

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ASTURIAS

(SEGUNDO SEMESTRE 2018)

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Oviedo

Sumario: 1. Introducción. 2. La aprobación definitiva del Plan Estratégico de Residuos. 3. Medidas en relación con la contaminación del aire. 4. Nuevas propuestas.

1. INTRODUCCIÓN

En el período que cubre esta crónica (abril-octubre de 2018) se han producido cuantitativamente pocos avances normativos en materia ambiental en el Principado de Asturias; tan sólo dos, que se reseñarán a continuación. Se trata, eso sí, de asuntos que resultan trascendentes, y que son ya habituales en esta sección: residuos y contaminación atmosférica.

Frente a esta continuidad en los temas de actualidad, se ha conocido también la irrupción en la agenda de otros asuntos nuevos, con el sometimiento a información pública de hasta tres nuevas propuestas de decretos sectoriales (en materia de protección y control ambiental industrial; sobre el régimen de funcionamiento de la Comisión para Asuntos Medioambientales de Asturias, y el reglamento de ordenación del territorio y urbanismo) amén de una estrategia sobre el uso de venenos. Los principales rasgos de estas propuestas serán también sucintamente analizados seguidamente.

2. LA APROBACIÓN DEFINITIVA DEL PLAN ESTRATÉGICO DE RESIDUOS

En la entrega precedente de esta sección se daba cuenta de la apertura del trámite de información pública de la versión inicial y del estudio ambiental estratégico del Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias (PERPA) 2017-2024, cuya principal novedad es el descarte definitivo de la polémica planta incineradora, tras una década de enfrentamiento político y judicial a su respecto.

Pues bien, el 11 de abril de 2018 (BOPA, núm. 83) se publicaba la Resolución de 3 de abril de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente formulando declaración ambiental estratégica favorable del PERPA 2017-2024. Tal y como se indicaba en el resuelto segundo de la Resolución, en el plazo de 15 días hábiles desde la adopción o aprobación del PERPA, el órgano sustantivo habría que publicar en el BOPA la resolución en cuestión; la referencia a la dirección electrónica a través de la cual se pondrá a

disposición del público el contenido del mismo; un extracto indicando de qué manera se han integrado en el PERPA los aspectos ambientales, cómo se han tomado en consideración los resultados de la información pública y las consultas, y la Declaración Ambiental Estratégica, junto con las razones de la elección de la alternativa seleccionada, en relación con las consideradas; y las medidas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación del PERPA.

En cumplimiento de esta previsión, el 26 de abril (BOPA, núm. 104) se dio publicidad a la dirección electrónica referida¹, y en el Anexo I, al propio Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de abril, por el que se aprueba el PERPA 2017-2024, dictado como es ya bien sabido para el lector asiduo de estas crónicas, en revisión del PERPA 2014-2024, cuyo Acuerdo de aprobación fue anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias (sentencias 544/2015 y 584/2015, dictadas el 6 y el 20 de julio de 2015, y por las que se estiman sendos recursos contencioso-administrativos. La misma publicación se aprovecha para hacer pública la información apuntada por la Resolución de 3 de abril, que figura como Anexo II.

Allí se da cuenta de que se recibieron un total de 406 escritos de alegaciones, presentados por 392 alegantes diferentes (hubo por tanto quien presentó más de un escrito de alegaciones). En los anexos del Plan se incorporan documentos y tablas con resúmenes de su tratamiento y justificación de este. Así, tras el análisis de los escritos se apreció que muchos de ellos tenían un contenido idéntico, por lo que se agruparon en 65 modelos distintos. Esos 65 modelos planteaban un total de 470 cuestiones, algunas repetidas o similares, de las que se han estimado 83, se han estimado parcialmente 59, no se han estimado 315 y no han requerido valoración 13.

Las modificaciones en el estudio ambiental estratégico son de carácter menor, fundamentalmente referidas a pequeñas erratas que se han detectado durante la tramitación, adaptaciones de terminología derivadas de cambios normativos y de la elaboración del informe de evaluación de impacto de género, ajustes motivados por los cambios en la estructura del Plan con la inclusión de nuevos

¹<<https://www.asturias.es/portal/site/medioambiente/menuitem.4691a4f57147e2c2553cbf10a6108a0c/?vgnextoid=90cae96867cf2610VgnVCM10000098030a0aRCRD&i18n.http.lang=es>>

anexos, y una variación en la matriz DAFO derivada del cambio que se hace en el Plan en la misma. Los cambios son mucho más notables en el documento del Plan en sí, como es lógico. Muchos responden también a las mismas razones (erratas, impacto de género, reenumeración de anexos), otros se refieren a actualización de datos, a las restricciones presupuestarias para 2018 y a algunos ajustes de redacción que suponen matización del texto inicial.

Entre las alegaciones recurrentes, entiendo que merece la pena detenerse en algunas de las de mayor calado argumental, y en la respuesta que merecieron por parte de la Administración autonómica pues, dada la conflictividad del asunto, puede ser previsible que esas mismas razones se lleguen eventualmente a invocar en sede jurisdiccional.

Así, varias alegaciones proponían inhabilitar o retrotraer la tramitación del Plan porque no era el mismo que el sometido a consultas previas, al no estar incluida la alternativa 7 en el documento inicial estratégico (DIE). A ello la Administración del Principado responde que el DIE se basa en un “borrador” del Plan, que por su propia naturaleza no ha de estar plenamente definido, con el objeto de que los diferentes agentes implicados en el Plan puedan realizar aportaciones que mejoren o sustancien éste. Y recuerda que la propuesta de la Alternativa 7, se plantea para dar cumplimiento a las previsiones del documento de alcance (DA) que había en su momento indicado que debían valorarse combinaciones tecnológicas entre las 5 alternativas inicialmente propuestas; por lo que entiende que se ha actuado de forma válida y ajustada al espíritu y la letra de la Ley de Evaluación Ambiental.

También se alegaba invalidez o inadecuación de la evaluación ambiental por ser las valoraciones someras y generalistas, no estar la alternativa cerrada o estar poco definida y no identificarse, describirse, ni evaluarse los efectos sobre el medioambiente. La Administración niega que la alternativa no sea completa, indicando que solo deja abierta la configuración de los procesos que la forman y ello con escaso grado de libertad. Indica igualmente que el análisis de las alternativas tecnológicas se hace conforme a lo requerido en el DA y que se ha cumplido con todos los requisitos normativos.

Se alegó también por otra parte que no se había hecho un análisis ambiental de todo el Plan, del Programa de Prevención o de los modelos de recogida, a lo que la Administración responde que no se han propuesto alternativas “tácticas” pero sí “estratégicas” allí donde el diagnóstico había indicado que no era necesario modificar el modelo de gestión existente, ni su modificación correspondería al ámbito público. Respecto al Programa de Prevención, la Administración considera que sí se ha incluido en el ámbito del estudio ambiental estratégico (EsAE) aunque conforme a la Ley 21/2013 no estaría sujeto a ella. Y en cuanto a los modelos de recogida, se apunta que la conclusión es no establecer nuevos modelos, sino universalizar los existentes y dejar en manos de las Entidades Locales el definir los más adecuados a su territorio, encargándose el Plan sólo de fijar los objetivos.

Algunos alegantes achacaban al Plan haberse realizado sin tener en cuenta la afección a la calidad del aire en la zona central de Asturias y la salud a las personas, lo que la Administración rechaza con el argumento de que el uso del combustible sólido recuperado (CSR) se han elegido tras la comparación de alternativas en el EsAE y en particular aportando datos cuantitativos sobre el balance de emisiones de gases de efecto invernadero, y los efectos ambientales. Recuerda asimismo que quien finalmente gestione el CSR producido tendrá que disponer de una autorización ambiental integrada, en cuya tramitación se tendrán también en cuenta los extremos referidos. Respecto a los flujos de residuos, algún alegante había criticado el poco detalle de los diagramas, que el Principado entiende suficientes porque se trata de sendos ejemplos, sin que sea posible ni conveniente establecer un diagrama más específico.

Entre las alegaciones hubo quien consideraba que el Plan seguía dando un papel preponderante a la incineración, lo que se rechaza de plano por la Administración. El Plan descansa no en la valorización energética, sino material del CSR elaborado para la obtención de materias primas de la química orgánica o bien de combustibles de segunda generación. Sólo en el caso de que no sea posible el tratamiento del CSR por esta vía, por su inviabilidad económica o capacidad insuficiente de las infraestructuras necesarias, se podrá habilitar la vía de la valorización energética, para todo o parte del CSR fabricado. La incineración del mismo, en todo caso tendría que realizarse en instalaciones de

combustión para la generación de energía eléctrica u otras instalaciones industriales (tanto dentro como fuera de Asturias), o en instalaciones de incineración de residuos (pero estas sólo ubicadas fuera del Principado de Asturias), dado que no se considera adecuado la eliminación de este residuo en vertedero. Algún alegante se oponía precisamente a la ampliación del vertedero dispuesta en el Plan, lo que la Administración entiende inevitable dado que en cualquier proceso de gestión de residuos existe una parte que debe eliminarse, y es necesario prever ubicaciones a los vertederos necesarios para ello, que lógicamente en su caso serán objeto de evaluación ambiental propia.

En relación con la valoración química del CSR, algunas alegaciones consideraban que faltaba análisis de su real viabilidad. El Principado recuerda que esa alternativa es técnicamente viable y que existen referencias operativas en varios países del mundo, apoyadas por empresas punteras del sector, aunque resulta evidente que se trata de una tecnología puntera y no de uso generalizado.

3. MEDIDAS EN RELACIÓN CON LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE

También en la entrega precedente de esta crónica dábamos cuenta de varias medidas en relación con la contaminación atmosférica en la zona central de la región, entre ellas de la puesta en marcha de la Red de Control de la Calidad del Aire (BOPA, núm. 186 de 2017). Prácticamente un año más tarde, la Resolución por la que se creaba tal Red ha sido objeto de modificación, acometida por Resolución de 10 de mayo de 2018, de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (BOPA, núm. 148), debido a la incorporación a la Red de nuevos analizadores, la supresión de una estación y la recuperación de otra, la aprobación de un procedimiento interno de la Dirección General de Prevención y Control ambiental para clasificar las estaciones en función de su área de implantación, y la revisión de la clasificación en función de los resultados de la evaluación de la calidad del aire del año 2017.

Más interés tiene la publicación, el 8 de agosto de 2018 (BOPA, núm. 184) del Acuerdo de 1 de agosto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Protocolo de actuación en episodios de contaminación del aire en el Principado de Asturias. El mismo se aplica a los contaminantes atmosféricos que resultan

pertinentes según los datos históricos (PM 10 y PM 2,5) y se refiere geográficamente al área central industrial de Asturias, de acuerdo con la zonificación acometida para la evaluación de la calidad del aire en 2016, y que ya fue objeto de comentario en esta sección².

A los efectos de activación del Protocolo, se consideran dos tipos de escenarios de contaminación del aire (Nivel 1 y Nivel 2) y un escenario preventivo (Nivel 0). Este último se corresponde con un estadio previo de seguimiento y adopción de medidas preventivas y recomendaciones tendentes a evitar que se alcancen las condiciones de un episodio de contaminación atmosférica.

El Protocolo define asimismo una serie de medidas a adoptar por parte de las Administraciones Públicas competentes y las entidades privadas concernidas (medidas de información, de tráfico, para el sector industrial y otras), así como identifica también los responsables públicos y privados implicados en cada una de ellas. Y recuerda que para la implantación efectiva de las medidas contempladas en el Protocolo es imprescindible la concurrencia de voluntades de los diferentes responsables institucionales involucrados; de manera que cada uno de ellos, en el ámbito de sus competencias, adopte las decisiones administrativas pertinentes para dicha implantación y vigilancia.

4. NUEVAS PROPUESTAS

Más allá de los “viejos conocidos”, durante el período que cubre esta crónica se ha procedido a la apertura de varios trámites de información pública respecto a distintos instrumentos llamados a tener un fuerte protagonismo en el sector ambiental y a cuyo devenir por tanto habrá que estar atentos.

Es el caso de la futura estrategia contra el uso del veneno en Asturias, cuya sumisión a información pública fue publicada el 24 de mayo de 2018 (BOPA, núm. 119), y que se pretende adoptar de conformidad con lo dispuesto en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y siguiendo las directrices de la Estrategia Nacional contra el uso ilegal de cebos envenenados en el Medio Natural, aprobadas por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza en el año 2004. El objetivo final es la erradicación del uso ilegal de veneno en el

² Vol. VIII Núm. 1 (2017).

Principado de Asturias, contribuyendo así a la conservación de la biodiversidad, de los ecosistemas que la albergan y del bienestar humano. Ello requiere un trabajo transversal en tres áreas clave: i) la mejora del conocimiento sobre la problemática, para su abordaje de forma ágil y efectiva; ii) la prevención y iii) la persecución del delito. Para cada uno de estos objetivos principales de la Estrategia se detallan una serie de acciones concretas como la creación de una Red de Avisos de Envenenamiento Ilegal de Fauna centralizada en los Agentes del Medio Natural destinados en el territorio y coordinada por los técnicos responsables de la Estrategia en la Dirección General de Biodiversidad; la dotación, al menos, de una unidad canina especializada durante todo el año para aumentar la capacidad de localización de cebos envenenados de forma directa mediante la actuación de la misma a través de un plan de vigilancia específico, orientado según los resultados de los análisis de los datos disponibles (esta unidad canina participará además en la formación continua del personal de la Dirección General de Biodiversidad); la colaboración con los servicios del Principado de Asturias que ostenten las competencias en materia de sanidad animal y vegetal para informar de la problemática a los establecimientos de venta de productos fito y zoonosanitarios y valorar la creación de un registro de usuarios de, al menos, aquellos productos con potencial para ser usados como veneno, prestando especial atención al uso incipiente de drogas anestésicas de uso veterinario o humano; el fomento del uso de medidas preventivas de daños de la fauna silvestre y de evaluación de su efectividad; la elaboración de un Plan de Comunicación para abordar con garantías la problemática sobre el uso ilegal de veneno, con identificación de los mensajes, emisores, receptores y canales para una comunicación óptima destinada a combatir el problema; la inclusión de cláusulas vinculantes contra la aparición de veneno en los títulos concesionales de los cotos regionales de caza, etc.

Entre las propuestas normativas, merece la pena destacar la correspondiente a un futuro Decreto de protección y control ambiental industrial en el Principado de Asturias, publicada el 16 de junio (BOPA, núm. 139)³, que tiene por objeto regular

³ Expediente DG 05/2017, documentación accesible en http://www.asturiasparticipa.es/?informacion_publica=proyecto-de-decreto-de-proteccion-y-control-ambiental-industrial-en-el-principado-de-asturias.

el control ambiental de determinadas actividades económicas, con el fin de incrementar el nivel de protección del medio ambiente y la salud de las personas en el ámbito territorial del Principado de Asturias. La propuesta regula asimismo la figura de los Organismos de Control Ambiental, en lo que se refiere a su actuación y a su control por parte de la Administración e incluye la creación de un Registro administrativo de Organismos de Control Ambiental, para facilitar el acceso a la información relativa a estos organismos por parte de cualquier persona física o jurídica, pública o privada.

Igualmente sucede con la propuesta de Decreto para reformar el régimen de funcionamiento de la Comisión para Asuntos Medioambientales de Asturias (BOPA, núm. 149)⁴, que pretende actualizar sus funciones y forma de designación de sus miembros, en particular para hacerlo por régimen competencial y no por estructuras orgánicas, lo que debería dar más estabilidad a la norma. También se aprovecharía la reforma para adaptar el funcionamiento a lo establecido en la Sección Tercera del Capítulo Segundo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, sobre los órganos colegiados de las Administraciones Públicas.

Pero seguramente la norma con más enjundia entre las proyectadas sea el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, cuya propuesta fue sometida a información pública durante un período inicial de treinta días en virtud de la Resolución de 19 de julio de la Consejería competente (BOPA, núm. 174), plazo que sería después ampliado en quince días hábiles más por mor de la Resolución de 10 de agosto del mismo órgano (BOPA, núm. 191). La propuesta viene motivada por circunstancias derivadas de los cambios normativos y socio-económicos, y pretende adaptar la regulación del Principado de Asturias a la nueva normativa estatal. También existen razones de técnica legislativa: se realiza una revisión del texto ciñendo su contenido a lo que son las previsiones estrictamente reglamentarias, excluyendo, como regla general, las previsiones que ya cuentan con una regulación con rango de ley, facilitando así que el Reglamento sea una norma jurídica fácilmente comprensible y de más sencillo manejo. Finalmente, también se introducen las

⁴ <http://www.asturiasparticipa.es/?informacion_publica=propuesta-de-decreto-por-el-que-se-regula-el-regimen-de-funcionamiento-de-la-comision-para-asuntos-medioambientales-de-asturias#>

correcciones y ajustes precisos en cada caso para evitar la confusión en el manejo de conceptos y las técnicas jurídico-urbanísticas y aquellos precisos para evitar las contradicciones normativas internas.

De particular seguimiento desde esta sección tendrán que ser los cambios que en su caso se introduzcan en la regulación de las previsiones ambientales en los instrumentos de ordenación territorial y en el planeamiento urbanístico, así como por ejemplo en las disposiciones referidas al nivel de protección ambiental en los catálogos.