostenibilidad ambiental es, de acuerdo con lo comentado en su momento respecto al Anteproyecto¹, uno de los aspectos más polémicos; así lo evidencia la controversia sociopolítica que rodea al llamado “anillo navegable” en la villa de Gijón, en torno a la eventual compatibilidad de la práctica del piragüismo con la rehabilitación y renaturalización del curso bajo de los ríos Piles y Peñafrancia².

Ciertamente, la sostenibilidad ambiental de ciertas prácticas deportivas es algo que periódicamente agita la actualidad asturiana, y que se evidencia también en la perspectiva turística, como se verá a continuación.

1.2. Sostenibilidad turística

Es habitual encontrar en esta sección referencias a instrumentos propios del sector turístico como los Planes de Sostenibilidad³ o los trabajos para las actualizaciones de la reglamentación en materia de albergues; turismo activo o campamentos y caravanas⁴. Durante el período que cubre esta crónica se ha

¹ Cfr. la entrega correspondiente al vol. XII, núm. 2 (2021) de esta Revista, pp. 4-5.

² Acaba de conocerse una sentencia del Juzgado de lo Contencioso número 1 de Gijón que estima el recurso interpuesto por un club local frente a la adjudicación de un contrato de renaturalización del río Piles que conllevaba la supresión permanente del anillo navegable y resultaba contrario por ello a lo manifestado en distintos Acuerdos Plenarios al respecto, donde se había hablado de una suspensión temporal. La sentencia no es firme y en caso de que llegue ante el TSJA se dará debida cuenta en la sección jurisprudencial de esta crónica.

³ Así, en vol. XII, núm. 1 (2021) y vol. XIII, núm. 1 (2022). En el período que cubre la presente entrega han visto la luz otros seis nuevos Planes de este tipo: tres en el BOPA núm. 186, de 27 de septiembre (para los destinos de Teverga, Gijón/Xixón y la Mancomunidad Comarca de la Sidra) y otros tres en el BOPA del día siguiente (para Cangas del Narcea, Llanes y la Comarca Oscos-Eo).

⁴ Vol. XIII, núm. 1 (2022).

aprobado la reforma del primero de esos Decretos⁵ y además se han iniciado los trámites para modificar también el régimen de los espacios integrados para uso turístico y la ordenación de los establecimientos hoteleros⁶.

Pero sin duda la medida estrella en esta materia es el Anteproyecto de Ley de turismo y sostenibilidad turística, cuyo trámite de información pública se anunció en el BOPA núm. 71, de 12 de abril de 2022. El texto que se ha dado a conocer considera la sostenibilidad como principio estructurante de la acción turística, en su triple enfoque económico, social y ambiental. Desde esta última perspectiva recoge, por ejemplo, la obligación de las personas responsables de la oferta turística de cuidar del buen funcionamiento y conservación de las instalaciones y servicios del establecimiento, mediante un mantenimiento adecuado que además reduzca los impactos negativos sobre el medioambiente, o de adoptar un enfoque preventivo y de mejora en la gestión de la actividad turística desarrollada, con especial atención a la reducción de los impactos ambientales negativos y proporcionar a las personas usuarias información de las políticas y prácticas de gestión ambiental implantadas, procurando además su participación activa en la reducción de los impactos ambientales negativos de la actividad, como derecho de las personas usuarias. Estas últimas también tienen explícitamente el deber de respetar el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos del Principado de Asturias.

El texto asimismo contiene, entre otras muchas cosas, la previsión de determinaciones especiales de ordenación del entorno natural, con distinción entre las zonas turísticas de alta presión, las consolidadas o las de nuevo desarrollo, y una regulación actualizada para la acampada libre. De conformidad con lo proyectado, la ordenación de los recursos turísticos del Principado de Asturias se realizará por medio de unas directrices sectoriales, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente en materia de ordenación territorial. No son, ni mucho menos las únicas directrices sectoriales sobre las que se está discutiendo en la Comunidad Autónoma, como se verá a continuación.

⁵ Decreto 33/2022, de 3 de junio, de ordenación de albergues turísticos, que deroga al Decreto 116/2002, de 5 de septiembre. Se publicó en el BOPA núm. 121, de 24 de junio.

⁶ Con proyectos sometidos a información pública por sendos acuerdos publicados en el BOPA núm. 79, de 26 de abril de 2022.

1.3. Equipamientos comerciales

Las actuales Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial del Principado de Asturias quedaron aprobadas mediante Decreto 119/2010, de 15 de septiembre⁷. Se trató de una revisión que perseguía una doble finalidad: transponer al ordenamiento jurídico autonómico la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, así como orientar y ordenar el fuerte proceso de concentración comercial que tanto a nivel empresarial como espacial había sufrido la geografía regional.

Ahora, más de una década después, surge la necesidad de renovar el instrumento, para el que se proyecta una revisión capaz de articular una ordenación territorial de los equipamientos comerciales desvinculada de los conceptos de áreas, zonas, cabeceras y niveles comerciales. También se aspira a reducir la complejidad de la regulación sobre las condiciones y criterios a cumplir para proceder a la ampliación del gran equipamiento comercial ya existente o para promover el cambio de usos dentro de éstos (ocio y o/restauración a usos comerciales). Se contempla igualmente, por otro lado, implementar el respeto a la autonomía local en cuanto Administración competente en materia de planeamiento urbanístico, de manera que disponga de cierto margen de actuación en la ordenación de los equipamientos comerciales (fijación de los requisitos en materia de emplazamiento, dimensiones, etc., para la implantación o ampliación de los grandes establecimientos comerciales).

Sobre esta base, se estima oportuno abrir un proceso de participación pública en el que, de forma transparente, los distintos agentes que así lo deseen participen y puedan exponer cuáles son las reformas necesarias que precisan las Directrices (BOPA núm. 133, de 12 de julio de 2022). Estas, además, habrán de ser sometidas a evaluación ambiental estratégica ordinaria por lo que se encomienda a la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica la elaboración de un documento de Avance en el que se precisen los objetivos pretendidos con la nueva ordenación y un resumen de los aspectos más

⁷ De lo que se dio cuenta en su momento en esta sección: cfr. vol. I, núm. 2 (2010).

relevantes a modificar, así como la elaboración del Documento de Evaluación Ambiental.

1.4. Reto demográfico

Ante la situación de despoblamiento de las zonas rurales, Asturias se ha dotado de la figura de un Comisionado para el Reto Demográfico⁸ y de una Comisión Especial no Permanente sobre el Reto Demográfico en la Junta General del Principado⁹ encargada, entre otras cosas, de elaborar un dictamen para recoger políticas y medidas que contribuyan al asentamiento y la fijación de población en el medio rural asturiano.

El dictamen ha sido recientemente publicado¹⁰ y entre sus propuestas figuran varias con sensibilidad ambiental. Se propone así fomentar la implicación de la población urbana con campañas de concienciación, sensibilización y cooperación respecto a la responsabilidad compartida por la custodia de territorio y la preservación medioambiental; incrementar las Denominaciones de Origen Protegidas, o las Indicaciones Geográficas Protegidas, que garantizan las cualidades singulares de los alimentos y su producción sostenible y compatible con el medio ambiente y generan valor añadido al producto; aprovechar el CO2 como un recurso medioambiental y económico de los bosques de Asturias y promover un sistema de etiquetado que garantice al consumidor información fiable y suficiente para un consumo ético y responsable y que contribuya a la rentabilidad económica de la actividad de agricultores y ganaderos.

El Gobierno del Principado ha anunciado que el dictamen tendrá reflejo en los presupuestos para 2023 y también en una Ley en preparación para frenar la despoblación. Se trata por tanto de un nuevo polo de atención que habrá que seguir con atención también en su declinación ambiental.

⁸ Decreto 88/2019, de 4 de septiembre.

⁹ Constituida el 20 de noviembre de 2019.

¹⁰ Boletín Oficial de la Junta General núm. 1135, de 30 de junio de 2022 (serie B – actividad no legislativa).

2. AVANCES ADMINISTRATIVOS PARA LA GOBERNANZA AMBIENTAL

Pasando a cuestiones puramente de gestión y organización, en los últimos meses se han ido dando acuerdos y nombramientos para avanzar en una mayor gobernanza en cuestiones que tienen que ver con la Agenda 2030.

Así, en el BOPA núm. 121, de 24 de junio, se publicaba el convenio firmado entre la Administración del Principado de Asturias, a través de la Consejería de Presidencia, y la Universidad de Oviedo para la creación de la Cátedra Concepción Arenal de Agenda 2030.

Por otro lado, en el BOPA núm. 183, de 22 de septiembre, se publicaba la Resolución de 13 de septiembre de 2022, de la Consejería de Presidencia, nombrando los vocales del Consejo para la Agenda 2030 del Principado de Asturias, creado mediante Decreto 53/2021, de 20 de agosto¹¹. Entre esos vocales, entre los expertos independientes en el ámbito del desarrollo sostenible y la Agenda 2030, figura precisamente la catedrática de Derecho Administrativo que ocupa la dirección de la Cátedra Concepción Arenal de Agenda 2030, por lo que los lazos de colaboración institucional quedan claramente manifestados. Del Consejo también es vocal, en representación del sistema universitario y centros de investigación, el Rector de la Universidad de Oviedo. Más allá de la Universidad, entre las personas nombradas se encuentra también la Presidenta de la Federación Asturiana de Empresarios, la Secretaria General de Unión General de Trabajadores en Asturias, el Secretario General de Comisiones Obreras en Asturias, así como representantes de las Cámaras Oficiales de Comercio, la Alianza de Fundaciones para el desarrollo de los territorios y la Central Sindical Independiente y de Funcionarios. Desde el tercer sector integran el Consejo miembros de Cruz Roja Española, la Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Cáritas Diocesanas, Coordinadora de Organizaciones no gubernamentales (CODOPA) y la Mesa del Tercer Sector del Principado de Asturias. Por último, también hay representación de asociaciones y fundaciones.

3. LA CALIDAD DEL AIRE: DIAGNÓSTICO Y ACCIÓN

¹¹ Fue objeto de comentario en la crónica correspondiente al vol. XII, núm. 2 (2021) de esta Revista.

En julio de 2022 se ha hecho público el informe sobre la calidad del aire de Asturias en 2021, que confirma la evolución positiva registrada en los últimos años y concluye que todas las estaciones de control reflejaron concentraciones inferiores a los valores límite recogidos en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, para todos los contaminantes medidos¹².

La única excepción fue la estación Matadero¹³, ubicada en una zona netamente industrial de Avilés, por lo que no se considera representativa de la calidad del aire que respira la ciudadanía. No obstante, el Principado ya ha elaborado un plan de acción a corto plazo para la mejora de la calidad del aire en la margen izquierda de la ría de Avilés, actualmente en trámite de información pública (BOPA núm. 137, de 18 de julio de 2022).

Por otra parte, ha visto la luz la modificación del Plan de acción a corto plazo para la reducción de los niveles de partículas en suspensión en la atmósfera de la zona oeste de Gijón (BOPA núm. 98, de 24 de mayo), sobre cuya elaboración se había informado en entregas precedentes de esta sección¹⁴.

Aunque la evolución por tanto parece positiva, la Administración no se relaja y se está trabajando en un Plan Estratégico de horizonte decenal para toda la región¹⁵.

4. PROGRAMA ANUAL DE ACTUACIONES DE CONTROL DEL LOBO

En el BOPA núm. 158, de 17 de agosto de 2022, con una mínima corrección puntual efectuada mediante el BOPA núm. 181, de 20 de septiembre, se publicó el Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2022-2023.

Como todos sus predecesores, ha estado rodeado de controversia, agudizada si cabe tras la inclusión de la especie, también al norte del Duero, en el Listado de

¹² El texto del informe puede consultarse en <<https://cutt.ly/FZoqEJL>> ([Última consulta, 29 de noviembre 2022]).

¹³ En este emplazamiento se registraron valores que superan los límites establecidos, pero únicamente para las partículas menores de 10 micras (PM10).

¹⁴ Vol. XIII, núm. 1 (2022).

¹⁵ Su redacción fue objeto de un contrato de servicios adjudicado a principios del año 2021. El documento marco se sometió en su momento un proceso participativo <http://www.asturiasparticipa.es/proc_particip/plan-estrategico-de-calidad-del-aire-en-el-principado-de-asturias-2021-2030-pecapa-2021-2030/> ([Última consulta, 29 de noviembre 2022]).

Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRE), el 21 de septiembre de 2021¹⁶, hecho que, como no podía ser de otra manera, este Programa Anual no ignora.

Como es bien sabido, la inclusión de una especie en el LESPRES, conforme al artículo 57 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, conlleva, entre otras, la prohibición de cualquier actuación hecha con el propósito de “darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos”. Ahora bien, el artículo 61 de la misma Ley prevé un régimen de excepciones al régimen general de protección, mientras que la Disposición Adicional primera de la Orden de modificación del LESPRES concreta diferentes aspectos de esas excepciones para considerar válidas ciertas medidas vigentes, con remisión a la “Estrategia de conservación y gestión del lobo” a que hace referencia la Disposición Adicional segunda de esa misma Orden¹⁷. Allí, como en otros documentos técnicos del Ministerio, sin embargo, no se disciplinan con detalle todas las posibles medidas de actuación que se sabe que existen en marcha¹⁸.

En este marco el Principado de Asturias entiende que los únicos condicionantes para la aplicación de las actuaciones de control son los expresamente establecidos, y sobre su base se aprueba un Programa marco para el desarrollo de las extracciones de lobo en el Principado de Asturias 2022-2023, autorizando la realización de extracciones y actuaciones para cumplir los objetivos en él establecidos. Este dispone que el número máximo de ejemplares de lobo a extraer se establece conforme a la tasa media de los distintos programas, pues con ella se garantiza un rango de la población estable, constituyendo la mejor

¹⁶ Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, recurrida por la Comunidad Autónoma, junto con Castilla y León, Galicia y Cantabria.

¹⁷ La “Estrategia para la Conservación y Gestión del Lobo (*Canis lupus*) y su Convivencia con las Actividades del Medio Rural” se aprobó con fecha 28 de julio de 2022 por parte de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (BOE núm. 196, de 16 de agosto). Ese documento cuenta con un anexo II denominado “Protocolo para la aplicación y desarrollo de la Disposición Adicional Primera de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas”, documento rector del desarrollo de las actuaciones de control que en su caso se propongan. El Principado de Asturias entiende, no obstante, que ello no es óbice para poner en marcha otras medidas de control, como se explica en el cuerpo del texto.

¹⁸ Así por ejemplo <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/medidasproteccionlobo_tcm30-533588.pdf> ([Última consulta, 29 de noviembre 2022]), que se centra en las medidas de protección (disuasorias visuales y sonoras, defensivas con cerramientos o de vigilancia y custodia) y nada dice sobre el control letal, la esterilización o la aversión.

prueba de esa sostenibilidad, el hecho de que no sólo la población se mantiene a lo largo del tiempo, sino que aumenta y extiende su área de distribución, tal y como se ha constatado año tras año en el marco del Plan de Gestión de Lobo en Asturias.

Las primeras intervenciones se desarrollarán en el Parque Nacional de los Picos de Europa, donde se plantea la extracción de dos ejemplares. De este modo, el Principado afirma que se ajusta a la situación derivada de la catalogación de la especie en el LESPRES, entre otras cosas porque ya no existen cupos máximos de extracción, sino unas ratios máximas en función de la zonificación por áreas.