

# LA INTEGRACIÓN ASTURIANA EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD Y PROTECCIÓN AMBIENTAL: NECESIDAD DE UNA VISIÓN ESTRATÉGICA

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ Y EVA M.<sup>a</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN  
CATEDRÁTICAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
UNIVERSIDAD DE OVIEDO

**SUMARIO: I. Introducción. II. Pasado: la conflictividad de la persistencia del RAMINP. III. Presente: la Ley 1/2023 de calidad ambiental. 1. La simplificación del régimen de intervención administrativa. 1.1 Declaración responsable e impacto ambiental. 1.2 Declaración responsable y evaluación de impacto ambiental. 1.3 Declaración responsable y actividades de menor incidencia ambiental. 2. Cuestiones competenciales y desarrollos normativos futuros. 3. Información y participación. 3.1 Instrumentos para incentivar la participación. 3.2 Transparencia y acceso a la información. 3.3 Cauces orgánicos de participación. IV. Futuro: la necesidad de una verdadera visión estratégica ambiental. Bibliografía.**

**RESUMEN:** El trabajo analiza la evolución de la integración del Principado de Asturias en el Derecho ambiental europeo, tomando como eje la aprobación de la Ley 1/2023, de calidad ambiental. Tras una etapa marcada por la persistencia del RAMINP y por una compleja y fragmentada articulación de fuentes estatales y autonómicas, la nueva norma pretende sistematizar el régimen de intervención administrativa y adecuarlo a las exigencias derivadas de diversas directivas europeas. No obstante, su aplicación suscita interrogantes interpretativos, tensiones competenciales y la necesidad de un desarrollo reglamentario aún pendiente.

A partir de este diagnóstico, el trabajo sostiene que el futuro de la integración ambiental asturiana no puede limitarse a una transposición reactiva, sino que exige una verdadera visión estratégica. Ésta se concibe como combinación de anticipación normativa y fortalecimiento de la capacidad administrativa: seguimiento temprano del acervo europeo, coordinación multinivel efectiva, profesionalización técnica y coherencia entre sostenibilidad y planificación económica. Solo mediante instituciones capaces de proyectar el tiempo largo, aprender de la experiencia y situar la sostenibilidad en el centro de la acción

pública podrá consolidarse una integración europea ambiental estable, eficaz y jurídicamente segura.

**PALABRAS CLAVE:** Integración europea; gobernanza ambiental; *Estado estratégico*; Derecho autonómico; sostenibilidad.

**ABSTRACT:** This article examines the evolution of the Principality of Asturias' integration into European environmental law, focusing on the adoption of Act 1/2023 on Environmental Quality. Following a period marked by the prolonged persistence of the RAMINP regulation and a fragmented articulation of state and regional legal sources, the new Act seeks to systematize administrative intervention mechanisms and align them with the requirements stemming from several EU directives. However, its implementation raises interpretative questions, competence-related tensions, and highlights the need for pending regulatory development.

Building on this analysis, the paper argues that the future of environmental integration in Asturias cannot rely on reactive transposition alone but requires a genuine strategic vision. This vision is understood as the combination of forward-looking regulatory anticipation and strengthened administrative capacity: early monitoring of EU developments, effective multilevel coordination, technical professionalization, and coherence between sustainability and economic planning. Only through institutions capable of long-term orientation, institutional learning, and placing sustainability at the core of public action can a stable, effective, and legally sound model of European environmental integration be consolidated.

**KEYWORDS:** European integration; environmental governance; *Strategic State*; regional law; sustainability.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La relevancia del patrimonio natural del Principado de Asturias resulta difícilmente cuestionable desde el punto de vista ecológico, social y económico. Su valor intrínseco, así como su contribución al bienestar colectivo y al desa-

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte del Proyecto de investigación “El Estado estratégico: cómo pensar a largo plazo en las políticas públicas (STRATEGIPP)” (ref. PID2024-155142NB-I00), financiada por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por el FSE+.

rollo sostenible del territorio<sup>2</sup>, justifican sobradamente la necesidad de una protección jurídica sólida, sistemática y coherente. En este ámbito, aun cuando pueden identificarse antecedentes históricos de notable importancia tanto en el plano nacional como en el internacional, el liderazgo contemporáneo de la Unión Europea es incontestable como principal motor normativo y orientador de las políticas ambientales<sup>3</sup>. Dicho liderazgo se ha materializado, de manera destacada, a través de la aprobación de directivas, que para su plena efectividad requieren un adecuado proceso de transposición por parte de los Estados miembros. En este proceso, para las cuestiones ambientales, resulta imprescindible la participación activa de las Comunidades Autónomas conforme al sistema constitucional de distribución de competencias.

Se trata, como resulta fácilmente comprensible, de un aspecto de importancia capital. Según los últimos datos disponibles, España encabeza el ranking europeo en materia de déficit de transposición, concentrando un elevado número de procedimientos de infracción y sanciones derivadas de retrasos o incumplimientos<sup>4</sup>. Esta circunstancia no solo comporta graves consecuencias económicas negativas, sino que también incide de manera directa en la imagen institucional del Estado, en su credibilidad política en el ámbito europeo y en la seguridad jurídica de operadores económicos y ciudadanos. El incumplimiento sistemático o reiterado de las obligaciones de transposición erosiona la confianza en el funcionamiento coordinado del Estado compuesto y en su capacidad para responder eficazmente a los compromisos asumidos en el marco de la integración europea.

La doctrina científica ya ha puesto de relieve que los mecanismos actuales de colaboración intergubernamental en materia de prevención de este tipo de incumplimientos no solo han quedado parcialmente obsoletos, sino que adolecen de notables insuficiencias estructurales. En particular, se ha llamado la atención sobre la inexistencia de obligaciones jurídicas claras y exigibles de cooperación efectiva entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en esta materia y sobre las incertidumbres que rodean al mecanismo de reper-

<sup>2</sup> Véase al respecto lo dicho en Menéndez Sebastián, E. M<sup>a</sup>., “La regulación y gestión urbanística y ambiental de los montes y su proyección sobre la salud y calidad de vida”. En Bustillo Bolado, R. O. (dir.), *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida: estudios jurídicos*. Aranzadi, 2025, pp. 435-468.

<sup>3</sup> Entre las visiones que así lo reconocen, fuera del Derecho, cfr. por todos: Díaz González, T. E., “La protección del medio ambiente y su paisaje”. En Sosa Wagner, F. (dir.), *Asturias: 40 años*. Reus, 2021, pp. 387 y ss.

<sup>4</sup> <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/transposition-directives/es7> (último acceso, 23 de febrero de 2026).

cusión de responsabilidad en el seno del Estado autonómico<sup>5</sup>. Más allá de eventuales reformas de gran calado, parece imprescindible promover una cultura de cooperación leal y de corresponsabilidad institucional que permita anticipar conflictos y evitar situaciones de incumplimiento en el futuro.

Sobre estas premisas se articula el presente trabajo, para analizar el bagaje de la integración de Asturias en Europa en el ámbito ambiental. Su eje principal es la, aún reciente, Ley 1/2023, de calidad ambiental<sup>6</sup>, que constituye el marco general para la protección del medio ambiente en la Comunidad Autónoma y que se sitúa en una encrucijada estratégica entre la simplificación burocrática y la tutela ambiental.

Se trata de una norma tardía, vista la evolución del Derecho ambiental europeo y estatal, pero imprescindible para poner fin a la problemática integración de fuentes que era necesaria antes de su aprobación. Una norma, además, que, más allá de algunos comentarios y presentaciones generales<sup>7</sup>, aún entendemos pendiente de un estudio detallado. No se podrá realizar aquí por razones de contención, pero es necesario un examen sistemático que permita valorar adecuadamente su alcance, coherencia interna y capacidad de adaptación a futuros desarrollos normativos.

Con anterioridad a su entrada en vigor, como ya se ha dicho, la situación requería una compleja y fragmentada integración de fuentes normativas. En el ámbito estatal, por un lado, existía legislación de transposición en materia de evaluación ambiental y de autorizaciones ambientales, formalmente actualizada al Derecho de la Unión (en algunos casos con importantes retrasos temporales), pero con un grado de generalidad notable<sup>8</sup>. Por otro lado, seguía vigente el viejo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (RAMINP), que era mucho más concreto, pero muy difícil de leer en clave constitucional y

---

<sup>5</sup> Martín Delgado, I., “Incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y Directivas: la necesaria mejora de los procedimientos internos de transposición”, *2/19 Preprints series of the Center for European Studies Luis Ortega Álvarez and the Jean Monnet Chair of European Administrative Law in Global Perspective*, 2019.

<sup>6</sup> Algunas noticias previas habían anunciado una “Ley de sostenibilidad y protección ambiental” y llegaron a circularse borradores con ese nombre, que se ha querido mantener de alguna forma en el título de este trabajo. El mismo juega también con el doble sentido de la integración: el propio europeo del monográfico que nos acoge, y el de unificación de permisos y tramitación que caracteriza la figura de la autorización ambiental en esa perspectiva europea, en su visión de simplificación procedimental sin merma de la protección ambiental.

<sup>7</sup> Así, las crónicas de Blasco Hedo para *Actualidad Jurídica Ambiental* (núm. 103, 2023) o de Arias Castaño para la *Revista catalana de dret ambiental* (núm. 1, vol. XIV, 2023).

<sup>8</sup> Sobre todo inicialmente, debido a que la Directiva inicial (la 96/61, de 24 de septiembre) también tenía esa perspectiva. Con su sustitución por la siguiente (Directiva 2010/75, de 24 de noviembre), aumentaría la densidad normativa de la legislación básica.

europea<sup>9</sup>. Por su parte, el ámbito autonómico contaba con figuras (como la evaluación preliminar de impacto ambiental, establecida en la Ley 5/1991, de 5 de abril, de protección de los espacios naturales del Principado de Asturias), que no estaban acompasadas ya al marco normativo europeo, mucho más dinámico que el autonómico. Algunas derogaciones expresas, pero parciales del RAMINP en el ámbito autonómico, generaron, a mayores, gran litigiosidad.

A todo ello vino a poner remedio la Ley 1/2023 del Principado de Asturias, que aspira a ordenar y racionalizar este escenario normativo, proporcionando un marco integrado y sistemático en materia de calidad ambiental. Su preámbulo hace referencia a la Directiva 2010/75 de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales; a la 2014/52 de 16 de abril, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente; a la 2003/4 de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental, y la 2006/123 de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

No obstante, la solución ofrecida no puede considerarse definitiva, pues, como se verá, contiene precisiones poco claras, que pueden relacionarse además con cada una de esas normas europeas, y está pendiente aún su desarrollo reglamentario. A mayores, el marco europeo continúa evolucionando con intensidad. Un ejemplo es la aprobación de la Directiva (UE) 2024/2881 sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa, que incorpora en su texto los objetivos propios del Pacto Verde y que prevé expresamente su revisión periódica.

El presente trabajo se estructura por ello en tres tiempos: pasado, presente y futuro. También pone en relación tres ámbitos territoriales y competenciales distintos: Europa, España y Asturias. En primer lugar, se recuerda la situación previa a la Ley 1/2023; en segundo término, se examina el contenido y alcance de dicha norma, en particular respecto a las técnicas de intervención administrativa; finalmente, se ofrece una reflexión prospectiva. En materia ambiental, en cada uno de estos tres tiempos, la relación entre Asturias y Europa, mediada por el Estado en virtud de la competencia exclusiva reconocida en el artículo 149.1.23 de la Constitución Española, adopta perfiles diferenciados: si en la etapa inicial el ordenamiento autonómico aparece rezagado, parece que, en una segunda fase, con independencia del juicio que pueda merecer la Ley 1/2023, ha logrado acompasarse y es capital evitar nuevos desfases en el horizonte.

<sup>9</sup> En general sobre este tema: Santamaría Arinas, R. J., “La ultraactividad del viejo RAMINP frente a los retos de la nueva policía de actividades clasificadas”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 33, 2016, pp. 203-228.

El camino descrito, necesariamente simplificado por razones de espacio, confirma la idea de que, de alguna forma, es necesario tener siempre presente el tiempo largo, y más en aspectos estratégicos como la protección del medio ambiente.

## II. PASADO: LA CONFLICTIVIDAD DE LA PERSISTENCIA DEL RAMINP

Aprobado en su día con una lógica de salubridad pública (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre), el RAMINP ha sido durante mucho tiempo un instrumento esencial para el control ambiental de las actividades económicas en España, sometiendo las adjetivadas por la norma como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas a licencia previa y controlando su implantación mediante un régimen de distancias mínimas. Se le reconoció jurisprudencialmente operatividad de legislación básica estatal *ex art.* 149.1.23 CE, aunque también concurrían en él otros títulos competenciales<sup>10</sup>. Fue, en su momento, un mínimo de protección para las primeras normas ambientales aprobadas por las Comunidades Autónomas y un modelo procedimental de las mismas<sup>11</sup>, pero iría quedando poco a poco obsoleto.

La necesidad de incorporar las nuevas técnicas de calidad y protección de daños ambientales del acervo comunitario al ordenamiento español llevó a que el RAMINP fuera expresamente derogado por la estatal Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. No obstante, los términos de tal derogación mantenían su vigencia en aquellas Comunidades y Ciudades Autónomas que no tuvieran normativa aprobada en la materia, en tanto no se dictase dicha normativa. Asturias se encontraba hasta 2023 en tal situación.

El Principado no adoptó hasta entonces una normativa que superase y desplazase completamente el RAMINP en Asturias, pero sí se aprobó en su momento una disposición concreta, el Decreto Legislativo 1/2004, cuyo artículo 45 bis.2, en la redacción dada por el artículo 4.2 de la Ley asturiana 11/2006, derogó la previsión del régimen de distancias del RAMINP. Ello dio lugar a una intensa judicialización.

---

<sup>10</sup> Baena Pinedo, P., “La persistencia del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas”, *Revista de Administración pública*, 189, 2012, pp. 203-423.

<sup>11</sup> Mora Ruíz, M., “Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Jorge Rodríguez –Zapata Pérez)”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 13, 2012, pp. 52-54.

Por un lado, la derogación parcial resultó muy controvertida y fue objeto de un recurso contencioso-administrativo ante el TSJA, que estimó en Auto de 23 de abril de 2007 falta de jurisdicción, lo que fue confirmado por STS de 17 de julio de 2009. Además, el momento de entrada en vigor de la derogación del requisito de la distancia es la razón de fondo del pleito que rodeó la implantación de una nueva planta regasificadora en el puerto de El Musel (Gijón), instalación que costó cerca de 400 millones de euros y respecto a la cual acabaría acreditándose (en STS de 29 de febrero de 2016<sup>12</sup>) que se construyó sin autorización válida pues el expediente se inició antes de que el RAMINP fuese nominalmente derogado para el territorio asturiano por la Ley 11/2006.

Por otro lado, la redacción del nuevo artículo 45 bis del Decreto Legislativo 1/2004 no dejaba del todo claro si el RAMINP seguía o no siendo norma vigente en el Principado de Asturias más allá de las distancias técnicas. En relación con ello, el TSJ ha tenido que explicar en varias ocasiones que el resto del RAMINP de momento seguía vigente, aunque su régimen hay que entenderlo actualizado por mor de la legislación posterior, lo cual suscitaba muchas dudas

<sup>12</sup> Se trata de la Sentencia 457/2016 de la sala de lo contencioso-administrativo, sección 3ª, del Tribunal Supremo, dictada en recurso de casación núm. 3615/13, interpuesto por ENAGAS, SA y la Administración General del Estado contra la Sentencia de 31 de julio de 2013 de la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Madrid, sección 6ª, dictada en el recurso núm. 1049/09. El Tribunal acordó no haber lugar al recurso de casación, lo que implicaba la confirmación de la anulación de la autorización administrativa previa que había sido otorgada en 2008 para la construcción de la planta regasificadora. De este modo, la decisión del Tribunal Supremo consolidaba la declaración de invalidez de un acto administrativo esencial para la viabilidad jurídica del proyecto, privando a la infraestructura de la cobertura habilitante necesaria para su ejecución y funcionamiento. Tras conocerse el fallo, la asociación ecologista promotora del recurso contencioso-administrativo inicial anunció públicamente su intención de instar la demolición de las obras ejecutadas en la instalación portuaria. Ahora bien, en la sentencia de 2013 el órgano judicial había declarado que la autorización impugnada no era conforme a Derecho; eso suponía de modo que las obras quedaban desprovistas de título habilitante válido. Jurídicamente, se trataba, por tanto, de actuaciones realizadas sin la preceptiva licencia o autorización administrativa. En tales supuestos, el intento de su legalización es la técnica habitual que prevé la legislación urbanística aplicable, tanto en los casos de obras en curso como de actuaciones ya terminadas. Y es que, según la normativa asturiana, la protección de la legalidad urbanística y la restauración de la realidad física alterada a través de demoliciones se plantea sólo en los casos en que la actuación sea ilegalizable, bien porque así se haya informado desde el punto de vista técnico, bien tras la denegación de la solicitud de legalización, que es a lo que se obliga al promotor y propietario de la obra. La situación, por lo tanto, estaba muy lejos de haber quedado zanjada con la sentencia del Tribunal Supremo. Rápidamente tanto la Administración autonómica como varios agentes económicos de la región se pronunciaron públicamente a favor de iniciar el procedimiento para una legalización, que arrancó poco tiempo después comandada por la Administración General del Estado, responsable de toda la tramitación. Se consiguió finalmente en 2023.

interpretativas<sup>13</sup>. Así, en relación con el acceso a la información<sup>14</sup>, la conexión con la normativa urbanística<sup>15</sup> o el régimen de notificaciones<sup>16</sup>, por citar sólo pronunciamientos recientes que, por razones temporales, han seguido llegando a los tribunales en relación con la situación asturiana.

### III. PRESENTE: LA LEY 1/2023 DE CALIDAD AMBIENTAL

La Ley 1/2023, de 15 de marzo, de calidad ambiental del Principado de Asturias es, ante todo, una norma extensa. Consta de 114 artículos, distribuidos en seis títulos, tras uno preliminar de disposiciones generales. Cuenta además con nueve disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y seis finales.

Como ya se ha indicado, en este trabajo no se abordará un estudio sistemático del conjunto de la norma. En la medida en que lo que aquí interesa es examinar el proceso de integración en Europa, se va a atender únicamente a la conexión con las materias de las Directivas que se mencionan en su preámbulo: información pública y concienciación ambiental, por un lado, y simplificación, evaluación y emisiones, por otro. En la medida en que, como asimismo se ha dicho ya, el ejercicio de las competencias autonómicas en materia ambiental está mediatizado necesariamente por la legislación básica estatal, también se hará una referencia a diferentes cuestiones que han surgido respecto a su engarce constitucional. Comenzaremos por la cuestión de los títulos de intervención administrativa, que con razón se ha identificado como la principal novedad de la norma.

#### *1. La simplificación del régimen de intervención administrativa*

En este primer frente, la Ley 1/2023 sustituye la licencia de actividades del RAMINP por dos figuras<sup>17</sup>: la autorización ambiental integrada simplificada y la declaración responsable ambiental. Determinar cuándo ha de entrar en

---

<sup>13</sup> Al respecto puede verse también el trabajo de Boto Álvarez para la monografía *Asturias: 40 años*, ya citada *supra*.

<sup>14</sup> Sentencia TSJ de 19 de diciembre de 2024, comentada por Pascual Núñez en *Actualidad Jurídica Aranzadi* (núm. 165, 2025).

<sup>15</sup> Sentencia TSJ de 26 de septiembre de 2024, comentada por la misma autora para la misma revista (núm. 151, 2024).

<sup>16</sup> Sentencia TSJ de 25 de enero de 2023, comentada por Arias Castaño en *Revista catalana de dret ambiental* (vol. XIV, 1, 2023).

<sup>17</sup> La Ley deroga el RAMINP (primer apartado de la disposición derogatoria única) y literalmente lo sustituye en todas las referencias normativas de remisión que puedan subsistir (disposición adicional primera).

juego una o la otra será, como veremos, uno de los aspectos menos claros y problemáticos de la Ley. A estas figuras se une la necesaria para las actividades sometidas a autorización ambiental integrada por mandato del anexo I de la legislación estatal básica<sup>18</sup>, que se adjetiva en la norma asturiana como autorización ambiental integrada ordinaria.

Así las cosas, existirán tres regímenes de intervención administrativa gradual, que en general, aunque no siempre, funcionan en intensidad creciente según el impacto ambiental: dos autorizaciones ambientales integradas (AAI, ordinaria y simplificada, que otorga y registra la Comunidad Autónoma) y simple declaración responsable (de la que se encargarán los Ayuntamientos<sup>19</sup>).

Veamos a continuación algunos interrogantes que el examen de la Ley suscita respecto a la estructura descrita y, en particular, sobre el ámbito objetivo de la declaración responsable ambiental. Ello desde diferentes perspectivas: su vinculación al impacto ambiental (esto es, la identificación del criterio que se va a seguir para determinar cuál sea su objeto); su vinculación a la evaluación de tal impacto (que coincide teóricamente con la delimitación procedimental de su objeto), y su vinculación a actividades concretas (la determinación material de tal objeto).

### 1.1 Declaración responsable e impacto ambiental

La mayor parte de síntesis rápidas de la Ley 1/2023 presentan el régimen de la nueva declaración responsable ambiental como título que permite iniciar actividades de bajo impacto ambiental. También la que acaba de hacerse más arriba, aunque ya hemos hecho una precisión importante: funciona así en general, pero no siempre.

La salvedad de la vinculación del grado creciente de intervención administrativa con el grado de impacto ambiental va hecha a lo que la Ley denomina actividades e instalaciones “de investigación, desarrollo y *experimentación* de

<sup>18</sup> Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

<sup>19</sup> Uno de los aspectos polémicos que generó la tramitación de la norma tenía que ver con las cargas que supone, en tanto al control *ex post*, el cambio de paradigma de la regulación para las entidades locales. La Federación Asturiana de Concejos (FAC) realizó importantes alegaciones, el Instituto Asturiano de Administración Pública Adolfo Posada organizó varias sesiones formativas sobre la Ley recién aprobada y su texto contiene una disposición adicional (la sexta) que prevé una compensación en su favor. Allí se dispone que el Principado de Asturias, en el ámbito de la cooperación con las entidades locales, deberá contribuir en la financiación de los costes económicos adicionales que la aplicación de la Ley pudiera generar a los Ayuntamientos, incluyendo la correspondiente partida económica en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales.

nuevos productos y procesos”, que no estarán nunca sujetas a AAI por disposición expresa del art. 33.1 de la Ley 1/2023, bastando la declaración responsable con independencia de su posible impacto ambiental.

Este tipo de actividades se definen por el legislador de forma autorreferencial, pero imprecisa.

Se indica así (art. 5.26) que son proyectos de investigación, desarrollo e *innovación* (los comúnmente conocidos como I+D+i) los que tengan por objeto el estudio o la *experimentación* de nuevas tecnologías o procesos<sup>20</sup>, y que cuenten con una evaluación positiva obtenida en una convocatoria pública de ayudas a la investigación o que aporten el correspondiente certificado de actividad de I+D+i otorgado por un organismo acreditado (art. 5.26). El art. 33.2 dispone que el titular de la actividad o instalación donde el proyecto se vaya a llevar a cabo tiene que “comunicar[lo] al órgano sustantivo ambiental”<sup>21</sup> y que este dispone de un plazo de 30 días para el examen de los detalles y el requerimiento, en su caso, de la adopción de medidas adicionales (art. 33.3).

Se trata de una cuestión que no es menor y que no está exenta de problemas. La Ley asturiana asegura que la duración de los proyectos de este tipo será siempre cierta (según exigencias de la convocatoria, en su caso, o del certificado de I+D+i que al efecto se ha de expedir por un organismo acreditado), pero puede que los daños ambientales que se produzcan sean irreversibles. La UE viene exigiendo en la aplicación de sus fondos el cumplimiento del principio DNSH (*do not significant harm*: no causar un perjuicio significativo al medioambiente)<sup>22</sup>. Sólo cuando este aspecto se evalúe también en la convo-

---

<sup>20</sup> La Ley 1/2023 tiene poca claridad sistemática al manejar los términos de “innovación” y de “experimentación”. Parece que entiende esta última como parte de la primera (así, en la definición contenida en el art. 5.26), pero prefiere el término más específico en otros preceptos (como el citado art. 33 y también en el 24.3). Dice así, definir lo que son “proyectos de investigación, desarrollo y experimentación”, pero lo que define son los proyectos I+D+i.

<sup>21</sup> Parece, por coherencia interna de la norma, que tal órgano sustantivo será el autonómico, aunque la declaración se presente y deba ser controlada por los órganos municipales. La referencia a la “comunicación” es también llamativa, porque la Ley 1/2023 es poco precisa a la hora de manejar el término. A veces forma parte de una fórmula general, casi estilística, con el régimen de autorización y de declaración responsable (v. gr. arts. 5.14 o 5.28); otras veces parece quedar claro que se usa para remitirse a su eventual juego en normas sectoriales (art. 5.8, 38 o 71), pero en ocasiones se hace una regulación concreta en la propia Ley, siempre muy genérica (además de en el citado art. 33, sucede en los arts. 61, 65 o 66). En esa clave parece también que tendría que entenderse la referencia a la comunicación en el art. 5.2 de la Ley.

<sup>22</sup> Reglamento 2020/852 de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles. Sobre este principio, puede verse el trabajo de Patiño Miñana, D., “La contribución de los fondos Next Generation al contrato social para el siglo XXI (una aproximación desde el principio DNSH)”, *Revista de treball, economia i societat*, 107, 2022. Ha sido un principio de atención creciente en la doctrina administrativista (sobre todo en la perspectiva de control de subvenciones y contratación del sector público) pero

catoria concreta que nos ocupe, o por el organismo acreditado de que se trate, quedará garantizado, indirectamente y con la información disponible, que el daño ambiental susceptible de producirse, al menos, no será “significativo” en los términos del Derecho de la UE.

Instintivamente podría buscarse un paralelismo entre el nivel de impacto ambiental y el grado del daño, pero es algo en lo que la Ley no profundiza pareciendo que deriva responsabilidades al control de los entes financiadores de la investigación que, no puede olvidarse, trabajan siempre sobre solicitudes prospectivas sin certezas plenas.

## 1.2 Declaración responsable y evaluación de impacto ambiental

Dejando ya la excepción al margen, puede decirse que la declaración responsable está prevista en la Ley 1/2023 para actividades de “menor incidencia ambiental” (el vínculo se prevé, de forma ciertamente tautológica, en preceptos como los arts. 5.2 y 5.11).

El ámbito de aplicación objetivo de la declaración ambiental responsable no se define taxativamente en la Ley, sólo se identifican como sometido a ella, por exclusión, aquello que no necesita AAI ni evaluación de impacto ambiental (EIA) ordinaria (art. 68). Por su parte, quedan sometidas a AAI simplificada las actividades o instalaciones que, no estando incluidas en el anexo I de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, requieren EIA ordinaria o una autorización ambiental sectorial en materia de agua, aire, suelo o residuos conforme a la normativa estatal o autonómica (art. 31.1).

De conformidad con lo anterior, la no necesidad de una EIA ordinaria es, pues, la bisagra general que abre la puerta a considerar que el menor impacto ambiental hace operar el régimen de declaración responsable. Bastará por tanto la declaración en el caso de actividades sometidas a EIA simplificada<sup>23</sup>. En tales casos no será posible, parece evidente, la integración procedimental; de hecho, la Ley asturiana exige contar con el informe de impacto ambiental (que es el documento que pone fin a la EIA simplificada<sup>24</sup>) *antes* de presentar la declaración responsable [art. 71.1 b)].

---

habrá que ver su juego efectivo más allá de los Fondos *Next Generation* a los que nació ligado.

<sup>23</sup> A la que se someterán los proyectos comprendidos en el anexo II de la estatal Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y los proyectos que no estando incluidos en el anexo I ni en el anexo II puedan afectar directa o indirectamente a los espacios Red Natura 2000.

<sup>24</sup> Art. 5.1.3 e) de la ya citada Ley 21/2023 de evaluación ambiental.

Aunque pueda pecar de imprecisión, el sistema parece lógico, y *a priori*, incuestionable (no hay en estos casos integración procedimental con la AAI porque esta no es necesaria, y se mantiene la diferenciación conceptual entre EAI y AAI<sup>25</sup>), pero plantea algunas cuestiones de coherencia.

Y es que, cuando la misma Ley asturiana se refiere a la coordinación de los procedimientos de AAI y de EIA de competencia autonómica, se dice (art. 79.1) que el procedimiento de coordinación será de aplicación a las instalaciones sometidas a AAI que requieran de EIA ordinaria *o simplificada* de conformidad con lo establecido en Ley 21/2013. El art. 80 regula después, de forma directa, la coordinación de los procedimientos de AAI y de EIA simplificada. Pero... una EAI simplificada ¿no hacía innecesaria la AAI?

### 1.3 Declaración responsable y actividades de menor incidencia ambiental

La regulación de la declaración responsable ambiental, más allá de las reticencias que pueda generar esta figura en relación con el cambio de paradigma del control previo al control *ex post*, está rodeada en la Ley de una fuerte indeterminación. A falta de un listado claro de cuáles son las actividades de menor impacto, el Principado ha aprobado un “listado orientativo” de actividades que quedarían bajo la cobertura de la declaración responsable<sup>26</sup>. Pese a tal carácter “orientativo” (*sic*) y por tanto no vinculante, el documento indica de manera expresa que “es susceptible de ser modificado, ampliado y concretado en el desarrollo reglamentario que se lleve a cabo tras la entrada en vigor de la ley”. Una técnica ¿normativa? que resulta, al menos, discutible<sup>27</sup>.

La Administración autonómica ha publicado igualmente un *Manual para el desarrollo del régimen de inspección ambiental de las declaraciones de responsabilidad ambiental*, que ofrece un diagrama muy visual sobre las claves para determinar el régimen de intervención aplicable a una nueva actividad de acuerdo con la Ley<sup>28</sup>. En general debe saludarse este esfuerzo de difusión de

---

<sup>25</sup> Como es bien sabido, son técnicas de prevención distintas, ambas impuestas por el Derecho de la Unión. Al respecto, *vid.* Rosa Moreno, J., “Autorización ambiental integrada y Evaluación de impacto ambiental”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm extra. 7, 2004, pp. 185-215.

<sup>26</sup> Puede consultarse (último acceso el 25 de febrero de 2026) en [https://medioambiente.asturias.es/documents/646140/0/Listado+actividades+DRA\\_revGAB.pdf/9c1f3dde-4d05-f336-08a0-083d2a6b81a4](https://medioambiente.asturias.es/documents/646140/0/Listado+actividades+DRA_revGAB.pdf/9c1f3dde-4d05-f336-08a0-083d2a6b81a4).

<sup>27</sup> En el momento de escribir estas líneas (26 de febrero de 2026), el registro de las técnicas de intervención refleja inscritas 98 declaraciones responsables ambientales y 118 AAI simplificadas.

<sup>28</sup> [https://medioambiente.asturias.es/documents/646140/0/ManualDRA\\_Ficha1\\_v00.pdf/6afd6a39-93a4-0eac-a4d1-c26507435287](https://medioambiente.asturias.es/documents/646140/0/ManualDRA_Ficha1_v00.pdf/6afd6a39-93a4-0eac-a4d1-c26507435287) (último acceso, 26 de febrero de 2026). Junto a mu-

información y aproximación a los destinatarios (y aplicadores) de la Ley en un lenguaje fácil y gráfico, a través de infografías, resúmenes, flujogramas, etc. No obstante, conviene tener en cuenta los posibles riesgos de desactualización o imprecisión, y la eventual desinformación que de ello pudiera derivarse<sup>29</sup>.

## 2. Cuestiones competenciales y desarrollos normativos futuros

Como ya se ha comentado, con la Ley 1/2023 se han superado los problemas previos de aplicación del RAMINP, que ahora queda totalmente derogado, pero nacen dudas de interpretación de la propia Ley y de su juego con respecto a una normativa estatal básica que, como las Directivas que transpone, sigue siendo dual: la propia de la prevención y control integrados de la contaminación y la de la evaluación ambiental<sup>30</sup>.

No es de extrañar por ello que, en su momento, diferentes preceptos legales plantearan dudas de constitucionalidad a la Administración estatal. Ello propició que la Comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias se constituyera, designara un grupo de trabajo e iniciase las negociaciones previstas en el art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para resolver las discrepancias de constitucionalidad surgidas con relación con hasta quince artículos y disposiciones de la Ley (Acuerdo de 22 de junio de 2023)<sup>31</sup>. Entre los preceptos controvertidos estaban los arts. 68 y 79 que ya se han comentado.

Las correspondientes reuniones evitarían la interposición de un recurso de inconstitucionalidad. En efecto, la Comisión, en Acuerdo de 13 de diciembre de 2023<sup>32</sup>, consideró solventadas las discrepancias competenciales, aunque con una serie de condiciones. En particular, respecto a lo que nos está ocupando,

---

chos más documentos de ayuda, también está publicado otro gráfico similar en <https://medioambiente.asturias.es/documents/646140/0/Imagen+Gr%C3%A1fico+%282%29.pdf/d4bd1bf4-39dd-6f23-e198-f00a5038c8bf> (misma fecha de último acceso)

<sup>29</sup> Y resultan predicables también de guías prácticas, respuestas a preguntas frecuentes, glosarios, etc. (sobre este tema puede verse, respecto a un sector totalmente distinto, el trabajo de Boto Álvarez, A., “El registro documental de hospedajes: los medios electrónicos como fuente del derecho y la desinformación imperante”, *Revista general de Derecho Administrativo*, 69, (2025). En la materia de este trabajo, existe igualmente una “guía práctica” elaborada por el Principado y la Federación Asturiana de Empresarios, disponible, entre otros enlaces, en <https://medioambiente.asturias.es>.

<sup>30</sup> Para un balance de cómo otras Comunidades Autónomas se han ajustado a esa duplicidad puede verse el trabajo de Valencia Martín, G., “Los desarrollos legislativos autonómicos en materia de prevención y control integrados de la contaminación (AAI)”, *Actualidad jurídica ambiental*, núm. esp. 89, 2019, pp. 121-146.

<sup>31</sup> Publicado en el BOE núm. 167 de 14 de julio y en el BOPA núm. 135 de 14 de julio.

<sup>32</sup> Publicado en el BOE núm. 19 y en el BOPA núm. 15, ambos de 22 de enero del año siguiente.

entendiendo que las actividades e instalaciones de competencia estatal quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Ley asturiana y que la regulación de los regímenes de intervención ambiental se interpretará de conformidad con la normativa básica estatal.

El Acuerdo también recogía algunos compromisos de modificación o desarrollo normativo por parte del Gobierno del Principado de Asturias, que por el momento se han cumplido sólo en parte. Los trabajos destinados al desarrollo reglamentario de la Ley se iniciaron, mediante el trámite de consulta pública previa, en junio de 2023<sup>33</sup>, pero no han fructificado aún, aunque se esperaba para finales del año 2024. Sería esa la norma que, entre otras cosas, habría de especificar qué actividades se consideran de menor impacto ambiental para facilitar su regulación y seguimiento<sup>34</sup>.

### 3. Información y participación

En este último frente, el preámbulo de la Ley 1/2023 afirma haber seguido, en materia de información y participación pública, las directrices comunitarias de la Directiva 2003/4 relativa al acceso del público a la información medioambiental, así como la legislación estatal básica en la materia<sup>35</sup>. Efectivamente, el acceso a la información, la transparencia y la participación de la ciudadanía en el diseño y ejecución de las políticas públicas es uno de los principios que inspiran la Ley [art. 4 b)] y la información y participación pública en materia ambiental están ampliamente contempladas en el Título I (arts. 6-14). Sin poder entrar en detalle en todas estas cuestiones, nuestro análisis se centrará en algunas técnicas materiales de concienciación ambiental, información y transparencia, para detenernos después someramente en la regulación orgánica de la participación.

#### 3.1 Instrumentos para incentivar la participación

Entre los aspectos que entendemos que deben saludarse de la nueva normativa está la previsión de promoción de la participación de la ciudadanía mediante acciones de educación ambiental y concienciación para la protección

---

<sup>33</sup> La consulta se efectuó entre el 15 y el 29 de junio de 2023.

<sup>34</sup> Lo que sí se ha aprobado es una Resolución, de 14 de marzo de 2025, de la Consejería de Transición Ecológica, Industria y Comercio, que regula la declaración responsable ambiental aplicable a las actividades e instalaciones ganaderas de escasa incidencia ambiental ubicadas en los núcleos de población (BOPA núm. 78 de 24 de abril), cuestión a la que se refiere específicamente el apartado 2 de la disposición final quinta (desarrollo normativo de la Ley).

<sup>35</sup> Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

y mejora del medio ambiente como uno de los propios fines de la Ley [art. 3 h)]. Además, el art. 23 regula diferentes acciones en materia de investigación, educación ambiental y sensibilización.

Se dispone así que la Comunidad Autónoma fomentará e incentivará la investigación, el desarrollo y la innovación en la generación y aplicación de nuevos conocimientos en materia de medio ambiente y cambio climático (a tales efectos, se dice, se confía en la colaboración pública-privada)<sup>36</sup> y que se impulsarán acciones de formación dirigidas a los empleados del sector público autonómico<sup>37</sup>, además de otras acciones en ámbitos profesionales, empresariales, de las distintas Administraciones públicas y de la ciudadanía en general. En este aspecto concreto, en fin, existe un compromiso para impulsar la educación ambiental y la sensibilización del público, tanto en un frente asociativo y de voluntariado<sup>38</sup>, como mediante acciones en el sistema educativo<sup>39</sup>.

En relación con esto último, el art. 23.2 dispone que estos programas y actuaciones prestarán especial atención a la formación en “todos los ámbitos educativos”. Fue uno de los aspectos objeto de negociación en la Comisión bilateral, acordándose finalmente que tal expresión debe entenderse circunscrita, en relación con la educación universitaria, en línea con lo dispuesto en el art. 35 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, a los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales en los que resulte coherente conforme a las competencias inherentes a los mismos, así como la formación del profesorado universitario en este ámbito, sin perjuicio de la autonomía universitaria. Se rebaja, por tanto, el alcance aparente de la previsión, por razones competenciales.

### 3.2 Transparencia y acceso a la información

La transparencia ambiental, a través del intercambio y la difusión de la información ambiental, es también otro de los fines de la Ley [art. 3 g)], con compromisos explícitos de cumplimiento de la normativa estatal básica (art. 6)

<sup>36</sup> Con objeto de mejorar y transferir el avance de conocimiento en estas materias a las políticas públicas medioambientales y climáticas para un mejor desempeño ambiental de la sociedad asturiana en su conjunto (art. 23.1).

<sup>37</sup> A través de programas formativos para la educación y formación ambiental (art. 23.3).

<sup>38</sup> Mediante programas y actuaciones que transmitan y difundan conocimientos, información, actitudes, valores y pautas de comportamiento responsables con el medio ambiente (art. 23.2).

<sup>39</sup> Al respecto, se indica que se incluirán materias relacionadas con la protección del medio ambiente y el cambio climático en el currículo educativo de las enseñanzas que forman parte del sistema educativo (art. 23.2).

como, por otra parte, no podría ser de otra manera. Así, se dispone la garantía del derecho de acceso a la información ambiental en los procedimientos de intervención administrativa y de control e inspección (art. 12.2). Se prevé expresamente la garantía de participación del público interesado y del público en general en los procedimientos de intervención ambiental y en la elaboración, modificación, revisión y aprobación de planes, programas, proyectos y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente (art. 12.1). También se recoge el deber de dar respuesta motivada “en todo caso” a los comentarios, observaciones o alegaciones que, en tales procedimientos, en las fases previstas, se reciban (art. 12.2).

Igualmente se prevé la creación de un Registro de Entidades Ambientales en el Principado de Asturias, en el que habrán de inscribirse aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que quieran ser objeto de consulta en los procedimientos de evaluación y de intervención ambiental (art. 12.3)<sup>40</sup>.

### 3.3 *Cauces orgánicos de participación*

El precepto que regula de manera más directa los instrumentos estructurales de participación es el art. 13 de la Ley, relativo al Consejo de Medio Ambiente, órgano consultivo cuya composición se regula en el art. 14. La existencia de un órgano de representación y de participación de los distintos sectores sociales y profesionales en el diseño de la política ambiental del Principado de Asturias no es, desde luego, algo novedoso. Con una denominación que resulta además muy próxima a la de la Ley 1/2023, entre el año 1991 y 2012 existió formalmente en la Administración asturiana un “Consejo Regional de Medio Ambiente”, de cuya actividad efectiva no queda mucha noticia<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> La inscripción será posible, según dispone la Ley, para aquellas entidades que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por el procedimiento; que lleven dos años legalmente constituidas y vengán ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos, y que, según sus estatutos, desarrollen su actividad en el ámbito territorial que resulte afectado por la actividad o instalación.

<sup>41</sup> Puede comprobarse, *sensu contrario*, revisando las crónicas periódicas sobre el Principado de Asturias de la profesora Alonso Ibáñez para el *Observatorio de políticas ambientales*. En 2006, con ocasión de una retrospectiva (1978-2006) dio cuenta escuetamente de su existencia (p. 880). Salvo alguna otra mención referencial al describir la organización administrativa sectorial, el órgano no vuelve a aparecer hasta que se refirió desaparición en el volumen correspondiente a 2013 (p. 847).

Ese inicial Consejo había sido creado por el Decreto 30/1991, de 7 de marzo<sup>42</sup> y, tras varias actualizaciones de composición<sup>43</sup>, sería derogado definitivamente más de veinte años después<sup>44</sup>.

La exposición de motivos del Decreto hacía referencia a una Resolución de la Junta General por la que se emplazaba al Consejo de Gobierno a instituir un órgano consultivo y asesor en el que los distintos sectores sociales puedan estar representados y, así participar en el diseño de la política ambiental del Principado de Asturias. Lo justificaba en la influencia de la cuestión ambiental, a veces decisiva, en aspectos económicos, laborales, culturales y educativos, y en la necesidad de que la búsqueda de soluciones que nos permitan optar a niveles exigentes de calidad de vida deba contar con las opiniones de los agentes más directamente implicados. La proximidad de los discursos, a pesar de los treinta y cinco años transcurridos, es llamativa.

El Pleno de aquel Consejo Regional estaba integrado por diferentes representantes: de cada una de las dos organizaciones sindicales y de cada una de las dos organizaciones agrarias más representativas en el ámbito autonómico; de las organizaciones empresariales intersectoriales del mismo ámbito territorial; de las organizaciones conservacionistas y ecologistas; de los Concejos, y de diferentes instancias de la Administración del Principado de Asturias. Con carácter potestativo se preveía la participación también de dos representantes de la Universidad de Oviedo y otros dos de la Administración General del Estado<sup>45</sup>. Entre sus funciones estaban debatir e informar los temas de carácter general que sometiera a su consideración la Administración del Principado de Asturias, con referencia al fomento de la defensa y mejora del ambiente, la conservación de la vida silvestre y el medio natural y el

<sup>42</sup> Publicado en el BOPA núm. 99 de 2 de mayo, corrección de errores en el núm. 152 de 3 de julio.

<sup>43</sup> El Decreto 30/1991 se modificó en tres ocasiones (Decretos 30/2000, de 6 de abril; 62/2000, de 31 de agosto y 5/2004, de 22 de enero), cambiando su composición para ir reflejando otros cambios organizativos en la Administración autonómica (como la desaparición de la llamada Agencia de Medio Ambiente a la que estaba inicialmente adscrito el órgano, lo que se haría mediante el Decreto 30/2000; o el número de representantes de la Administración autonómica, en el 5/2004). Otros cambios buscaban revisar el procedimiento para la elección de algunos de sus miembros (en particular previendo la propuesta de los representantes de los concejos por la FAC, como se haría en el Decreto 30/2000) e incluir representación del Consejo de la Juventud y de la Federación de Montaña del Principado de Asturias, lo que se hizo al objeto de enriquecer los debates que pudieran suscitarse en el seno del Consejo (“introducción” del Decreto 62/2000).

<sup>44</sup> En virtud de la disposición derogatoria única del Decreto 77/2012, 14 junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, que fue publicado en el BOPA núm. 138 del día siguiente.

<sup>45</sup> Art. 4 del Decreto 30/1991.

control de la contaminación urbana e industrial; ejercer el alto patronazgo de los espacios protegidos, y proponer directrices generales en materia de planificación ambiental<sup>46</sup>.

La regulación del Consejo en la Ley 1/2023 incluye entre sus funciones el asesorar e informar de las políticas, estrategias, acuerdos y programas medioambientales promovidos desde el ámbito regional, y efectuar un seguimiento de los mismos; realizar propuestas para el debate o discusión por los agentes implicados sobre asuntos de contenido y consecuencias medioambientales; proponer o emitir informes, así como medidas que conecten las políticas ambientales con la generación de empleo, la colaboración público-privada y la descarbonización de la economía, o proponer buenas prácticas ambientales, que podrán orientar las decisiones en distintos ámbitos institucionales. Sus informes siempre tendrán carácter no vinculante<sup>47</sup>. Se compone de representantes de la Administración del Principado de Asturias; de la FAC; de las asociaciones o movimientos ciudadanos con mayor representatividad en el ámbito medioambiental; de las asociaciones u organizaciones de consumidores y usuarios; de la Federación Asturiana de Empresarios; de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito territorial del Principado de Asturias; de la Universidad de Oviedo y de los centros tecnológicos; de las Cámaras Oficiales de Comercio; del Real Instituto de Estudios Asturianos y de los colegios profesionales de los técnicos competentes. Además, participarán a título propio tres personas expertas de reconocido prestigio en materia de medio ambiente y, con carácter potestativo, representantes de la Administración General del Estado, dos de los cuales deberán ser, en su caso, en representación de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil.

Podría discutirse y examinar más en detalle la comparación de composiciones de los dos órganos y el juego de equilibrios, pero parece un debate estéril cuando el foco ha de ponerse, primeramente, pues la experiencia demuestra que no es algo garantizado, en su efectiva constitución y funcionamiento más allá de la norma. Y es que, como es evidente, el mero reconocimiento positivo de la importancia de la participación no es garantía de esta.

De hecho, las carencias en el diálogo y consenso social han rodeado a la Ley 1/2023 desde su tramitación. La consulta pública previa sobre la iniciativa, lanzada en julio de 2020 a través del portal *Asturias participa* no generó ningún

---

<sup>46</sup> Art. 2 del Decreto 30/1991.

<sup>47</sup> Art. 13 de la Ley 1/2023.

comentario, a pesar de la evidente importancia estructural de la materia<sup>48</sup>. Es una muestra de la necesidad de aumentar, con carácter urgente, la conciencia ciudadana y su implicación activa en la relación con las Administraciones<sup>49</sup>. El Anteproyecto, por su parte, sí suscitó contestación de diferentes grupos ambientales asturianos, quizás como reflejo del debate político que se acabaría escenificando en el Parlamento<sup>50</sup>.

En todo caso, y más allá de lo que parece una escasa ambición del texto de la norma para avanzar en materia de participación e información ambiental, el mayor problema que se percibe en este frente no está únicamente en la parte del articulado que se refiere de forma directa a ello, sino el efecto que, en la práctica, puedan tener otras disposiciones.

Así, en particular, la previsión de reducción de plazos de las autorizaciones ambientales de instalaciones y actividades “estratégicas” (art. 32). Tales instalaciones y actividades se definen en ese mismo precepto de una forma muy abierta y amplia, como aquellas con una relevancia especial en la recuperación económica, social y territorial del Principado de Asturias, entre otras razones, por conllevar una expansión significativa y sostenible del tejido industrial y/o su consolidación<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> No es un fenómeno aislado. Sintomáticamente, tampoco la consulta pública previa del Anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Participación Ciudadana recibió ningún comentario a través del portal. Ello refuerza la importancia de iniciativas en la materia (el Anteproyecto de esta Ley ha cerrado el plazo para presentación de alegaciones el 26 de febrero).

<sup>49</sup> Pues, en línea con lo ya dicho en otros trabajos, Menéndez Sebastián, E. M<sup>º</sup>. y Ballina Díaz, J., *Sostenibilidad social y ciudadanía administrativa digital*. Reus, 2022, en cuanto a las formas de consulta y participación, es preciso promover una aplicación ordenada y eficaz, de manera rigurosa y ejemplar para dar al proceso de toma de decisiones un alto grado de eficacia y legitimidad.

<sup>50</sup> La fractura fue manifiesta a la vista del sentido de las intervenciones de algunos representantes de organizaciones ecologistas en sus comparecencias informativas ante la Comisión de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático de la Junta General del Principado el día 3 de junio de 2023 y diferentes publicaciones después (la sesión puede visualizarse en <https://videoteca.jgpa.es/watch?id=MjU2MWE0MjctZGNkMy00ODQ5LWFIZWMtZGRhMjUzNmFjNDVm>). Se dio noticia después del rechazo de más de treinta organizaciones ecologistas al anteproyecto ([https://www.rtpa.es/noticias-asturias:Mas-de-30-asociaciones-ecologistas-rechazan-la-Ley-de-Calidad-Ambiental\\_111666088767.html](https://www.rtpa.es/noticias-asturias:Mas-de-30-asociaciones-ecologistas-rechazan-la-Ley-de-Calidad-Ambiental_111666088767.html)). La Ley 1/2023 sería finalmente aprobada con los votos en contra de Podemos e IU.

<sup>51</sup> Resulta imposible no evocar, en este punto, la también reciente Ley 7/2024, de 20 de diciembre, de Proyectos de Interés Estratégico. Su art. 1.2 define (a sus efectos) el proyecto de interés estratégico como aquel que contribuya a la dinamización económica y social o a la consolidación de una actividad empresarial, generando riqueza y empleo de calidad.

#### IV. FUTURO: LA NECESIDAD DE UNA VERDADERA VISIÓN ESTRATÉGICA AMBIENTAL

El recorrido histórico y normativo examinado a lo largo de este trabajo —desde la prolongada pervivencia del RAMINP y la conflictividad asociada a su aplicación en el ámbito autonómico, hasta la aprobación de la Ley 1/2023, de calidad ambiental del Principado de Asturias— permite formular una reflexión de alcance más general sobre el modo en que Asturias se integra en el proceso europeo de protección ambiental. Si el pasado ha estado marcado por desfases normativos, incertidumbres interpretativas y tensiones competenciales, y el presente por un esfuerzo sistematizador aún necesitado de desarrollo reglamentario y consolidación práctica, el futuro exige un cambio de enfoque. No basta con transponer; es necesario anticipar. No es suficiente cumplir; es preciso planificar. En definitiva, resulta imprescindible incorporar una verdadera visión estratégica ambiental.

La idea de estrategia, en el ámbito jurídico-público, no puede reducirse a la mera proclamación de objetivos programáticos ni a la aprobación de documentos de planificación sin efectos operativos. Desde la perspectiva del *Estado estratégico*<sup>52</sup>, la estrategia implica, simultáneamente, una visión de futuro y una capacidad administrativa suficiente para hacerla realidad. Supone la identificación de metas a medio y largo plazo, la articulación coherente de instrumentos normativos y organizativos para alcanzarlas, y la evaluación continua de resultados en un contexto cambiante. Aplicada al ámbito ambiental, esta concepción exige integrar la sostenibilidad en el núcleo de la acción pública, superando la lógica reactiva que históricamente ha caracterizado buena parte de los procesos de transposición.

El Derecho ambiental de la Unión Europea presenta una naturaleza dinámica y evolutiva. Las directivas no se limitan a fijar estándares mínimos estáticos, sino que se insertan en una agenda política ambiciosa —transición ecológica, neutralidad climática, economía circular, protección de la biodiversidad— que redefine progresivamente las exigencias normativas. En este contexto, la Comunidad Autónoma no puede limitarse a adaptar su ordenamiento cuando el desfase resulta ya evidente o cuando la presión de un procedimiento de infracción se hace inminente. Una visión estratégica exige sistemas internos de alerta temprana, seguimiento sistemático de iniciativas europeas y planificación anticipada de los desarrollos normativos necesarios.

---

<sup>52</sup> En la idea expuesta por el Conseil d'État, *Étude annuelle 2025. Inscrire l'action publique dans le temps long*. La Documentation française, 2025.

Desde esta perspectiva, la experiencia asturiana ofrece enseñanzas elocuentes. La prolongada vigencia del RAMINP, con su consiguiente litigiosidad y las dudas sobre su compatibilidad con el marco constitucional y europeo, evidenció los riesgos de la inacción normativa. La Ley 1/2023 ha supuesto, sin duda, un avance en términos de sistematización y adecuación al Derecho de la Unión. Sin embargo, su eficacia futura dependerá de factores que trascienden su texto: el desarrollo reglamentario pendiente, la clarificación de conceptos indeterminados, la correcta delimitación de los regímenes de intervención y la coherencia con la legislación básica estatal. Sin capacidad administrativa suficiente, la norma corre el riesgo de convertirse en un marco formalmente moderno, pero operativamente incierto.

La estrategia ambiental autonómica debe, por tanto, asentarse sobre una capacidad administrativa reforzada. Esta capacidad se proyecta en varias dimensiones. En primer lugar, en la dimensión organizativa: resulta imprescindible dotar a los órganos competentes en materia ambiental de estabilidad estructural, recursos humanos especializados y mecanismos de coordinación interna que eviten la fragmentación sectorial. La integración efectiva de las técnicas de evaluación ambiental, autorizaciones sectoriales e inspección requiere no solo previsiones legales, sino protocolos claros, interoperabilidad de sistemas de información y cultura administrativa compartida.

En segundo término, la capacidad administrativa se relaciona con la profesionalización y formación continua del personal al servicio de la Administración. El Derecho ambiental europeo es técnicamente complejo y evoluciona con rapidez; su aplicación exige competencias jurídicas, técnicas y científicas que no pueden improvisarse. La estrategia pasa, así, por invertir en conocimiento, fomentar la especialización y consolidar equipos capaces de interpretar y aplicar el acervo comunitario con solvencia. Ello conecta, además, con la dimensión educativa y de concienciación prevista en la propia Ley 1/2023, que no ha de limitarse a la ciudadanía, sino abarcar de manera prioritaria a los propios operadores públicos.

Una tercera dimensión esencial es la coordinación multinivel. El sistema constitucional de distribución de competencias sitúa al Estado como titular de la competencia básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), mientras que las Comunidades Autónomas ejercen competencias de desarrollo y ejecución. Esta arquitectura exige cooperación leal y corresponsabilidad en la prevención de incumplimientos del Derecho de la Unión. La experiencia de la Comisión bilateral Estado-Principado, activada para resolver discrepancias sobre la Ley 1/2023, demuestra que el diálogo institucional puede evitar conflictos jurisdiccionales. No obstante, desde la lógica del *Estado estratégico*,

estos mecanismos no deberían activarse solo ante la amenaza de un recurso de inconstitucionalidad, sino institucionalizarse como foros permanentes de seguimiento normativo y prevención de riesgos de infracción.

En efecto, el déficit de transposición y los procedimientos de infracción no son únicamente un problema estatal abstracto; sus consecuencias financieras y reputacionales repercuten sobre el conjunto del sistema. Una estrategia ambiental coherente debe incluir instrumentos internos de evaluación de riesgos de incumplimiento, calendarios de adaptación normativa y sistemas de información compartidos que permitan detectar tempranamente posibles desajustes entre el Derecho europeo, la legislación básica estatal y el desarrollo autonómico.

La visión estratégica implica también integrar la dimensión ambiental en la planificación económica y territorial. Asturias afronta desafíos estructurales vinculados a la transición energética, la reindustrialización y la cohesión territorial. En este contexto, la tentación de contraponer desarrollo económico y protección ambiental puede reaparecer bajo nuevas formas, como revela la categoría de instalaciones y actividades “estratégicas” prevista en la Ley 1/2023. Desde una perspectiva estratégica, la sostenibilidad no debe operar como límite externo que se flexibiliza para favorecer determinadas inversiones, sino como criterio definitorio del propio modelo de desarrollo. La calificación de un proyecto como estratégico no puede traducirse en una reducción meramente procedimental de garantías, sino en una evaluación integral de su contribución a los objetivos climáticos, de calidad ambiental y de empleo sostenible.

Ello enlaza con la necesidad de coherencia entre políticas sectoriales. La estrategia ambiental no puede desarrollarse de manera aislada respecto de la política energética, industrial, de infraestructuras o de ordenación del territorio. El Estado estratégico se caracteriza precisamente por la capacidad de articular políticas públicas de forma integrada, evitando contradicciones normativas o incentivos cruzados que vacíen de contenido los objetivos proclamados. En el ámbito asturiano, esto exige mecanismos de coordinación interdepartamental sólidos y una evaluación *ex ante* del impacto ambiental de las grandes decisiones estratégicas, más allá del cumplimiento formal de los procedimientos de evaluación de impacto.

Otra dimensión ineludible de la estrategia es la evaluación y el aprendizaje institucional. La aprobación de una ley no cierra el proceso; lo inaugura. La experiencia comparada muestra que los sistemas más eficaces son aquellos que incorporan mecanismos de revisión periódica, indicadores de desempeño y auditorías internas que permitan ajustar las políticas en función de resultados. En un entorno europeo donde las directivas incorporan cada vez más obligaciones

de seguimiento y reporte, la Administración autonómica debe prepararse para gestionar información fiable, sistematizar datos y utilizarlos para mejorar su propia actuación.

Finalmente, la visión estratégica ambiental se proyecta sobre la legitimidad democrática de las decisiones públicas. La participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información no constituyen meras exigencias formales derivadas del Derecho europeo, sino auténticas garantías de calidad institucional. La limitada participación inicial en la tramitación de la Ley 1/2023 evidencia que la cultura participativa no se impone normativamente. Un Estado estratégico ha de fomentar activamente la implicación social, habilitar canales accesibles y asegurar que las aportaciones recibidas tengan incidencia real en la decisión pública, condición necesaria para la estabilidad de la política ambiental.

En suma, el futuro de la integración asturiana en sostenibilidad y protección ambiental no depende solo de la correcta transposición de nuevas directivas, sino de la capacidad autonómica para actuar estratégicamente en el Estado compuesto. Ello exige anticipación normativa, solidez organizativa, cualificación técnica, cooperación multinivel y coherencia entre políticas públicas. La preservación del patrimonio natural asturiano demanda instituciones orientadas al largo plazo y capaces de situar la sostenibilidad como eje permanente de la acción pública, evitando nuevos desfases y consolidando una integración europea sólida y eficaz.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO IBÁÑEZ, M. R., “Política ambiental del Principado de Asturias”. En Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de políticas ambientales 1978-2006*. Thomson-Aranzadi, 2006, pp. 867-892.
- ALONSO IBÁÑEZ, M. R., “Principado de Asturias: gestión ambiental y modelo territorial, nuevas oportunidades”. En López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2013*. Thomson Reuters-Aranzadi, 2013, pp. 843-856.
- ARIAS CASTAÑO, A., “Derecho y políticas ambientales en Asturias (primer semestre 2023)”, *Revista catalana de dret ambiental*, XIV, 1, 2023, pp. 1-16.
- ARIAS CASTAÑO, A., “Jurisprudencia ambiental en Asturias (primer semestre 2023)”, *Revista catalana de dret ambiental*, XIV, 1, 2023, pp. 1-11.
- BAENA PINEDO, P., “La persistencia del Reglamento de actividades molestas,

- insalubres, nocivas y peligrosas”, *Revista de Administración pública*, 189, 2012, pp. 203-423.
- BLASCO HEDO, E., “Ley del Principado de Asturias 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 133, 2023, pp. 119-122.
- BOTO ÁLVAREZ, A., “Bibliografía básica y jurisprudencia significativa en asuntos de relevancia asturiana”. En Sosa Wagner, F. (dir.), *Asturias: 40 años*. Reus, 2021, pp. 491-527.
- BOTO ÁLVAREZ, A., “El registro documental de hospedajes: los medios electrónicos como fuente del derecho y la desinformación imperante”, *Revista general de Derecho Administrativo*, 69, 2025.
- CONSEIL D’ÉTAT, *Étude annuelle 2025. Inscrire l’action publique dans le temps long*. La Documentation française, 2025.
- DÍAZ GONZÁLEZ, T. E., “La protección del medio ambiente y su paisaje”. En Sosa Wagner, F. (dir.), *Asturias: 40 años*. Reus, 2021, pp. 387-431.
- MARTÍN DELGADO, I., “Incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y Directivas: la necesaria mejora de los procedimientos internos de transposición”, *2/19 Preprints series of the Center for European Studies Luis Ortega Álvarez and the Jean Monnet Chair of European Administrative Law in Global Perspective*, 2019.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.<sup>a</sup>., “La regulación y gestión urbanística y ambiental de los montes y su proyección sobre la salud y calidad de vida”. En Bustillo Bolado, R. O. (dir.), *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida: estudios jurídicos*. Aranzadi, 2025, pp. 435-468.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.<sup>a</sup>. y BALLINA DÍAZ, J., *Sostenibilidad social y ciudadanía administrativa digital*. Reus, 2022.
- MORA RUÍZ, M., “Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5<sup>a</sup>, Ponente: Jorge Rodríguez –Zapata Pérez)”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 13, 2012, pp. 52-54.
- PASCUAL NÚÑEZ, M., “Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 19 de diciembre de 2024 (Sala de lo Contencioso, Sección 2<sup>a</sup>. Ponente: Jorge Germán Rubiera Álvarez)”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 156, 2025, pp. 524-528.
- PASCUAL NÚÑEZ, M., “Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 26 de septiembre de 2024 (Sala de lo Contencioso, Sección 2, Ponente: Luis Alberto Gómez García)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 151, 2024, pp. 239-241.

- PATIÑO MIÑANA, D., “La contribución de los fondos Next Generation al contrato social para el siglo XXI (una aproximación desde el principio DNSH)”, *Revista de treball, economia i societat*, 107, 2022.
- ROSA MORENO, J., “Autorización ambiental integrada y Evaluación de impacto ambiental”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm extra. 7, 2004, pp. 185-215.
- SANTAMARÍA ARINAS, R. J., “La ultraactividad del viejo RAMINP frente a los retos de la nueva policía de actividades clasificadas”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 33, 2016, pp. 203-228.
- VALENCIA MARTÍN, G., “Los desarrollos legislativos autonómicos en materia de prevención y control integrados de la contaminación (AAI)”, *Actualidad jurídica ambiental*, núm. esp. 89, 2019, pp. 121-146.