

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ASTURIAS

(PRIMER SEMESTRE 2017)

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ

Profesora contratada doctora (acreditada PTU) de Derecho Administrativo

Universidad de Oviedo

SUMARIO: 1. Ordenación del territorio en la costa asturiana: PESC y EIGPLA. 2. Carreteras autonómicas y mapas estratégicos de ruido. 3. Avances en materia de calidad del aire. 4. Anteproyectos, proyectos y novedades legislativas. 4.1. Transportes y movilidad. 4.2. Sostenibilidad y protección ambiental. 4.3. Montes.

1. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COSTA ASTURIANA: PESC Y EIGPLA

En el período que cubre esta crónica se han dado pasos relevantes respecto a la incorporación de nuevos planes territoriales especiales con incidencia ambiental en el ordenamiento asturiano. Concretamente, se ha producido la aprobación definitiva del Plan Territorial Especial del Suelo no Urbanizable de Costas y la segunda aprobación inicial del correspondiente a la Estrategia Integrada para la Gestión Portuario-Litoral.

Este último supone la reactivación del compromiso expresado en la Junta General del Principado de Asturias, dentro del Programa de Actuación de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente para la pasada legislatura autonómica respecto a la política portuario-litoral. Propone trascender el campo de la exclusiva acción en materia de ordenación territorial que se venía desarrollando con anterioridad sobre la franja litoral de Asturias y proceder a redactar la Estrategia Integrada para la Gestión Portuario-Litoral (EIGPLA). Tras varios intentos fallidos de tramitación, la nueva aprobación inicial del documento vio la luz el 5 de diciembre de 2016 (BOPA, núm. 282).

Por otro lado, el 16 de noviembre de 2016 (BOPA, núm. 266) se publicaba la aprobación definitiva del Plan Territorial Especial del Suelo no Urbanizable de

Costas (PESC), cuyo ámbito territorial está constituido por el conjunto del suelo categorizado como suelo no urbanizable de costas por el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA), incluidos su borde costero, la correspondiente porción de demanio marítimo-terrestre y cualquier otra área incluida en aquel que pudiera estar sometida a legislaciones sectoriales específicas. No obstante, el PESC plantea también propuestas y recomendaciones de planeamiento o de acciones físicas concretas en parte del suelo costero no categorizado como suelo no urbanizable de costas cuya única virtualidad consiste en su asunción como criterios aplicables a los planeamientos que pudieran tramitarse con posterioridad.

El PESC tiene el mismo rango normativo que el POLA y procede a realizar sobre este ciertas precisiones y modificaciones, en concreto en materia de parques-playa, áreas degradadas por la edificación, áreas arqueológicas, campamentos de turismo y redes de alta tensión costera, pero su sintonía es plena. Por tanto, su memoria ambiental fue relativamente sencilla y, de hecho, ninguno de los 160 escritos alegatorios presentados en la fase de exposición al público se refirió, directa o indirectamente, al Informe de Sostenibilidad Ambiental.

Y es que el PESC es muy respetuoso con los valores naturales de su ámbito territorial, muchos de los cuales están afectados asimismo por la Ley 5/1991, de 5 abril, de protección de los Espacios Naturales del Principado de Asturias, y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias (PORN), aprobado mediante Decreto 38/1994, de 19 mayo. En efecto, el ámbito litoral asturiano puede considerarse como el espacio asturiano más densamente afectado por figuras de protección derivadas del PORN, y el PESC supone respecto a ellas un complemento urbanístico necesario, dado que las figuras propias de la protección natural (como las categorías de “parque natural” o “paisaje protegido”) presentan limitaciones graves si se analizan en su calidad de instrumentos de control urbanístico, en particular por defectos en la delimitación de las áreas y por un insuficiente tratamiento normativo con el que el nuevo PESC viene a acabar.

El PESC definitivamente aprobado recoge hasta trece subcategorías de suelo

no urbanizable de costas: desde el común hasta el de comunidades vegetales inventariadas, pasando por el de protección estricta, protección agraria o de reserva de infraestructuras, por ejemplo. Para cada uno de ellos, además del concepto, se precisan la delimitación y los usos permitidos, los compatibles y los prohibidos. Se aprecia con claridad que este plan da un paso más respecto del POLA, que clasificaba todo el suelo englobado en la franja de los 500 metros como suelo no urbanizable de costas, sin distinciones, mientras que ahora se zonifican y pormenorizan aquellos enclaves que dentro del suelo no urbanizable de costas merecen una caracterización específica.

2. CARRETERAS AUTONÓMICAS Y MAPAS ESTRATÉGICOS DE RUIDO

Tras haber identificado aquellas carreteras pertenecientes a la red autonómica de titularidad del Principado de Asturias con tráfico superior a tres millones de vehículos al año, se ha procedido a la elaboración de los mapas estratégicos de ruido (MER) de los grandes ejes viarios autonómicos, finalmente publicados el 14 de diciembre de 2016 (BOPA, núm. 288).

Los mapas fueron sometidos a información pública por plazo de un mes, a contar desde el día siguiente al de su publicación, que tuvo lugar el 17 de septiembre de 2016 (BOPA, núm. 217), sin que se recibiera alegación alguna.

Será fácil, pues, dar cumplimiento así a lo establecido en la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y en los dos reales decretos que desarrollan dicha Ley (RD 1513/2005 y RD 1367/2007) en relación con la necesidad de revisar los MER cada cinco años. El MAGRAMA ha establecido como fecha límite para la remisión de esta fase de los MER el próximo 31 de septiembre de 2017, mientras que el límite para la remisión a la Comisión Europea es el 31 de diciembre de 2017.

El documento aprobado se estructura en cinco bloques. El primero de ellos, de carácter introductorio, incluye los antecedentes al MER, el objeto y el contenido del estudio. El segundo bloque se encarga de describir la zona de estudio y las características más importantes, desde el punto de vista acústico, de las

unidades de mapa estratégico (UME) que forman parte de esta fase de MER. A continuación, el tercer bloque se encarga de describir las fuentes de información empleadas, así como la metodología utilizada para la obtención de los distintos datos y mapas. El cuarto bloque es el que se encarga de la presentación de los resultados. En él, y de manera individualizada para cada UME, se analizan los niveles sonoros y los datos de población expuesta, los datos de exposición según el indicador L_{den} , los condicionantes acústicos para el urbanismo y las zonas de conflicto identificadas. El quinto y último de los bloques es el relativo a las conclusiones. En este apartado se analizan, desde una perspectiva de conjunto para todo el MER, los principales datos obtenidos de cada UME.

Entre los resultados hay algunos datos particularmente llamativos. El total de población expuesta es de 24.552 personas, lo que supone un 2,34% de los 1.050.917 habitantes totales del Principado de Asturias, según el Padrón de 2015. De esta población, únicamente 4.503 personas reciben niveles de ruido que superan los objetivos de calidad acústica (OCA), es decir, el 0,43% de la población. El 60% de la población afectada (2.718 habitantes de 4.503) se encuentra en una misma UME, la gran mayoría en el municipio de Siero. En cuanto a los resultados teniendo en cuenta su localización dentro o fuera de las dos aglomeraciones urbanas que se analizan en el estudio —Oviedo y Gijón—, de los 29.588 expuestos, el 76% está fuera de las aglomeraciones, mientras que, de los 4.503 afectados, el 89% está fuera de las aglomeraciones.

3. AVANCES EN MATERIA DE CALIDAD DEL AIRE

La preocupación por la polución ambiental, sentida como un problema creciente sobre todo en las urbes del área central industrializada de la Comunidad Autónoma, ha sido una constante en las últimas crónicas de esta sección. Durante el último semestre se han producido también novedades en este ámbito.

Así, el 27 de diciembre de 2016 (BOPA, núm. 298) se publicaba la Resolución de 30 de noviembre de 2016, de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la que se modifica la zonificación del Principado de Asturias para la evaluación de la calidad del aire. En ella se

explica que la zonificación del territorio del Principado de Asturias para la evaluación y gestión de la calidad del aire, existente desde 1995, había quedado obsoleta dados los cambios acaecidos en los usos del suelo y en las distintas actividades económicas desde entonces, por lo que se procede a una nueva zonificación, que será operativa a partir del año 2017.

La Resolución incluye las observaciones recibidas por parte de distintos municipios y la valoración institucional que merecen. La mayoría de ellas tienen que ver con la oportunidad o no de hacer coincidir la frontera de las zonas de evaluación con las de delimitación geográfica de los concejos y con la ubicación concreta de los puntos de control.

Por otro lado, el 30 de enero (BOPA, núm. 23) salían a información pública el Plan de Mejora de la Calidad del Aire de la Aglomeración Área de Gijón y el Plan de Mejora de la Calidad del Aire de la Zona de Avilés. El primero es un documento de más de mil páginas, por las casi cuatrocientas del segundo, manifestándose en ambos casos una significativa participación pública tanto para el desarrollo de los planes como para su seguimiento. Los resultados en los dos casos son ambivalentes, lo que obliga a continuar con algunas de sus medidas y al mismo tiempo ensayar otras nuevas.

4. ANTEPROYECTOS, PROYECTOS Y NOVEDADES LEGISLATIVAS

En este apartado se da cuenta de las principales novedades legislativas aprobadas o en proceso de elaboración en el ámbito del derecho ambiental o de cuestiones que se relacionen con él.

4.1. Transportes y movilidad

En la última entrega de esta crónica se dio cuenta del trámite de información pública de una propuesta de Anteproyecto de Ley de Transportes y Movilidad Sostenible que retomaba el frustrado intento, abandonado en la legislatura anterior, de aprobar una norma de referencia en la materia.

En el mes de noviembre de 2016, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias examinó el texto (Expediente núm. 279/2016; Dictamen núm. 281/2016), dado que parte de su articulado se remite a la aplicación de la

normativa de la Unión Europea. Su dictamen reconoce expresamente que la regulación en el ámbito de los transportes ha de abordarse teniendo en cuenta la incidencia que sobre él presentan otras áreas de significativa relevancia, como el medio ambiente. No extraña, pues, que entre las previsiones del texto figuren aspectos como potenciar el uso del transporte público en la red de espacios naturales protegidos o la utilización de vehículos bajos en emisiones. También se incluye la bicicleta como un modo más de desplazarse.

A comienzos de 2017 el Proyecto fue aprobado por el Consejo de Gobierno, admitido a trámite por la Mesa de la Cámara en sesión de 14 de febrero y publicado en el Boletín de la Junta General número 62.1 del día siguiente; actualmente se encuentra en tramitación. Seguiremos pendientes de esta para volver de nuevo sobre la ley que finalmente se apruebe.

4.2. Sostenibilidad y protección ambiental

Muy en relación con la iniciativa anterior y retomando también un proyecto planteado y frustrado en la legislatura precedente¹, en los últimos meses se ha retomado asimismo la idea de aprobar una ley autonómica sobre sostenibilidad y protección ambiental. El anteproyecto fue sometido a información pública con su publicación el 29 de diciembre de 2016 (BOPA, núm. 300). El texto se estructura en un título preliminar más ocho títulos, con un total de ciento treinta y tres artículos, seis disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria, cinco finales y siete anexos.

Entre los aspectos más novedosos respecto a la situación normativa existente, destaca la superación definitiva del régimen del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), ya contemplada, por otro lado, en la iniciativa de 2014. El borrador del anteproyecto prevé los instrumentos de la “licencia ambiental municipal” y la “comunicación ambiental municipal”, que

¹ Aquel proyecto fue admitido a trámite por la Mesa de la Cámara en sesión de 24 de junio de 2014 y publicado en el Boletín de la Junta General número 56.1 el día siguiente. Se estructuraba en un título preliminar más siete títulos, con un total de ciento veintinueve artículos, seis disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria, cuatro finales y cinco anexos. Fue en su momento objeto de informe por parte del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias (Dictamen 9/2014), que planteó ciertas reticencias y propuestas de mejora. Como se verá, la propuesta actual de anteproyecto sigue a grandes rasgos las mismas pautas que aquel otro texto y recoge la mayor parte de las consideraciones y propuestas que formuló en su momento el Consejo Económico y Social.

tendrán la consideración de normativa propia en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a los efectos de lo dispuesto en la disposición derogatoria única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y, por tanto, el RAMINP ya no será de aplicación en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, con lo que se pondrá fin a los múltiples problemas que la ultraactividad de este reglamento venía provocando².

También se prevén, como lo hacía el proyecto cuya tramitación no pudo culminarse en la legislatura precedente, el acortamiento de plazos en procedimientos que son sustancialmente idénticos a los del ámbito estatal y la “autorización ambiental autonómica”, que aglutina en un solo acto de intervención administrativa diferentes autorizaciones ambientales cuyo otorgamiento es competencia de la Comunidad Autónoma, tales como las autorizaciones de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, las autorizaciones de vertido de la tierra al mar o las autorizaciones de gestión de residuos.

Entre las disposiciones adicionales del texto, se establecen el carácter negativo del silencio en los procedimientos de autorización previstos en él, el fomento de la tramitación electrónica, la necesidad de adecuar, en el plazo de un año, las ordenanzas municipales que regulen actividades con incidencia ambiental y las disposiciones de desarrollo en materia de medio ambiente.

Habrá que seguir, también aquí, muy pendientes de la tramitación de este texto para ver si finalmente llega a ver la luz y en qué términos.

4.3. Montes

El 31 de marzo de 2017 se publicaba (BOPA, núm. 75) la Ley del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal. Se trata de una modificación que trae causa de la Ley estatal

² Sobre este tema, en la doctrina puede verse el trabajo de SANTAMARÍA ARINAS, René Javier, “La ultraactividad del viejo RAMINP frente a los retos de la nueva policía de actividades clasificadas”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 33, 2016, pp. 203-228. Un ejemplo de los problemas derivados de esta ultraactividad como derecho supletorio en el ámbito asturiano desde la perspectiva jurisprudencial puede verse en la correspondiente crónica de esta revista, núm. 1, 2016.

21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Esta normativa, de carácter básico, suprimió del apartado 2 del artículo 50 de la Ley estatal la expresión “y, en particular, al pastoreo”, con lo que la redacción quedó del siguiente modo: “El órgano competente de la Comunidad Autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios, que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano”. Con ello desaparece la indisponibilidad explícita del acotamiento al pastoreo en los terrenos forestales incendiados, quedando en manos de las comunidades autónomas la decisión de imponer o no tal acotamiento según se interprete que se trata de un aprovechamiento compatible o no con la regeneración del terreno³.

El Principado de Asturias, considerando que, una vez que la imposición del acotamiento al pastoreo de los terrenos incendiados había desaparecido de la normativa estatal, no resultaba justificado continuar imponiéndolo, ha procedido a tramitar una reforma para eliminar de la Ley autonómica la previsión del artículo 66.2 que disponía que “la Consejería competente en materia forestal acotará al pastoreo los montes incendiados”.

La Ley es fruto de una proposición del Grupo Parlamentario Popular admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en sesión de 7 de junio de 2016. Aquella proposición planteaba sustituir la redacción del citado artículo 66 por otra con el siguiente tenor: “[...] la Consejería competente en materia forestal acotará temporalmente los montes incendiados de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración por un plazo mínimo de un año, que podrá ser levantado por autorización expresa de dicho órgano, quedando excluido del acotamiento el pastoreo”.

³ Al respecto, puede verse el informe firmado por la profesora Alonso Ibáñez, catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, disponible en <https://acotamientos.files.wordpress.com/2016/11/informe-juridico-modificacion-ley-de-montes.pdf> [última consulta, 15 de abril de 2017].

Durante la tramitación, que suscitó un consenso relevante, se formularon diversas enmiendas, todas motivadas por mejoras de redacción, de técnica legislativa y de coherencia del texto. La ponencia tuvo varias redacciones transaccionales, de suerte que algunas de las enmiendas fueron retiradas, otras se aceptaron con adaptaciones técnicas y algunas quedaron sin objeto.

Las principales novedades legislativas finalmente suponen que el acotamiento tras un incendio no desaparece como medida general, puesto que, como es lógico, se mantiene para los aprovechamientos y las actividades incompatibles, entre los que figura el pastoreo, pero solo en zonas arboladas y de aprovechamiento maderero; además, para evitar la entrada de ganado en la zona acotada al pastoreo, corresponderá al propietario del monte el cercado de esta cuando proceda según la legislación vigente. Se precisa, asimismo, que los plazos del acotamiento deben computarse desde el momento en que se declare extinguido el incendio forestal, con independencia de la tramitación del correspondiente expediente administrativo. También se adecúa el régimen sancionador, de manera que ya no será infracción la presencia de animales en zonas acotadas al pastoreo no cercadas, articulándose también un régimen transitorio para dejar sin efecto los acotamientos al pastoreo vigentes y archivar los expedientes sancionadores en tramitación. Finalmente, se contempla de forma expresa que la Consejería competente podrá decidir no computar las superficies forestales afectadas por el fuego y que estén sujetas a acotamiento o la totalidad de la del monte cuando el fuego le haya afectado en más de un cincuenta por ciento de su superficie y exista acotamiento, a los efectos relacionados con el pago de subvenciones o ayudas a las rentas durante los cinco años siguientes a producirse el incendio, o durante el plazo requerido para devolver la vegetación a las condiciones anteriores al incendio. Es esta una previsión muy relevante a efectos de la PAC, dado que puede interpretarse *a contrario sensu*, es decir, en el sentido de considerar que la superficie quemada no acotada contabilizará para las ayudas.

El texto fue aprobado por el Pleno de la Cámara en la sesión número 55, celebrada el día 24 de marzo de 2017, por 35 votos a favor y 8 en contra. En las explicaciones de voto fueron numerosas las referencias a la injusta situación precedente, que criminalizaba al sector ganadero que vive del monte

al penalizar el pastoreo en zonas quemadas ya regeneradas o la mera presencia de ganado en zonas en regeneración, y que no había resultado útil ni como elemento disuasorio frente a los incendios provocados para el mantenimiento de los pastos ni como medida de regeneración del terreno incendiado. Algún punto de fricción se generó en torno al hecho de si la modificación de la Ley asturiana era o no consecuencia de la modificación de la Ley estatal y si podría hacerse más en el ámbito de la prevención, razón que formalmente motivó la falta de apoyo a la Ley por parte del Grupo Podemos.

La modificación ya en vigor está suscitando controversia entre distintos grupos de interés; mayoritariamente aplaudida por el sector rural⁴, cuenta en cambio con la oposición de diversos grupos ecologistas⁵ e incluso con la del Colegio de Ingenieros de Montes, que en octubre de 2016 emitió un informe contrario a la proposición de Ley⁶. También parece que en un principio tanto el Consejo Forestal como el Consejo del Fuego del Principado de Asturias eran contrarios mayoritariamente a la propuesta de reforma, aunque en el momento de cerrar esta crónica no ha sido posible acceder a las actas de sus últimas sesiones de manera institucional⁷.

Todo porque, en último término, el legislador asturiano ha considerado, sin términos medios ni escala de grises, que el pastoreo fuera de zonas arboladas o de producción maderera es siempre factor de equilibrio y no una actividad que pueda resultar perjudicial para la regeneración de los montes incendiados. Es este un aforismo que excede de lo previsto en la legislación básica estatal, que simplemente ha dejado de mencionar de forma explícita el pastoreo entre las actividades a acotar en todo caso y que en Asturias ha pasado a permitirse, además, sin mecanismo alguno de condicionamiento o de control: *devil is in the details*.

⁴ Los diarios de sesiones dan cuenta de que el debate en el Pleno de la Cámara fue seguido por un grupo de ganaderos que aplaudieron las explicaciones de voto favorable.

⁵ Por todos, puede verse el comunicado de la Coordinadora Ecologista de Asturias, disponible en <http://coordinadoraecoloxista.org/hoy-nos-quedamos-sin-acotamientos-en-los-montes-asturianos-050417> [última consulta, 15 de abril de 2017].

⁶ El informe puede consultarse en <http://www.ingenierosdemontes.org/Titulares.aspx?id=informe-acotamientos-al-pastoreo-en-asturias> [última consulta, 15 de abril de 2017].

⁷ No obstante, puede verse información al respecto en <https://acotamientos.wordpress.com/tag/consejo-forestal-del-principado-de-asturias/> [última consulta, 15 de abril de 2017].