

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ASTURIAS

(PRIMER SEMESTRE 2018)

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Oviedo

Sumario: 1. Restructuraciones organizativas de gobierno y gobernanza. 2. Nuevos usos autorizables en el Parque Natural de Redes. 3. Condicionalidad para las ayudas europeas de la PAC. 4. Plan de actuación contra el avispón asiático. 5. Plan de inspección ambiental 2018-2020.

1. RESTRUCTURACIONES ORGANIZATIVAS DE GOBIERNO Y GOBERNANZA

En la entrega precedente de esta crónica se daba cuenta de una relevante reestructuración en las Consejerías autonómicas, con el traspaso de las funciones relativas a la protección de espacios naturales y de las especies silvestres, el paisaje o la biodiversidad, y las propias de conservación y aprovechamiento de los recursos cinegéticos y piscícolas en aguas continentales, de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente¹.

Consecuencia de ello, en el departamento ambiental, territorial y urbanístico se crearía una Viceconsejería de Medio Ambiente bajo cuya dependencia se colocaron las preexistentes Direcciones Generales de Prevención y Control Ambiental y de Calidad Ambiental, a las que se añadió una Dirección General de Biodiversidad de nuevo cuño estructurada en dos servicios: Caza y Pesca, por un lado, y Espacios Protegidos y Conservación de la Naturaleza, por otro².

Siguiendo con la línea entonces marcada, el Decreto 85/2017, de 22 de noviembre (BOPA, núm. 277, de 30 de noviembre) acomete una modificación organizativa relevante respecto a la Guardería del Medio Natural, que venía estando bajo el control, coordinación y gestión del Servicio de Caza y Pesca. Sin embargo, en la medida en que realiza funciones transversales, que también se relacionan con los espacios protegidos y la conservación de la naturaleza, como son la vigilancia, policía, custodia y protección de recursos naturales, cinegéticos y piscícolas, se entiende más adecuado que funcione desde una estructura independiente.

Así las cosas, el control, la coordinación y la gestión administrativa de la Guardería del Medio Natural, y sus efectivos, abandona la dependencia del

¹ Decreto 12/2017, de 22 de noviembre.

² Decreto 46/2017, de 26 de julio.

Servicio de Caza y Pesca (art. 2) para pasar a quedar incardinada en un nuevo Servicio de Vigilancia y Control de la Biodiversidad (art. 1), al que también se encomienda la gestión de los parques naturales y ZEC y ZEPA que coincidan con los mismos, aspecto que hasta ahora correspondía al Servicio de Espacios Protegidos y Conservación de la Naturaleza, que también se reestructura (art. 3). Al Servicio de Vigilancia y Control de la Biodiversidad se le atribuye igualmente la gestión de los centros de cría del urogallo y de recuperación de la fauna (art. 4).

Frente a esta modificación estructural, eminentemente interna, también ha tenido lugar otra reestructuración organizativa, esta vez vinculada a la gobernanza y la participación ciudadana. Se trata de la acometida por mor de la Ley 10/2017, de 24 de noviembre, de tercera modificación de la Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de Espacios Naturales del Principado de Asturias.

La Ley, publicada el 1 de diciembre (BOPA, núm. 278), es consecuencia fundamentalmente de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo subrayando la necesidad de una mayor representatividad de los propietarios privados en la gestión integral de los parques; sobre todo en relación con el Parque Natural de las Fuentes del Narcea, en cuya Comisión Rectora no hay participación de la ciudadanía a pesar de que los terrenos de titularidad privada suponen casi un 90% del terreno del parque.

La Ley de Protección de Espacios Naturales vigente hasta ahora permitía la participación de titulares de derechos afectados por la creación de parques en las Juntas de los mismos, pero no en sus Comisiones rectoras, integradas exclusivamente por representantes del Principado y de los ayuntamientos afectados, así como por el conservador (art. 33.2). Sin embargo, la Junta es sólo un órgano consultivo, teniendo la Comisión rectora las funciones ejecutivas y la mayor capacidad decisoria en la gestión de todos los asuntos relacionados con los parques naturales.

Por ello la Ley 10/2017 procede a modificar, en su artículo único, el tenor literal del referido artículo 33 de la Ley 5/1991, para prever que las normas de declaración de los parques regularán el régimen de funcionamiento y la composición de las Comisiones rectoras en cada caso, teniendo en cuenta que

estarán integradas por representantes de la Administración del Principado de Asturias, de los ayuntamientos afectados, de las parroquias rurales legalmente constituidas en el ámbito territorial del parque, así como por el conservador y los representantes de los particulares que sean titulares de derechos afectados.

Específicamente se prevé en la norma de cobertura general que el porcentaje de representación en las Comisiones Rectoras de los representantes de los titulares de derechos afectados será proporcional a la superficie de titularidad privada en el ámbito territorial del Parque respecto a los terrenos de titularidad pública, con un límite del 49 % del total de miembros. En todo caso, en la composición de las Comisiones rectoras de los espacios naturales se procurará garantizar los principios de representación paritaria entre mujeres y hombres y de equilibrio entre los distintos representantes de los derechos afectados, así como criterios de transparencia democrática en la elección de los representantes de los particulares que sean titulares de derechos afectados que soliciten su pertenencia a la Comisión rectora.

En sus disposiciones finales, la Ley 10/2017 aprovecha para modificar las Leyes de declaración de los cinco parques naturales existentes en Asturias para introducir a los nuevos socios particulares en las Comisiones rectoras³.

2. NUEVOS USOS AUTORIZABLES EN EL PARQUE NATURAL DE REDES

La voz de los intereses particulares afectados por un parque natural también se ha escuchado en la gestación de la Ley 11/2017, de 1 de diciembre, de segunda modificación de la Ley 8/1996, de 27 de diciembre, de declaración del Parque Natural de Redes (BOPA, núm. 283, de 9 de diciembre).

En concreto, la Ley 11/2017 introduce en su artículo 1 entre las finalidades de la declaración del parque natural, la “navegación, recreo y deporte en los espacios pertenecientes al Parque Natural de Redes”, junto a las relacionadas con el uso público, el turismo, silvicultura, ganadería y agricultura, como actividades a las que se dirige la mejora de la calidad de vida de los habitantes del parque (art.

³ Ley 2/1988, de 10 de junio, por la que se declara el Parque Natural de Somiedo; Ley 8/1996, de 27 de diciembre, de declaración del Parque Natural de Redes; Ley 12/2002, de declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias; Ley 4/2003, de 24 de marzo, de declaración del Parque Natural de Ponga y Ley 5/2006, de 30 de mayo, del Parque Natural de Ubiñas-La Mesa.

1.3 de la Ley 8/1996). Tal y como relata el preámbulo de la Ley de reforma, la utilización con fines recreativos, de navegación, turísticos y deportivos es una medida válida y demandada por la mayoría de las asociaciones, colectivos y vecinos de la zona. Se trata de una medida que ejemplifica la compatibilidad del mantenimiento, conservación y protección del medio ambiente con la promoción económica y social de la zona, y tiene en cuenta que, en particular, para la comarca de que se trata, que el turismo rural y las actividades complementarias constituyen un recurso de vital importancia para el desarrollo económico. Y por ello “parece lógico y de justicia que quienes han sido los grandes protectores de este ecosistema y paisaje ejemplares, los vecinos, sean también los beneficiarios del mismo, con estrategias de desarrollo y crecimiento sostenibles y respetuosas con los ecosistemas”.

En consonancia, la Ley 11/2017 procede en su artículo 2 a introducir asimismo las actividades “recreativas, deportivas y de navegación en los espacios pertenecientes al Parque Natural de Redes” entre aquellas cuyas bases de ordenación corresponden al Plan Rector de Uso y Gestión (art. 9 c) de la Ley 8/1996). Para la modificación del instrumento rector actualmente vigente se confiere a la Administración del Principado un plazo máximo de un año (disposición final primera de la Ley 11/2017), y se recalca que la modificación se llevará a cabo “teniendo en cuenta el respeto al principio de sostenibilidad y el apoyo a las iniciativas locales”.

Parece pues que con ello se podrá llegar a satisfacer las aspiraciones tradicionales de empresarios y distintos colectivos vecinales de la zona, que venían reclamado la autorización del uso recreativo de los embalses como atractivo turístico para el territorio y nicho para crear empleo. La cuestión llevaba en liza más de una década, con posicionamientos enfrentados por parte de quienes argüían posibles daños a la calidad del agua, de la que se abastece gran parte de la región; entre los actores que habían sostenido esta postura estaba la Confederación Hidrográfica del Norte.

La Ley comentada fue aprobada por unanimidad, destacándose por los distintos grupos parlamentarios en la explicación de voto, el papel crucial que corresponde al nuevo Plan Rector del parque para hacer compatibles la navegación, el recreo y el deporte con el uso principal que siguen teniendo estos

pantanos. La modificación legal es por tanto sólo el primer paso; el uso del agua para el consumo humano está llamado a ser prioritario y la navegabilidad por tanto deberá desarrollarse con las garantías ambientales que requiere este espacio protegido. Desde esta sección se seguirá con atención la elaboración de este instrumento reglamentario. Y siempre sin perder de vista el rol del organismo de cuenca a la hora de comprobar la compatibilidad de los usos comunes especiales del artículo 51 de Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, con los fines del dominio público hidráulico.

Por último, aunque el aspecto relativo al uso de los embalses haya centrado la mayor parte de la atención política y mediática, tal y como ha sido finalmente publicada, en la Ley existe otra novedad importante. Y es que genéricamente también se introduce la referencia a las “actividades recreativas y deportivas” entre las que corresponde ordenar en el parque, por lo que el nuevo marco normativo podrá abarcar la regulación de otras actividades menos controvertidas, como las carreras de montaña o el avistamiento de fauna, en gran auge en los últimos tiempos.

3. CONDICIONALIDAD PARA LAS AYUDAS EUROPEAS DE LA PAC

En el ecuador del período de la Política Agrícola Común (PAC) 2015-2020 se han producido novedades importantes para los beneficiarios de la misma de la mano del Real Decreto 980/2017, de 10 de noviembre, que introdujo cambios en los cuatro Reales Decretos de base que rigen la aplicación de la PAC en España: Real Decreto 1075/2014, que regula los pagos directos; Real Decreto 1076/2014, que establece la asignación y cesión de derechos y la reserva nacional; Real Decreto 1077/2014, sobre el sistema de información geográfica de las parcelas agrícolas y, por último, el Real Decreto 1078/2014, sobre las normas de condicionalidad. Es en la condicionalidad donde se ha producido una de las modificaciones más importantes, pues para recibir ayudas de la PAC a partir de esta campaña ya no podrá realizarse la aplicación de purines líquidos con el sistema tradicional de abanico, plato o cañones en los campos, y se exigirá el pronto enterramiento de los estiércoles sólidos tras su aplicación. No obstante, el Real Decreto deja margen a que cada Comunidad Autónoma haga

excepciones, para el caso de los purines según características como la orografía o el clima (u otros motivos, debiendo las quedar debidamente justificadas), y para el caso del estiércol sólido en tipos de cultivo mediante siembra directa o mínimo laboreo, los pastos y cultivos permanentes, y cuando la aportación del estiércol sólido se realice en cobertera con el cultivo ya instalado (art. 4). Las reformas suponen un avance en la explotación sostenible y ambientalmente responsable del campo, pero en Asturias han producido una importante reacción de alarma en el sector, que aúna fuerzas con Galicia y Cantabria, con un modelo productivo muy similar, de emisiones bajas y poco impacto en el entorno.

Acogiéndose a la puerta abierta por el Real Decreto a la previsión y concreción de excepciones, en el BOPA de 2 de febrero de 2018 (núm. 27) se publicó la Resolución de 1 de febrero de 2018, de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, de primera modificación de la Resolución de 5 de junio de 2015 de la misma Consejería. Esta última regula las condiciones que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola, y a ella se incorporan ahora las nuevas reglas sobre purines y estiércol sólido con una serie de excepciones justificadas, en un caso, por la pendiente y tamaño de las parcelas, la existencia de pequeñas explotaciones, las condiciones climáticas y los tratamientos posteriores⁴, y en el otro, acogiendo las causas previstas en el Real Decreto, a las que se adiciona el caso de las prácticas tradicionales⁵.

La modificación se aprovecha asimismo para actualizar algunas definiciones (entre ellas el concepto de “pastos permanentes” que es central en las excepciones comentadas) y las normas relativas a la evaluación de

⁴ Se exceptúa la regla general cuando se trate de recintos SIGPAC con pendientes medias superiores al 10%; cuando se trate de recintos SIGPAC de tamaño inferior a 0,5 hectáreas; cuando el resto de las parcelas agrícolas de la explotación (descontadas las parcelas incluidas en las dos primeras excepciones), en conjunto, representen una superficie inferior al 50% de la superficie total neta de la explotación, o menos de 2 ha. y cuando el resto de las parcelas agrícolas de la explotación (descontadas las parcelas incluidas en las dos primeras excepciones), en conjunto, representen una superficie superior al 50% de la superficie total neta, si los purines corresponden a explotaciones de ganado bovino con almacenamiento en fosa estanca y cubierta, y la aplicación se lleva a cabo en días con una temperatura media inferior a 12 °C, según la estación de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) más próxima a la explotación.

⁵ Se señala así que “en todo caso, se autoriza su aplicación sin enterramiento posterior de forma excepcional, cuando este uso se corresponda con las prácticas tradicionales”.

incumplimiento; cumplimiento de los procesos de autorización del uso de agua para el riego; cobertura mínima del suelo; eliminación de restos de cosecha de cultivos herbáceos y de poda de cultivos leñosos y cualquier residuo vegetal procedente de trabajos efectuados en la propia finca, y mantenimiento de las particularidades topográficas y prohibición de cortar setos y árboles durante la época de cría y reproducción de las aves. Además, se renuevan algunos requisitos en el ámbito de bienestar animal y se suprime la exigencia del sistema de identificación y registro de las especies ovina y caprina, de acuerdo con Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta) de 28 de septiembre de 2016 en el asunto T-437/14.

4. PLAN DE ACTUACIÓN CONTRA EL AVISPÓN ASIÁTICO

La proliferación exponencial de la presencia y los daños producidos en Asturias por especie exótica invasora *Vespa velutina nigrithorax*, comúnmente conocida como avispon asiático, ha llevado a la elaboración de un nuevo plan que busca minimizar el impacto negativo de la especie en las zonas donde ya se ha establecido, así como evitar la expansión de la especie llegando, si es posible, la erradicación de la población de la especie en el Principado de Asturias. Ha sido necesaria la articulación de un nuevo instrumento dado que el precedente, que tomaba como marco la Estrategia aprobada por la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad el 14 de noviembre de 2014 y por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente el 16 de abril de 2015, estableciendo acciones comunes, no había producido resultados satisfactorios.

El Plan, publicado el 1 de marzo de 2018 (BOPA, núm. 50) se aprobó mediante Resolución de 16 de febrero de 2018, de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Trata de implementar nuevas medidas entre las que se incluye el trampeo al inicio de su ciclo; la detección y eliminación de nidos primarios, evitando en lo posible el asentamiento de nuevas reinas fundadoras; la constitución de un sistema centralizado de coordinación de las actuaciones y el establecimiento de un compromiso de actuación para la instalación de trampas por parte del personal participante en la lucha contra esta especie. Y busca conseguirlo con la colaboración ciudadana y a través del uso de las TIC.

5. PLAN DE INSPECCIÓN AMBIENTAL 2018-2020

El primer Plan de Inspección Ambiental del Principado de Asturias, con vigencia hasta finales del año 2017, se aprobó por Resolución de la entonces Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, de 25 de abril de 2014. Desde entonces, la Dirección General con competencias en materia de control ambiental fue aprobando y ejecutando los correspondientes programas anuales para la inspección ambiental de las actividades económicas con incidencia sobre el medio, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Finalizado el plazo de vigencia, se ha aprobado un nuevo instrumento de planificación que viene a dar continuidad a la línea de actuación anterior, incorporando nuevos objetivos con base en la experiencia adquirida. Este nuevo Plan se publicó en el BOPA el 28 de marzo de 2018 (núm. 73), mediante Resolución de 13 de marzo de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Cubre el período 2018-2020, y se refiere a las instalaciones con autorización ambiental integrada; a otras instalaciones con autorización ambiental en materia de atmósfera, aguas o residuos; y a los traslados transfronterizos de residuos.

Entre los aspectos donde se intensifica la inspección merece la pena destacar los residuos, la calidad del aire y las plantas industriales, de aparición reiterada en las páginas de crónica asturiana de esta revista. Además, el compromiso de la Comunidad Autónoma con el control ambiental se verá próximamente reforzado, dado que se ha anunciado ya la apertura del trámite de información pública para un próximo Decreto de Protección y Control Ambiental. Según se ha adelantado por el Gobierno, este vendría a concretar las obligaciones de las empresas en materia de control ambiental, con especial atención a la eficacia en la respuesta ante condiciones anómalas de funcionamiento que puedan dar lugar a incidentes ambientales. También habilitaría a la Administración para desarrollar instrucciones técnicas y modelos que permitan unificar y aumentar la calidad de los numerosos informes que deben presentar las empresas. Prevé igualmente la figura del Organismo de Control Ambiental. De todo se dará cumplida cuenta llegado el momento.