

Principado de Asturias: la excepción política

MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN. 2.1. *Espacios naturales*. 2.2. *Residuos*. 2.3. *Gestión y auditoría medioambiental*.—3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.—4. EJECUCIÓN.—5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.—6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES.—7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL.—8. BIBLIOGRAFÍA.

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Asturias ha sido, desde las elecciones autonómicas celebradas el 22 de mayo de 2011, una excepción. Aún lo es cuando se cierra este informe. No solo porque es la única Comunidad autónoma que está llamada a celebrar unas elecciones antes de que se cumpla ni siquiera un año desde la celebración de las anteriores. No solo porque el partido político que sustenta al Gobierno regional no existiera hace poco más de un año. No solo porque Asturias se convirtiera, tras un larguísimo proceso post-electoral, en la última Comunidad autónoma, en constituir su nuevo Gobierno. En lo que nos interesa, Asturias es también la única Comunidad en la que no se ha llegado a un acuerdo político, de ningún tipo —ni apoyos puntuales, ni de «gobernabilidad»—, que diera estabilidad a un Gobierno en minoría parlamentaria: 16 diputados de un total de 45.

En efecto. El Gobierno del Principado nació, y se mantuvo, aislado en el parlamento autonómico. Pero igualmente en el contexto de la política nacional. Y, en estas condiciones, le ha resultado imposible sacar adelante unos Presupuestos propios para el año 2012, lo que ha desencadenado finalmente la disolución de la Junta General del Principado elegida el 22 de mayo de 2011, con anticipación al término natural de la Legislatura, y la convocatoria de elecciones autonómicas, que se celebrarán el 25 de marzo de 2012 (*Decreto 1/2012, de 30 de enero, del Presidente del Principado, de disolución anticipada y convocatoria de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias*).

A la influencia del período preelectoral de los primeros meses del año, se ha venido a sumar después, desde el mes de mayo, una situación de atonía administrativa generalizada. Ni siquiera los compromisos asumidos en el discurso de investidura por el Presidente del Gobierno, que incluían la puesta en marcha de un «plan de choque» en cada una de las Consejerías, ha llegado a dar los primeros pasos.

Curiosamente, durante el segundo semestre del año, Asturias ha sido la encargada de coordinar la participación de las Comunidades autónomas españolas en el Consejo de Medio Ambiente de la Unión Europea, y reivindicar ante esta instancia el papel de las Comunidades autónomas en la definición de las políticas ambientales que orientarán el nuevo marco financiero plurianual de la UE para el período 2014-2020. Así, al Gobierno asturiano le correspondió defender que la utilización eficiente de los recursos sea uno de los pilares del nuevo marco financiero plurianual de la Unión, asunto éste de especial interés para el Principado pues para el próximo período Asturias estará sometida, desde el punto de vista del reparto de los fondos de desarrollo regional, a un régimen de competitividad plena, fuera ya del régimen de regiones en transición.

Las Comunidades autónomas españolas, por boca del Principado de Asturias, transmitieron también al Consejo europeo su certeza de que la transformación de la economía hacia una utilización más eficiente, sostenible y responsable de los recursos contribuirá asimismo a la recuperación de la crisis económica actual y reforzará la competitividad, aportando nuevas fuentes de crecimiento y de creación de empleo. En este sentido, ante el Consejo europeo, Asturias ha apoyado las iniciativas que propone la hoja de ruta encaminadas a «reverdecer» la economía como son: el aumento de productividad ambiental, el apoyo directo a las empresas verdes, el ecodiseño y la ecoinnovación, la reforma fiscal verde, la revisión de subvenciones negativas para el medio ambiente, etcétera. Sin embargo, en el ámbito autonómico, ninguna de estas iniciativas figuraban en el programa político del partido que ha sustentado al Gobierno, Foro Asturias Ciudadanos. Un programa en el que la política medioambiental ha estado ausente.

La crisis y parálisis en que se sume Asturias, en lo político y en lo económico, es la nota que nos define este año.

2. LEGISLACIÓN

En el año 2011 no se ha aprobado ninguna ley formal. Tampoco ha habido producción normativa relevante en el plano reglamentario. No obstante, se han aprobado algunas normas en lo que han venido siendo los ámbitos más sensibles de la política medioambiental asturiana existente hasta este año.

2.1. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Nos referiremos en este apartado, en primer lugar, al Parque Nacional de los Picos de Europa. Como es sabido, de conformidad con el apartado 3 del artículo 16 de la

Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, «en los casos en que un Parque Nacional se extienda por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, al objeto de lograr los objetivos de la Red de Parques Nacionales, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias para asegurar la aplicación del principio de gestión integrada». En cumplimiento de este precepto, las Comunidades autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias suscribieron en 2009, a través de sus Presidentes, un convenio de colaboración para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. El objeto del convenio era «establecer las bases para instrumentar la colaboración de las comunidades autónomas firmantes en la gestión coordinada del Parque Nacional», siendo dos sus finalidades básicas, por un lado, «establecer criterios comunes para la planificación y la gestión del conjunto del Parque que sean respetuosos con las singularidades locales y que garanticen la unidad ambiental de dicho espacio», y por el otro, «elaborar y desarrollar los diferentes instrumentos de planificación y gestión coordinada del Parque». En la cláusula cuarta del citado convenio se regulaban los órganos de gestión y participación del Parque, y se crea «como instrumento de apoyo a la gestión coordinada del Parque un consorcio interautonómico denominado Consorcio Parque Nacional de los Picos de Europa (en adelante, Consorcio)». De común acuerdo con representantes de las Comunidades autónomas de Cantabria y de Castilla y León, en el año 2011 el Principado de Asturias ha aprobado el *Decreto 2/2011, de 12 de enero, relativo a los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Interautonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa*.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 a 10 del Decreto 2/2011, tres son los órganos encargados de asumir la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa: la Comisión de Gestión, el Comité Técnico y el director-conservador y los co-directores, marcados todos ellos por el carácter tripartito de su composición y una naturaleza cuasi-confederal. En este sentido, resultan especialmente significativas la figura y las funciones de los co-directores. Según el artículo 8.1 del Decreto 2/2011, cada comunidad autónoma «nombrará un co-director que tendrá la responsabilidad de la administración y ejecución de las actividades del Parque en su territorio respectivo»; de forma rotatoria y con una periodicidad anual, un co-director ejercerá las funciones de director-conservador del Parque, a efectos de representación de este espacio en el conjunto de la Red y en cuantas actuaciones exteriores fuese preciso, y asimismo ejercerá en las mismas fechas las funciones de director del Consorcio y presidente del Comité Técnico (artículos 5 y 8.2). La fórmula de funcionamiento revela, igualmente, esa configuración cuasi-confederal: asumiendo que la dirección del Parque se ejercerá de forma colegiada, la adopción de los acuerdos se regirá por la regla general de la unanimidad y, de no alcanzarse esta, el acuerdo será adoptado por mayoría de los miembros presentes, «si bien, si un asunto a debate se centrara en una actuación a desarrollar, en exclusiva, en la porción territorial del Parque correspondiente a una determinada Comunidad Autónoma, el acuerdo que se adopte, para su validez, deberá contar con el voto favorable del Co-Director representante de esa Administración» (artículo 9.2;

y en términos similares en relación con la adopción de acuerdos en la Comisión de Gestión, artículo 3.2).

El Patronato se erige en órgano de participación social, donde estarán representadas, al menos, las administraciones públicas y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque o cuyos fines concuerden con los principios inspiradores de la legislación básica en materia de parques nacionales (artículo 11); y su adscripción administrativa se liga, dado el carácter rotatorio de la gestión, a la comunidad autónoma que ejerza la presidencia de la Comisión de Gestión (artículo 12).

Sin embargo, la verdadera singularidad organizativa de este espacio natural viene de la mano de la creación del Consorcio Parque Nacional de los Picos de Europa, que se configura como una entidad de derecho público de carácter asociativo y dotada de personalidad jurídica propia (artículos 15 a 33 del Decreto 2/2011), que desarrollará sus funciones y competencias en el conjunto del ámbito territorial del Parque Nacional. El Consorcio tiene por objeto «articular la cooperación técnica, administrativa y económica, entre las Administraciones consorciadas, a fin de ejercer de forma conjunta y coordinada las actuaciones comunes que a las Comunidades Autónomas les corresponden en materia de patrimonio natural, montes, conservación, uso público, investigación, educación ambiental y cualesquiera otras precisas para garantizar la unidad ambiental del Parque de conformidad a lo dispuesto en la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa y en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales». Es, por lo tanto, el instrumento clave para superar las deficiencias y los problemas que la gestión de este singular espacio natural ha venido padeciendo, como ha destacado Pérez Fernández.

Otro espacio natural protegido, el Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa, el más joven de los cinco parques naturales existentes en la Red Regional de Espacios Naturales Protegidos de Asturias, su gestión ha dado un paso importante al dotarlo de dos instrumentos esenciales, aprobados mediante el *Decreto 40/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el I Plan rector de Uso y Gestión y el I Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Las Ubiñas – La Mesa*. Ambos documentos se elaboran y tramitan conjuntamente de acuerdo a lo especificado en el artículo 16 de la Ley 5/2006, y tienen una vigencia de cuatro años. El I Plan Rector de Uso y Gestión contiene las directrices generales de ordenación y uso del Parque; su zonificación, delimitando áreas de diferente utilización y destino; las bases para la ordenación de las actividades agrícolas, ganaderas, industriales, forestales, cinegéticas, piscícolas y turísticas; las bases para garantizar el cumplimiento de las finalidades de investigación, interpretación de la naturaleza, educación ambiental y uso y disfrute de los visitantes; y las normas de gestión y actuación necesarias para la conservación, protección y mejora de los valores naturales y el mantenimiento de los equilibrios ecológicos, y los criterios que servirán de base para decidir sobre su modificación o revisión.

Por su parte, el I Plan de Desarrollo Sostenible tendrá un carácter complementario del Plan Rector de Uso y Gestión, y contiene las líneas maestras para las actuaciones,

infraestructuras e inversiones públicas encaminadas al desarrollo socioeconómico del ámbito del Parque.

2.2. RESIDUOS

Mediante *Acuerdo de 13 de mayo de 2011 de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias*, se ha procedido a la aprobación definitiva del Plan Territorial Especial del Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias. Cabe indicar que el instrumento de los planes territoriales especiales fueron introducidos en el ordenamiento jurídico asturiano por la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, como reacción ante la falta de regulación adecuada de la eficacia vinculante de determinadas previsiones propias de la planificación territorial sobre el planeamiento urbanístico municipal, estableciendo por esta vía preceptos materialmente urbanísticos directamente aplicables, o bien dando desarrollo a sus previsiones a través de una regulación más detallada. Este tipo de instrumentos normativos han sido regulados por los artículos 38 y 39 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a su vez desarrolladas por los artículos 74 a 77 de su reglamento de desarrollo (Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias), en conjunción con el artículo 60 de la citada norma reglamentaria.

El objeto del presente Plan Territorial Especial es el establecimiento de unos preceptos urbanísticos de directa aplicación y que prevalezcan sobre las determinaciones de los planeamientos generales de los concejos implicados, con el fin de determinar y ordenar un área en la que se pueda consolidar la actividad desarrollada por COGERSA (Consortio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias), así como garantizar el crecimiento y la implantación de nuevos usos. El área comprendida en el Plan Territorial Especial, además de consolidarse como la zona en la que se desarrollará la actividad principal de la entidad, se constituirá como el principal foco de crecimiento de la actividad de COGERSA, ya que en él deberán tener cabida las instalaciones necesarias para el desarrollo de los más diversos procesos de tratamiento de residuos, tanto los previsibles a corto o medio plazo, como los que pudieran precisarse posteriormente, ya sea por el desarrollo de nuevas tecnologías, o por cambios socioeconómicos, político-normativos, etcétera.

El Plan Territorial Especial distingue varias áreas funcionales atendiendo a la actividad predominante y las necesidades básicas que precisan: áreas de tratamiento, vertedero, depósito, reserva y ampliación, accesos o protección ambiental y restauración paisajística (artículo 29). En cada una de las áreas se establece un uso principal, así como una serie de usos pormenorizados compatibles con el principal (artículos 24-27), considerándose usos prohibidos los que no estén expresamente contemplados.

El Plan Territorial Especial propone la mejora y ampliación de la red viaria actual, de manera que las futuras áreas y depósitos se integren en la ordenación existente (ar-

título 102). Igualmente, desde la perspectiva de la integración medioambiental, el Plan propone amplias áreas de tratamiento paisajístico y protección medioambiental en las que se realizarán plantaciones de arbolado y vegetación autóctona. En la zona ocupada por el núcleo del Piles se propone una actuación que compatibilice la restauración paisajística con los elementos de interés etnográfico (hórreos/paneras), así como con las edificaciones existentes que merezca la pena conservar (artículos 111-115).

2.3. GESTIÓN Y AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL

Con el objeto facilitar la aplicación en el ámbito territorial del Principado de Asturias del Reglamento (CE) 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), en el año 2011 se ha aprobado el *Decreto del Principado de Asturias 39/2011, de 11 de mayo, por el que se regula la incorporación de organizaciones al sistema europeo de gestión y auditoría medioambientales en el Principado de Asturias*. Además de designar a la Consejería que asuma las competencias en medio ambiente como organismo competente en la materia, aprueba el procedimiento para la aplicación del Reglamento EMAS en esta Comunidad Autónoma y crea el Registro EMAS del Principado de Asturias, en el que se inscribirán las organizaciones que voluntariamente decidan asumir un compromiso de excelencia ambiental conforme al citado Reglamento comunitario.

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Tras las elecciones del 22 de mayo de 2011, la labor del nuevo Gobierno se asentó en una estructura administrativa que modificó la organización administrativa anterior. El *Decreto 11/2011, de 16 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma*, modificado tempranamente por el *Decreto 26/2011, de 16 de agosto*, refleja la posición del nuevo Gobierno autonómico ante la gestión de la política medioambiental: paradójicamente, una pérdida de peso de la Consejería «propia» en la materia, la Consejería Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, pasando a concentrarse las competencias medioambientales en una Dirección General, cuando en los Gobiernos precedentes venían siendo asumidas por una Viceconsejería de Medio Ambiente. Por otro lado, al igual que ocurrió en el Gobierno precedente, las competencias en materia medioambiental se reparten fundamentalmente en dos departamentos, lo que suscita, una vez más, interrogantes acerca de los consabidos problemas de coordinación interna y eficacia en la gestión. Ha sido en el reparto de funciones entre estos dos departamentos donde radica la verdadera novedad: el mayor peso le ha correspondido a la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, en detrimento de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

La Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de conformidad con el *Decreto 173/2011, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica*, asume, con carácter general, las competencias en materia de infraestructuras viarias (dominio público sobre las carreteras de ámbito autonómico), portuarias y transportes, ordenación del territorio, planeamiento, gestión y disciplina urbanística, y, funciones relacionadas con la calidad ambiental, los recursos y obras hidráulicas y el abastecimiento y saneamiento del agua, desarrollo y gestión de los procesos de protección ambiental y de sostenibilidad, y las materias relacionadas con la gestión de los residuos.

Las funciones correspondientes al ámbito de carreteras, transportes terrestres, infraestructuras hidráulicas y puertos se asumen por la Viceconsejería de Infraestructuras, de la que dependen la Dirección General de Carreteras y Transportes Terrestres, y la Dirección General de Obras Hidráulicas y Puertos. A esta última le corresponden la planificación, redacción de documentos de evaluación y proyectos, construcción, conservación explotación y policía administrativa de las infraestructuras hidráulicas, portuarias y, en su caso, aeroportuarias. Igualmente, le corresponde la propuesta y coordinación de las actuaciones relativas al tratamiento integral del ciclo del agua en lo referente a la planificación y construcción de infraestructuras de abastecimiento, saneamiento y explotación de las mismas.

Bajo la dependencia directa del titular de la Consejería se configuran la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y la Dirección General de Medio Ambiente. Adscrito a la primera se encuentra un órgano capital en materia de ordenación territorial, la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, cuyo nuevo régimen de composición, competencias y funcionamiento se establece en el Decreto 258/2011, de 26 de octubre.

A la Dirección General de Medio Ambiente le corresponde «la propuesta y ejecución de las políticas de vigilancia, control y corrección de la contaminación en materia de aire, agua y suelo para el control y prevención integral de la contaminación, y las políticas para la gestión de los residuos, y el desarrollo de procedimientos de evaluación de impacto ambiental y regeneración del medio ambiente» (art. 23 Decreto 173/2011), a través de las siguientes unidades con nivel orgánico de Servicio:

El Servicio de Gestión Ambiental, al que corresponde la ejecución de las actuaciones para la vigilancia y corrección de la contaminación del aire, la gestión de los residuos y la elaboración de informes en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Asimismo, también será el competente para el desarrollo de actuaciones relativas a la orientación y el progreso de las estrategias en torno al desarrollo sostenible, la lucha y adaptación al cambio climático y la participación ciudadana en materia de medio ambiente.

- El Servicio de Restauración y Evaluación Ambiental, que ejercerá las funciones relativas a las obras para la regeneración del medio natural que se acometan desde la Consejería, y tramitará los procedimientos de evaluación de impacto ambiental

y seguimiento del correspondiente plan de vigilancia de las medidas correctoras derivadas de dicho procedimiento.

- El Servicio de Calidad de Agua, competente para la ejecución de las actuaciones de vigilancia y corrección de la contaminación de las aguas marítimas y continentales.

Como órganos de apoyo de la Consejería competente en materia medioambiental, hay que mencionar, en primer lugar, la Comisión para Asuntos Medioambientales, órgano consultivo y asesor en materia de planificación y gestión ambiental, cuyo régimen jurídico ha sido modificado parcialmente por el Decreto 255/2011, de 19 de octubre. Y, en segundo lugar, al Consejo Regional de Medio Ambiente, que es un órgano de representación y participación de los distintos sectores sociales y profesionales en el diseño de la política ambiental del Principado de Asturias. La nueva estructura administrativa suprime la Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación.

Quedan adscritos a esta Consejería el organismo autónomo Junta de Saneamiento, con las funciones y competencias que le asigna la Ley 1/1994 del Principado de Asturias, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas en el Principado de Asturias, sometiéndose a la dirección estratégica de la Consejería, y el ente público Consorcio de Transportes de Asturias, con las funciones y competencias que le asigna la Ley 1/2002 del Principado de Asturias, de 11 de marzo, del Consorcio de Transportes de Asturias.

La Consejería ejerce también las competencias que se atribuyen al Principado de Asturias en las normas de creación o estatutos del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias, y del Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento de Asturias.

La Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos es el otro pilar de la gestión medioambiental, ya que, según el artículo 10.1 del Decreto 11/2011 (modificado por el Decreto 26/2011), le corresponde con carácter general «el ejercicio de las competencias en materia agraria, ganadera, forestal y de pesca, caza, biodiversidad, paisaje y mantenimiento de los ecosistemas acuáticos». Y el importante papel que estaba llamada a desempeñar esta consejería en materia medioambiental queda plasmado en el apartado 4 del artículo 10, cuando establece que «tiene atribuidas las funciones de ordenación y gestión de las políticas forestales y las funciones de dirección y desarrollo de las competencias en materia de pesca, caza, biodiversidad, paisaje y mantenimiento de ecosistemas acuáticos».

La estructura orgánica de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, aprobada por el Decreto 174/2011, de 19 de agosto, confirmó este mayor protagonismo. Además de la creación de las Direcciones Generales de Agroganadería y de Ordenación Agraria y Forestal, hay que destacar la creación de la Viceconsejería de Recursos Autóctonos, que ejercerá la dirección y coordinación de la acción de la Consejería «en materia de biodiversidad y paisaje, caza y pesca fluvial y marítima». A tales efectos, la Viceconsejería se organiza en torno a dos direcciones generales:

La capital Dirección General de Recursos Naturales, a la que competen aspectos esenciales de la gestión medioambiental; en concreto, «proponer y desarrollar la política regional en materia de protección de los espacios naturales y de las especies silvestres, como fórmula específica de contribución al desarrollo sostenible; informar y, en su caso, promover y ejecutar las obras e instalaciones que se pretendan realizar en los espacios naturales; desarrollar los principios y criterios que informan la política del Gobierno en materia de conservación y aprovechamiento de los recursos cinegéticos y piscícolas en aguas continentales. Asimismo, se encargará de las cuestiones referidas al paisaje, y de la vigilancia y custodia de los recursos y espacios naturales y aquellos otros que le han sido encomendados. Le corresponde igualmente el desarrollo de competencias sancionadoras y de responsabilidad patrimonial relacionadas con las funciones indicadas».

La Dirección General de Pesca Marítima, que realizará las funciones de dirección y desarrollo de las competencias en materia de pesca.

4. EJECUCIÓN

La Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación, ha desarrollado, hasta su supresión en este año, un destacado papel. A ella se debe la presentación de un informe en 2011 sobre la situación y perspectivas de la adhesión al reglamento EMAS de las empresas asturianas, *Promoción de la excelencia ambiental*, en el que se analiza, por una parte, la situación actual de las políticas de apoyo e impulso de los Sistemas de Gestión Ambiental, y por la otra, un estudio de la visión de las empresas asturianas con respecto a la adopción de los Sistemas de Gestión Ambiental, especialmente del Reglamento EMAS. La labor desarrollada por la Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras hasta su supresión en 2011. Impulsó desde su constitución diferentes acciones y políticas orientadas a poner en marcha las estrategias de desarrollo sostenible y de lucha y adaptación al cambio climático y la participación ciudadana. En este sentido, la adopción de sistemas de gestión ambiental por parte de las diferentes organizaciones se ha configurado como una herramienta adecuada para avanzar en este camino, dado que apoyan la búsqueda de la mejora continua en la gestión ambiental de las organizaciones y la participación activa de las partes afectadas por el comportamiento ambiental, además de definir las vías para la comunicación de los principales aspectos ambientales de las organizaciones.

España, según datos del Perfil Ambiental de España 2009, es el segundo país de la Unión Europea en número de organizaciones adheridas al sistema de gestión medioambiental EMAS, sólo superado por Alemania. Además, también ocupa la segunda posición, por detrás de Austria, si se considera el número de organizaciones registradas por millón de habitantes. El Gobierno asturiano vino apoyando desde 2005 a las empresas y organizaciones asturianas en la implantación de este tipo de instrumentos de gestión del medio ambiente a través de una línea de subvenciones a la que se ha destinado más de 600.000 euros. Fruto de esta acción es la evolución que ha tenido en Asturias el número

de empresas adheridas a EMAS que se ha triplicado desde 2005, alcanzando la cifra de 53 en 2011, casi un 30 por ciento de las cuales proceden del sector industrial. Según datos de la citada Oficina, en el año 2011 han sido más de 40 las organizaciones que se encontraban en proceso de adhesión a EMAS en Asturias, siendo estas organizaciones las directamente beneficiadas de la puesta en marcha un registro a nivel autonómico que debe gestionar la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, evitando así la tramitación en la Administración General del Estado que se venía realizando hasta la asunción de las competencias regionales.

El Parque Nacional de los Picos de Europa va experimentando avances en la puesta en marcha de su gestión tras el importante paso que supuso la constitución de sus órganos gestores. En este sentido, hay que referirse a la Resolución de 12 de mayo de 2011, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, por la que se convocan las subvenciones (por un importe de 600.000 euros) para el ejercicio 2011 a favor de corporaciones locales, empresas privadas y familias e instituciones sin fines de lucro en el área de influencia socioeconómica del Parque, en el territorio correspondiente al Principado de Asturias. Así mismo, el Principado da un paso más en la ampliación del Parque Nacional en terrenos de Peñamellera Alta y Peñamellera Baja. Ambos expedientes han registrado una larga andadura desde que la Comisión Mixta de Gestión del Parque Nacional, en el año 2005, acordara instar a la Dirección del espacio protegido iniciar los trámites pertinentes. Fue en agosto de 2009, una vez instruidos los expedientes, contando con la preceptiva conformidad del Patronato del Parque Nacional y, tras ser vistos en el Consejo de la Red de Parques Nacionales, se remitieron a la Dirección de Parques Nacionales, dependiente del entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para que se diera el trámite de información pública. No obstante, la necesidad de realizar elaboraciones cartográficas temáticas de mejor escala y de completar determinados documentos, hicieron que antes de poder cumplir con dicho trámite, se llevara a cabo la transferencia del Parque Nacional a las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria, y Castilla y León. Una vez constituido el Consorcio Interautonómico en 2011, se acordó con la Administración General del Estado que fuera ya el propio Consorcio el que se ocupara de los trámites para ultimar estos expedientes. El Consejo de Ministros es el órgano que tiene la competencia para aprobar las ampliaciones tramitadas. Si todo se desarrolla según lo previsto, la incorporación de estos nuevos terrenos al Parque Nacional debería tener vigencia en el año 2012.

El Comité Español del Programa MaB (Hombre y Biosfera) de la UNESCO en el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino informó favorablemente en 2011 sobre la propuesta de reserva de la biosfera del Parque Natural Las Ubiñas-La Mesa, trasladando la candidatura al Consejo Internacional de Coordinación del Programa Hombre y Biosfera (MaB) de la UNESCO, responsable de su declaración definitiva como Reserva de la Biosfera. Si finalmente la UNESCO aprueba la candidatura, Las Ubiñas-La Mesa se convertirá en la sexta Reserva de la Biosfera declarada en Asturias y la 45ª en España. El espacio que ocuparía la futura Reserva coincide con el territorio del actual Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa.

En el año 2011 se han adoptado también algunas resoluciones, de mayor o menor calado, sobre diversos sectores y actividades con incidencia ambiental. Nos haremos eco a continuación de las que tienen una mayor relevancia.

La Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras aprobó los Mapas Estratégicos de Ruido de las carreteras de la Red Autonómica del Principado de Asturias con tráfico superior a tres millones de vehículos al año (8.000 vehículos de Intensidad Media Diaria), mediante su Resolución de 18 de marzo de 2011. Se trata de la segunda fase de un trabajo que viene desarrollando el Gobierno asturiano desde el año 2008 para cumplir con la normativa europea y nacional en materia de ruido (Directiva 49/2002/EC sobre evolución y gestión de ruido ambiental y Ley de Ruido 37/2003). El correspondiente Plan de Acción, cuyo objetivo consiste en detectar aquellas zonas, situadas en el entorno de las carreteras estudiadas, que superen los objetivos de calidad estipulados por la legislación del ruido, y proponer posibles actuaciones encaminadas a reducir los niveles de ruido para que lleguen a niveles permitidos, no ha llegado a aprobarse.

La elaboración de los Mapas de Ruidos contó con una primera fase en la que se estudiaron las infraestructuras autonómicas viarias con más de seis millones de vehículos anuales, es decir, con una intensidad media diaria de más de 16.000 vehículos. Se aprobaron el 1 de septiembre de 2009, y el Plan de Acción recibió su visto bueno definitivo el 26 de abril de 2010.

En relación con el desarrollo rural, medidas encaminadas a mejorar el hábitat rural y la dimensión ambiental de las actividades agroalimentarias y ganaderas se contienen en la Resolución de 13 de enero de 2011 de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se aprueba la convocatoria anticipada de subvenciones destinadas al fomento de razas autóctonas en peligro de extinción para el año 2011 y se autoriza el correspondiente gasto, o la Resolución de 27 de enero de 2011, por la que se aprueban las bases que habrán de regular el procedimiento de solicitud, tramitación y concesión de las ayudas a los agricultores y ganaderos en el ámbito de las ayudas directas de la Política Agrícola Común, y determinadas medidas de desarrollo rural, bienestar animal y fomento de sistemas de producción de razas ganaderas autóctonas en regímenes extensivos, y por la que se articula su integración en el contrato territorial de explotación, convocándose en el Principado de Asturias para la campaña 2011, o, en materia de gestión forestal, las Resoluciones de 4 y 21 de marzo de 2011, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones y ayudas a entidades locales y para asociaciones del sector forestal.

Para hacer efectiva la aplicación en el Principado de Asturias de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, se han establecido también, mediante la Resolución de 29 de abril de 2011, medidas transitorias para la aplicación de los planes de las zonas rurales del occidente y del oriente de Asturias, y mediante la Resolución de 29 de abril de 2011, se da publicidad a la composición y las normas básicas de funcionamiento de los órganos de participación pública de los planes de las zonas rurales del oriente y del occidente de Asturias.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Recogemos en este apartado el pronunciamiento de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso, de 6 de julio de 2011 (JUR 2011, 358566), referido a los supuestos de prevalencia del medio ambiente sobre el interés público minero. En este caso se impugnaba el Plan Especial de Ordenación y Restauración Paisajística de la Playa de Vega y su entorno, en Ribadesella, y la parte actora, la entidad mercantil MINERALES Y PRODUCTOS DERIVADOS S.A, contaba con un permiso de investigación otorgado por la autoridad minera y había solicitado la oportuna concesión para su explotación.

Se aduce en la sentencia que el juicio de compatibilidad/prevalencia entre el medio ambiente y el desarrollo económico exige que la Administración utilice los instrumentos que la normativa vigente pone a disposición de los poderes públicos a fin de tratar de cohesitar el desarrollo económico y la protección del medio ambiente y que la jurisprudencia presta especial atención a las técnicas restauradoras como pieza fundamental en la necesaria armonización de ambos intereses. Se hacen igualmente consideraciones respecto de la interpretación del nuevo art. 122 de la Ley de Minas, al establecer que *«cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico»*, lo que abre numerosos interrogantes, que se abordan en la sentencia: *«Parece claro que el nuevo art. 122 de la Ley de Minas introduce un mandato que condiciona a los distintos «planes de ordenación» que aprueben las Administraciones públicas: que cualquier prohibición de las actividades mineras «deberá ser motivada» y que dichas prohibiciones no podrán ser «de carácter genérico».*

Así, deja dicho que *«Bajo el término de instrumentos de ordenación se incluyen tanto los de ámbito territorial y urbanístico (directrices territoriales, planes supramunicipales, planes urbanísticos y equivalentes), como los orientados hacia la protección ambiental (planes de ordenación de los recursos naturales y similares), incluso los de tipo económico o industrial (planes directores o estratégicos). El precepto acoge un concepto amplio de plan o instrumento de ordenación con implicaciones en la actividad extractiva, acorde con la definición que ofrece la Ley 9/2006, sobre la evaluación estratégica de planes y programas (art. 2)».* Igualmente, que *«El art. 122 de la Ley de Minas incorpora una corriente jurisprudencial que afirma que la potestad de planeamiento, con ser discrecional, no está excluida del control judicial mediante diversas técnicas, especialmente el control de los hechos determinantes y, en definitiva, sujeta a una adecuada motivación y armonización de intereses».*

Y continúa haciendo una referencia a pronunciamientos anteriores sobre esta materia: *«En el ámbito de las actividades extractivas resulta significativa la STS de 11 diciembre 2003, que anuló ciertas previsiones de las Normas Subsidiarias del municipio de Andoain (Guipúzcoa) referentes a una cantera de caliza por no haber sopesado adecuadamente la realidad geológica, geoquímica y geotécnica previa. La reforma ofrece una solución a los habituales conflictos entre desarrollo económico-minería,*

medio ambiente y urbanismo, en difícil equilibrio desde la conocida y tantas veces citada STC 64/1982, de 4 noviembre, que ya negaba la posibilidad de que las Comunidades Autónomas prohibieran con carácter general el desarrollo de actividades extractivas en una serie de espacios declarados de interés natural por norma con rango de ley. Con mayor énfasis aún, la también conocida y posterior STC 170/1989, de 19 octubre, veta cualquier prohibición general que sustraiga posibles recursos mineros a la riqueza nacional, incluso en el marco de los espacios naturales protegidos. Con estos precedentes jurisprudenciales, parece que la reforma de la Ley de Minas pone fin al «acorralamiento» que sufren por parte de las Administración ambiental y urbanística, especialmente de ámbito local, y coto al –según su perspectiva– «ejercicio abusivo» de la potestad de planeamiento urbanístico.

El nuevo *art. 122 de la Ley de Minas* impide, finalmente, que las prohibiciones de actividades extractivas tengan «carácter genérico». A una prohibición genérica cuando afecta a todo el ámbito territorial del instrumento de planificación de que se trate, y cuando alcanza a todos los tipos de actividades mineras, heterogéneas por naturaleza y por *disposición legal*. Combinando estos dos factores (territorialidad y clasificación), ningún instrumento de ordenación puede establecer prohibiciones que afecten a las actividades extractivas en todo su ámbito territorial, aunque sí en determinadas clases de suelo (normalmente, en suelo rural protegido). Y, complementariamente, tampoco son admisibles las prohibiciones genéricas de actividades extractivas, sino las que se refieran a determinadas clases de recursos mineros (por ejemplo, las explotaciones a cielo abierto, o las de la sección A). Por tanto, debe interpretarse que la pretensión del legislador al reformar la Ley de Minas no ha sido, en modo alguno, vetar a los instrumentos de planeamiento la posibilidad de prohibir las actividades extractivas, aunque sí la de prohibirlas genéricamente sin una adecuada motivación (algo que, por otro lado, constituye una obligación para las Administraciones públicas *ex art. 54 f) LRJAP*, también para las urbanísticas *ex art. 3.1 TRLS*). Dicho de otro modo, el *art. 122 LMinas* exige ponderar en cada caso los requerimientos ambientales, económicos y sociales concurrentes y la efectiva incompatibilidad del desarrollo de la actividad extractiva con dichos valores, teniendo muy en cuenta, además, el principio de localización inamovible de los recursos minerales.

Pero las implicaciones sectoriales del planeamiento urbanístico son algo más que la suma de sus partes, y se hace necesaria una aproximación holística. La Exposición de Motivos de la Ley del Suelo estatal confirma que «*las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquellas al servicio de la calidad de vida*». La normativa vigente (innumerable: *arts. 4 y ss. de la Ley 30/1992*, *84,3 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local*, *189 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, entre otras) ofrece soluciones sectoriales y dispersas a la necesidad de articular las competencias concurrentes de las distintas Administraciones públicas en un mismo espacio físico, modulando el alcance de la autonomía local ante obras e infraestructuras de interés general (por todas, *SSTC 40/1998*, de 19 febrero, y *204/2002*, de 31 octubre

). Las repercusiones alcanzan al propio marco competencial, porque, efectivamente, preguntarnos sobre el alcance con que las grandes infraestructuras o la gestión de los bienes de dominio público estatal condicionan el planeamiento urbanístico, altera los cimientos de las competencias autonómicas en la materia.

Es más, el origen de esta normativa se localiza en el Derecho comunitario, que adopta normas con clara trascendencia urbanística, como la evaluación estratégica de planes y programas (*Ley 9/2006, de 28 abril*), las vinculaciones entre planificación hidrológica y urbanística (*Directiva 2000/60 /CE*, marco de aguas), o la sujeción a los principios comunitarios de la contratación pública (convenios urbanísticos y agente urbanizador entre otros).

El principio de lealtad institucional y el deber de colaboración (*art. 4 de la Ley 30/1992*) exigen que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se modifiquen y adapten a las grandes infraestructuras, aunque es evidente que las normas sectoriales tendrán que establecer mecanismos de coordinación que permitan al Estado (en su caso, a las Comunidades autónomas) ejercer sus competencias exclusivas. Medidas de este tipo –último recurso, si se quiere, tras los esfuerzos de colaboración voluntaria–, se prevén en la Disp. Adic. 2ª de la *Ley 13/2003, de 23 mayo*, reguladora del contrato de concesión de obra pública, que determina la prevalencia de los planes y proyectos de obras públicas del Estado sobre cualquier otro instrumento de planificación territorial o urbanística, debiendo las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodarse a aquéllos. Por su parte, la *Disposición Adicional décima* del TRLS exige la modificación de la ordenación urbanística ante los actos promovidos por la Administración General del Estado que afecten a competencias locales. Y por cerrar este círculo que habíamos iniciado en el ámbito minero, la *Ley 3/2008, de 23 mayo*, de ordenación de la minería de Galicia, crea el denominado «*Plan sectorial de actividades extractivas*», de carácter supramunicipal, que se configura como el máximo instrumento de la política minera de la Comunidad Autónoma, cuyas determinaciones prevalecerán sobre las del planeamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación (*art. 11*).

Dado que no se justifica en la Memoria del Plan la incompatibilidad de la industria extractiva con el objeto del mismo, y dado que la ordenación recurrida es contradictoria con la realidad fáctica, la Sala entiende que se muestra desproporcionado el sacrificio impuesto a la recurrente, vistos «la ponderación de todos los intereses concurrentes, ante la ausencia de motivos de sostenibilidad o de orcen ambiental suficientes». Y como no corresponde a la Sala sustituir la debida motivación del Plan, lo que procede a la anulación de las actuaciones del Plan que habían sido objeto de impugnación sobre la base de las cuales se proyectaba la expropiación de los terrenos, bienes y derechos titularidad de la recurrente, así como a la recalificación y prescripciones relativas a los terrenos que denomina el propio Plan como «vertedero», en tanto que impiden la continuidad de la actividad extractiva de la parte actora. En consecuencia, se estima el recurso.

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

El futuro tratamiento de los residuos urbanos de Asturias sigue en el aire, pese a que gran parte de la anterior Legislatura se empleó en debatir, y decidir finalmente, la construcción de una incineradora en las instalaciones en Serín del Consorcio de Gestión de Residuos (COGERSA). Los conflictos vinculados a la construcción de esta incineradora, para resolver el grave problema de gestión de los residuos que afronta la Comunidad Autónoma por agotamiento de la capacidad del vertedero central actual hacia el año 2015, de la que ya nos hicimos eco en el informe correspondiente al año 2010, se han mantenido. Una sentencia dictada este año por el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 de Oviedo, que nadie ha recurrido, ha paralizado el expediente de contratación de la construcción de la incineradora cuando estaba a punto de adjudicarse en 300 millones de euros, al considerar que no tenía sustento legal por no existir en la región un Plan de Residuos vigente que la incluyese, como ya pusimos de manifiesto en nuestro anterior informe.

Después de años de intensos debates políticos y sociales, centenares de titulares en los periódicos y más de dos millones de euros de inversión para poner en marcha el proyecto, la incineradora de Serín ha pasado a ser papel mojado, y el futuro de la gestión de los residuos de los asturianos, toda una incógnita. Lo único que está claro es que el vertedero ubicado en las instalaciones de COGERSA estará lleno en 2015 y que Asturias tiene que buscar una solución urgente para determinar qué hacer con las basuras que no se pueden reciclar al menos entre tres y cinco años después de esa fecha límite si es que al final se opta por construir el horno, algo que aún no está del todo claro.

El contador está a cero y el tiempo se ha echado encima, por eso Cogersa se plantea ya elaborar un «plan puente» donde se determine qué alternativas tiene Asturias para la gestión de los residuos durante todo ese tiempo. Otra de las alternativas del llamado «plan puente» para las basuras asturianas sería ampliar el actual vertedero, o también cabría la posibilidad de habilitar algún otro depósito en Asturias, una alternativa que probablemente enfrentaría al Gobierno regional con los vecinos de los ayuntamientos que resultasen elegidos. No es fácil encontrar algún concejo que esté dispuesto a albergar las basuras del resto de los asturianos. Las opciones están abiertas en busca de la mejor alternativa.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Titular: Dña. María Isabel Marqués García.

Viceconsejería de Infraestructuras. Titular: D. Juan Vega Alonso.

Secretaría General Técnica. Titular: D. Álvaro Orejas Cámara.

Dirección General de Carreteras y Transportes Terrestres. Titular: D. Juan Miguel Llanos Lavigne.

Dirección General de Obras Hidráulicas y Puertos. Titular: Javier González Martínez.

Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Titular: D. José Miguel García Arias.

Dirección General de Medio Ambiente. Titular: D. Francisco Rivas Álvarez (mediante Decreto 3/2012, de 27 de enero, se dispone su cese).

Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos. Titular: D. Albano Longo Álvarez.

Viceconsejería de Recursos Autóctonos. Titular: D. Luis Peláez Rodríguez.

Secretaría General Técnica. Titular: D. Pablo Álvarez Bertrand.

Dirección General de Agroganadería. Titular: D. Alejandro Temprano Hernández.

Dirección General de Ordenación Agraria y Forestal. Titular: D. Vidal Fco. Álvarez Rodríguez.

Dirección General de Recursos Naturales. Titular: D. Óscar Rodríguez Rodríguez.

Dirección General de Pesca Marítima. Titular: Dña. Eva M^a Llera González.

ENTIDADES Y SOCIEDADES PÚBLICAS CON RESPONSABILIDADES MEDIOAMBIENTALES

- Junta de Saneamiento (*www.juntadesaneamiento.com*)
- Consorcio de Transportes de Asturias (*www.consorcioasturias.com*)
- Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias (COGERSA) (*www.cogersa.es*)
- Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento en la Zona Central de Asturias (CADASA) (*www.consorcioaa.com*)
- Fundación para estudios sobre Calidad de la Edificación
- SEDES, SA (*www.sedes.es*)
- Sociedad para la Gestión y Promoción del Suelo (SOGEPSA) (*www.sogepsa.com*)
- Sociedad Mixta Centro de Transportes de Gijón, SA (*www.ctgijon.com*)
- Sociedad Mixta Ciudad Asturiana del Transporte, SA (*www.ctoviedo.com*)
- Cinturón Verde de Oviedo, SA
- Gijón al Norte, SA

8. BIBLIOGRAFÍA

PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., «Derecho y políticas ambientales en Asturias *Revista catalana de Dret Ambiental*, Vol. II, núm. 1 (2011), pgs. 2-14.