

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN ASTURIAS

ABEL ARIAS CASTAÑO

Profesor de Derecho Constitucional.

Universidad de Oviedo

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. ATAQUES A PERSONAS DE JABALIES Y OSOS PARDOS: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS CAUSADOS POR ANIMALES SUSCEPTIBLES DE APROVECHAMIENTO CINEGÉTICO Y DE LA FAUNA SILVESTRE. III. PROTECCION DE LA ANGULA FRENTE A LA SOBREEXPLOTACION PESQUERA. IV. DE NUEVO SOBRE LA AUTORIZACION ADMINISTRATIVA PARA INSTALACION DE PARQUES EOLICOS V. EL RUIDO Y EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO. VI. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESION MEDIOAMBIENTAL COMO FUNDAMENTO PARA DESESTIMAR QUE UNA PARCELA MODIFIQUE SU RÉGIMEN DE PROTECCIÓN URBANÍSTICA.

I. INTRODUCCION

Los casos presentados en la siguiente crónica versan sobre cinco ejes temáticos diferentes. Como en anteriores crónicas se constatan dos ideas fundamentales. En primer lugar, que las cuestiones medioambientales se encuentran completamente presentes en los aspectos litigiosos que se someten a consideración de la jurisdicción contencioso-administrativa. En segundo lugar, que el casuismo de tales controversias, con un contenido ambiental, es muy elevada resultando, más allá de algunas líneas de contacto, convergencia y continuidad temática, muy heterogéneos los supuestos de hecho planteados no solo en el período ahora analizado, sino con relación a marcos temporales previos.

En primer lugar, se presentan casos en que se debe dilucidar el alcance del deber indemnizatorio de las Administraciones Públicas por los daños que, sobre las personas, causen ejemplares de especies bien susceptibles de aprovechamiento cinegético bien integrantes de la fauna silvestre, pero carentes de dicho aprovechamiento cinegético.

La adecuación a derecho de las medidas administrativas articuladas en 2023 en Asturias para proteger a la angula de su sobreexplotación pesquera (y que en su día fueron expuestas y presentadas en la Crónica de derecho y políticas ambientales del segundo semestre de 2023) será la temática que se analizará en el segundo bloque de esta crónica.

A continuación, en la crónica se analizará un caso que se entronca con casos previamente expuestos en entregas anteriores y que evidencia el importante debate medioambiental existente en Asturias sobre si se deben autorizar las instalaciones eólicas en los concejos del occidente asturiano, asumiendo los efectos perjudiciales (e irreversibles) que para la calidad ambiental de tales parajes pueden derivarse, más allá de su aparente efecto dinamizador económico sobre estas comarcas en el corto plazo.

En cuarto lugar, se analizará una sentencia en la que lo que se debe dilucidar es el alcance del deber que las Administraciones Locales tienen de preservar a sus ciudadanos de exposiciones prolongadas a ruidos que puedan menoscabar, entre otros, su derecho a un medio ambiente adecuado.

Por último, veremos una sentencia en la que el TSJA invoca el principio de no regresión medioambiental como argumento jurídico para desestimar la pretensión de un ciudadano de que se modificase la calificación y protección urbanística que, atendiendo a su valor paisajístico, el instrumento de planeamiento había conferido a una determinada parcela de su propiedad. El interés medioambiental público prevalecerá en este caso sobre el interés particular y privado de obtener un aprovechamiento edificatorio de dicha parcela.

II. ATAQUES A PERSONAS DE JABALIES Y OSOS PARDOS: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS CAUSADOS POR ANIMALES DE APROVECHAMIENTO CINEGÉTICO Y DE LA FAUNA SILVESTRE

Durante el marco temporal abordado en la presente crónica el TSJ de Asturias ha tenido ocasión de pronunciarse en dos ocasiones, en torno a casos relacionados entre sí pero con matices diferenciadores, sobre el alcance interpretativo de legislación sectorial (el art 38 de la Ley 2/1989, de 6 de junio, de caza del Principado de Asturias) que en el ámbito territorial del Principado de Asturias regula de manera específica su régimen de responsabilidad por los daños que causen bien las especies susceptibles de aprovechamiento cinegético que procedan de terrenos o espacios protegidos de titularidad pública autonómica, bien las especies de la fauna silvestre no susceptibles de tal aprovechamiento, cualquiera que sea su procedencia.

En una de estas sentencias veremos como el TSJA reproduce y aplica su doctrina habitual (y consolidada) para casos en los que los daños sean causados por especies susceptibles de aprovechamiento cinegético (como es el jabalí). En la otra, mucho más novedosa conceptualmente, el TSJA extrapola la doctrina del TS sobre las razones (fundadas, en último término, en la protección del interés público medioambiental subyacente) por las que una Administración Pública debe responder de los daños causados por una especie de la fauna silvestre no susceptibles de aprovechamiento cinegético como el lobo, hacía una especie distinta sobre cuya subsunción aplicativa en el régimen y supuestos de responsabilidad administrativa delineados por el art. 38 de la Ley de caza asturiana apenas existían precedentes previos (el oso pardo).

La primera de sus aproximaciones a esta cuestión se produjo a través de la sentencia 1017/2024, de 22 de noviembre (recurso núm. 586/2023) en la que se enjuicia la posible responsabilidad patrimonial de la Administración Autonómica por los daños sufridos por un ciudadano en un espacio público como consecuencia del ataque de un jabalí procedente y habitante de una reserva regional de caza.

El TSJA estima el recurso y declara la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración tras analizar la concurrencia en el caso de los requisitos generales establecidos por la legislación para que surja un deber indemnizatorio por parte de las Administraciones Públicas y teniendo en cuenta, específicamente, la existencia en la legislación sectorial de una previsión expresa que regula tal tipología de supuestos, como es el art. el art. 38 de la Ley 2/1989, de 6 de junio, de caza del Principado de Asturias que establece:

"1. Serán indemnizados por la Administración del Principado de Asturias, previa instrucción del oportuno expediente y valoración de los daños efectivamente producidos: c) Los daños ocasionados por especies cinegéticas procedentes de reservas regionales de caza, refugios de caza, reservas nacionales de caza, cotos nacionales de caza y cualquier otro terreno cuya administración y gestión corresponda al Principado de Asturias".

La constatación probatoria de que el jabalí causante de los daños procedía de una reserva regional de caza representa para el órgano jurisdiccional, por tanto, el elemento clave para atribuir la responsabilidad de los daños causados al

Principado de Asturias, una vez comprobada la existencia de todos los requisitos generales exigidos normativamente para ello.

El TSJA, en el fundamento de derecho 5º de la sentencia expone como el régimen de responsabilidad establecido por dicho precepto (art. 38 c) de la legislación de caza): “tiene como fundamento teleológico la idea de que los que se aprovechan de la riqueza cinegética deben procurar la seguridad y vigilancia respecto de los riesgos derivados de los animales susceptibles de aprovechamiento cinegético que puedan habitar los terrenos en cuestión, tomando las medidas necesarias, y los programas de control para evitar los peligros de una expansión susceptible de generar daños a terceros”.

En la sentencia 357/2025, de 7 de abril (recurso núm. 152/2023), el TSJA debe determinar si existe responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias por los daños causados a una ciudadana, en este caso, por un oso pardo, mientras paseaba por una carretera del concejo de Cangas del Narcea. El régimen de responsabilidad administrativa derivado de la especie causante de los daños enjuiciados genera, sin embargo, varios desafíos interpretativos añadidos y diferentes a los planteados en el caso anteriormente expuesto.

Los osos, a diferencia de los jabalís no son especies susceptibles de aprovechamiento cinegético y, además, se plantea la duda interpretativa de si podían verdaderamente encajar, de alguna manera, en el supuesto de especies de la fauna silvestre previstos en el apartado b) del art. 38 de la Ley de caza de Asturias y poder excepcionar, con ello, la regla general establecida por el art. 54.6 de la ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que establece el principio general de que “Sin perjuicio de los pagos compensatorios que en su caso pudieren establecerse por razones de conservación, con carácter general, las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica”.

A partir de la doctrina establecida por el TS (SSTS de 22 de marzo de 2013 y 11 de febrero de 2020) respecto del lobo y de cómo su particular régimen de protección administrativa y el interés público medioambiental en su protección y

conservación como especie determinan que la Administración deba responder por los daños que pueda causar a la ciudadanía, el TSJA fundamenta que la Administración del Principado de Asturias debe responder por los daños causados a una persona por un oso pardo.

En las propias palabras del TSJA en cuanto el oso pardo “en nuestra región está sujeto a un singular régimen de protección desde el ya lejano Decreto 2573/1973 y que afecta singularmente a la Cordillera Cantábrica. Es así, que incuestionado este régimen de protección lo cierto es que la protección del espacio natural y de las especies protegidas debe asumirla y costearla la comunidad, sin que un particular tenga el deber de soportar el daño jurídico individual”. (F. J. 6º de la sentencia 357/2025).

III. PROTECCION DE LA ANGULA FRENTE A LA SOBREEXPLOTACION PESQUERA

En la sentencia 1103/2024, de 17 de diciembre (recurso núm. 7/2024) se resuelve el recurso contencioso-administrativo planteado por la Asociación Profesional de Pesca de Angula Artesanal y la Asociación de Anguleros Zona Centro Asturias, contra la Resolución de 24 de octubre de 2023 de la Consejería de Medio Rural y Política Agraria que regula la Campaña 2023/2024 de pesca de la angula y aprueba sus planes de gestión (BOPA núm. 213, de 7 de noviembre de 2023).

Dichas asociaciones argumentaban que la Resolución administrativa había extendido, de manera injustificada, los períodos de veda de pesca de la angula en el Principado de Asturias, respecto a los establecidos por la propia Administración Autonómica en los años anteriores, y que, por tanto, con este cambio de criterio se estaban afectando, sin la requerida motivación sus legítimos derechos y expectativas de explotación y aprovechamiento económico de la angula.

El caso es ilustrativo de lo necesario que resulta una adecuada motivación administrativa para que, en aras de la protección ambiental, se puedan introducir, con plena seguridad jurídica, restricciones sobre las actividades e intereses de carácter económico. Y es que, si bien en abstracto, tales limitaciones, para la salvaguarda de un interés público objetivo como es la calidad ambiental y la protección de la biodiversidad, son potencialmente válidas y posibles, se requiere

que, en todo caso, la Administración proceda, a la adecuada motivación de su necesidad y proporcionalidad.

El TSJA, en este caso, consideró que la Administración había procedido a justificar adecuadamente en el expediente administrativo la necesidad y proporcionalidad de las nuevas limitaciones impuestas a la explotación pesquera de la angula a través de tanto los informes que acompañaron la adopción de la Resolución impugnada, como de una adecuada interpretación de lo establecido en los Reglamentos (UE) 1100/2007, del Consejo, de 18 de septiembre, por el que se establecen medidas para la recuperación de la población de anguila europea y Reglamento (UE) 2023/194, del Consejo, de 20 de enero de 2023, por el que se fijan para 2023 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones de peces aplicables en aguas de la Unión, como norma aplicables fundamentales que deben seguir las Administraciones Públicas para adoptar sus disposiciones tuitivas sobre la sobreexplotación pesquera de determinadas especies, como la angula.

IV. DE NUEVO SOBRE LA AUTORIZACION ADMINISTRATIVA PARA INSTALACION DE PARQUES EOLICOS

La sentencia 271/2025, de 21 de marzo (recurso núm. 898/2023), guarda una intrínseca relación de contenido con las sentencias del TSJA 497/2024, de 10 de junio (recurso núm. 407/2023) y 536/2024, de 17 de junio (recurso núm. 406/2023) que ya fueron analizadas en la anterior entrega de esta crónica (correspondiente al segundo semestre de 2024) y se incardinan, plenamente, en el debate jurídico, pero también social, existente en Asturias, y más particularmente en su occidente, sobre la autorización de instalaciones eólicas por su potencial efecto degradante paisajístico y medio ambiental.

Como en las anteriores sentencias sobre esta materia, el caso resuelve el recurso contencioso-administrativo planteado por una entidad mercantil interesada en la instalación de generadores de energía eólica en concejos del occidente de Asturias (en este caso en Taramundi) frente a la resolución administrativa del Principado de Asturias por la que se dispone a poner fin al procedimiento de solicitud de autorización administrativa previa y de construcción y declaración de utilidad pública de este tipo de instalaciones.

Las resolución de la Administración Autonómica se fundamentaba, a su vez, en un informe urbanístico desfavorable de las entidad local donde pretendían instalarse los generadores eólicos que consideraba, por un lado, que este tipo de instalaciones representaban un “uso prohibido” de los suelos afectados y, por otro, indicando que, en su caso, las distancias que deberían guardar dichas instalaciones deberían ser las máximas establecidas por la normativa aplicable (Directriz 13 del Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias).

El TSJA estima el recurso contencioso-administrativo planteado por la entidad promotora de parques eólicos al considerar que las Resolución administrativa que acordó poner fin al procedimiento administrativo para su autorización incurría en un doble vicio de legalidad. El primero de estos vicios de legalidad consistiría en haber considerado como “uso prohibido” la instalación de los eólicos, cuando lo correcto hubiera sido calificarlo como un “uso incompatible” que requeriría una adaptación jurídica mediante Plan Especial, sea supramunicipal o local, o instrumento urbanístico de eficacia equivalente. La calificación de “uso prohibido”, argumentó el TSJA, resulta contradictoria con diferente normativa comunitaria que, al contrario, insisten en la utilidad y necesidad de desarrollo de las energías renovables.

El segundo vicio de legalidad, por su parte, sería considerar, en su caso, aplicables automáticamente las distancias de alejamiento *máximas* establecidas en la Directriz 13 del Decreto 43/2008, de 15 de mayo. La naturaleza de distancias *máximas* establecidas por dicha normativa exigiría un deber de motivación de las circunstancias concurrentes en el caso que justifican su aplicación y que en cambio se omitió en la tramitación administrativa enjuiciada.

También como en casos anteriores, el TSJA complementa su argumentación con la invocación de dos principios generales que refuerzan sus conclusiones. Por un lado, *“el principio europeo de “presunción refutable de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior” (Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo); y por otro lado, el art.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público “ Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de*

requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen...". (F. J. 10.2 de la sentencia 271/2025, de 21 de marzo (recurso núm. 808/2023).

V. EL RUIDO Y EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

La sentencia 305/2025, de 20 de marzo (recurso núm. 293/2024) aborda un supuesto muy interesante desde un punto de vista medioambiental como es el alcance del deber exigible a las Administraciones Públicas (en este caso municipales) de preservar y evitar que la ciudadanía se encuentre expuesta a ruidos excesivos que puedan interferir en su descanso y menoscabar, con ello, principios rectores de la política social y económica e incluso derechos fundamentales establecidos en nuestra Constitución.

En la demanda se invocan, en tal sentido, el derecho a la protección de la salud (art. 43 de la Constitución), el derecho a la integridad física (art. 15), el derecho a la intimidad personal y familiar, e inviolabilidad del domicilio (art. 18), el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo (art. 45) y el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47).

La controversia que subyace en el caso es la queja de unos vecinos del Ayuntamiento de Grado a una serie de actividades y conciertos organizados por este Ayuntamiento durante el verano, atendiendo a las molestias e interferencias de estas se derivan y que, según su planteamiento, no tienen el deber de soportar.

Por un lado, (y esto es muy trascendente para posibles casos futuros que en otras circunstancias pudieran plantearse) el TSJA, en abstracto, valida que no proteger desde los poderes públicos a la ciudadanía de un ruido excesivo y desproporcionado puede menoscabar el derecho de ésta a un medio ambiente adecuado. Y, por tanto, como este principio jurídico del derecho a un medio ambiente adecuado puede potencialmente servir de parámetro y fundamento limitativo, aplicando, en último término, el principio de proporcionalidad, de actividades ruidosas.

En el caso concreto, sin embargo, el TSJA considera que no se ha acreditado probatoriamente de manera suficiente y concluyente por parte de los ciudadanos afectados por el ruido los efectos perjudiciales que el mismo les estaba generando y que además resultaba muy relevante, en clave del principio de proporcionalidad, tomar en consideración que las actividades generadoras del ruido eran “puntuales” y por tanto no existía acreditada una “exposición prolongada al ruido”, resultando, consecuentemente, desproporcionado acordar prohibir con carácter absoluto que en una plaza pública pudieran celebrarse conciertos u otros eventos festivos.

VI. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESION MEDIOAMBIENTAL COMO FUNDAMENTO PARA DESESTIMAR QUE UNA PARCELA MODIFIQUE SU REGIMEN DE PROTECCION URBANISTICA

En la sentencia 764/2024, de 26 de septiembre (recurso núm. 766/2021) ya analizada en la anterior entrega de esta crónica jurisprudencial poníamos de manifiesto como el TSJA había invocado el principio de no regresión medioambiental para desestimar, entonces, una solicitud de autorización ambiental integrada.

El examen de sus posteriores pronunciamientos parece mostrarnos que no se trató de una invocación aislada, sino que el principio de no regresión medioambiental parece estar introduciéndose, paulatinamente, dentro de la doctrina argumentativa del TSJA como nos muestra que en la sentencia 852/2024, de 17 de octubre (recurso núm. 269/2024), este órgano jurisdiccional vuelve a incorporar expresamente en la fundamentación jurídica de una de sus sentencias dicho principio, si bien, en esta ocasión, con relación a un caso notoriamente diferente al de una autorización ambiental integrada.

En este pronunciamiento jurisdiccional se desestima el recurso contencioso-administrativo que había planteado un ciudadano con la pretensión de que se modificase la, a su juicio errónea e injustificada, clasificación urbanística de una parcela de su titularidad como “Suelo No Urbanizable de Especial Protección Paisajística” en las Normas subsidiarias del concejo asturiano de Villaviciosa.

Por un lado, para el TSJA los informes periciales aportados por el recurrente carecen de entidad probatoria suficiente para motivar que en la parcela no

concurrán las razones que motivaron la atribución de tal régimen de protección urbanística por parte del instrumento de planeamiento, derivado de su interés ambiental y paisajístico.

Dentro de la motivación de la sentencia (y en su fundamento jurídico 5º) el TSJA se refiere expresamente al principio de no regresión en materia ambiental y a como del mismo se deriva -a partir de los términos en que ha sido construido por parte de la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo- que la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental.