

Cantabria:  
El desarrollo de la fiscalidad ambiental autonómica

---

MARCOS GÓMEZ PUENTE

*Sumario*

Página

1.	VALORACIÓN GENERAL: LA FISCALIDAD REGIONAL AMBIENTAL.....	
2.	LA ACTIVIDAD NORMATIVA .....	
	A)	<i>Instrumentos de intervención administrativa....</i>
	B)	<i>Protección de los recursos naturales.....</i>
	C)	<i>Lucha contra la contaminación.....</i>
	D)	<i>Otros objetos.....</i>
3.	LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	
4.	JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.....	
5.	CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES .....	
6.	APÉNDICE INFORMATIVO.....	
	A)	<i>Organización.....</i>
	B)	<i>Normativa de contenido o interés ambiental.....</i>
	C)	<i>Instrumentos de planificación.....</i>
	D)	<i>Sentencias de interés autonómico.....</i>
	E)	<i>Publicaciones jurídicas.....</i>

\* \* \*

## 1. VALORACIÓN GENERAL: LA FISCALIDAD REGIONAL AMBIENTAL

En el informe de este año, muy cercana ya la celebración de las elecciones, parece oportuno destacar cómo ha venido desarrollándose, a lo largo de la legislatura que termina la fiscalidad verde de la región, con la creación de nuevos tributos y la actualización de otros, dando expresión al principio ambiental clásico quien contamina paga que tiene también continuidad, en el orden tributario, por el principio de imputación y recuperación del coste de los servicios ambientales.

Las Comunidades Autónomas gozan de una potestad tributaria derivada, esto es, para establecer tributos han de tener en cuenta lo previsto no sólo en la Constitución sino también en las leyes estatales [arts. 133.2 y 157.1.b) CE], de modo que han sido la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y el Estatuto de Autonomía para Cantabria (arts. 45 y 47) los que han reconocido y delimitado la autonomía financiera de la Comunidad y regulado el establecimiento de tributos autonómicos.

La capacidad tributaria autonómica es, por tanto, limitada y queda enmarcada por los siguientes principios constitucionales y legales: (i) El principio de reserva de ley, de modo que la creación de nuevos tributos requiere la intervención legislativa del Parlamento cántabro (arts. 9.1.a EAC y 31.3 y 133 CE). (ii) El principio de competencia material, de forma que la creación de tributos debe estar vinculada al ejercicio de actividades o a finalidades relacionadas con las materias de competencia autonómica. (iii) El principio de separación o interdicción de la sobreimposición, de modo que los tributos autonómicos no pueden recaer sobre hechos imponible ya gravados por el Estado (art. 6.2 LOFCA), aunque un mismo hecho imponible pueda ser objeto de gravámenes diferenciados (STC 37/1987, de 26 de marzo). (iv) El principio de territorialidad, que circunscribe la potestad tributaria autonómica a los elementos patrimoniales, rendimientos originados, gastos realizados, etc., dentro del territorio regional (arts. 157.2 CE y 9.a y .b LOFCA). Y, (v) el principio de no interferencia en la libertad de circulación de personas, mercancías, servicios o capitales o en la libertad de residencia o establecimiento, en aras de la unidad de mercado deseada por el ordenamiento constitucional (art. 139.2 CE) y eurocomunitario (art. 3.2 Tratado de la Unión Europea).

Con los límites descritos las CCAA pueden configurar y exigir nuevos tributos bajo cualquiera de las formas generalmente previstas por el ordenamiento tributario general (cuyo principal hito normativo es la Ley General Tributaria, Ley 58/2003, de 17 de diciembre [LGT]), o sea, impuestos, tasas y contribuciones especiales, conforme a la clasificación tributaria que realiza el artículo 2.2 LGT. Tributos que pueden tener como finalidad única o primordial la recaudación u obtención de los ingresos necesarios para el genérico sostenimiento de los gastos públicos (finalidad fiscal o recaudatoria, que es consustancial a la noción misma de tributo) –tributos de carácter fiscal, se dice–, o incorporar además una intención o propósito distinto, no estrictamente fiscal o recaudatorio, estableciéndose como instrumentos (de disuasión, por ejemplo) al servicio de una determinada política sectorial (empleo, vivienda o, en lo que ahora toca, protección ambiental) –tributos de carácter extrafiscal–.

Pues bien, no siendo muy amplio el margen para la creación de tributos que dejan los límites mencionados, algunas Comunidades, como la cántabra, han encontrado en la política ambiental el espacio económico y la justificación para la creación de nuevos tributos o la de modificación de los existentes. Este año, el Impuesto sobre bolsas de plástico de un solo uso, que grava el suministro y la utilización de estos envoltorios, que devienen residuos de difícil eliminación o gestión, y fomenta el uso de otros alternativos; anteriormente, el Impuesto sobre Depósito de Residuos en Vertedero,

que grava la acumulación o depósito de residuos en suelo y fomenta las actividades de aprovechamiento, reciclado o valorización de residuos; el Canon de Saneamiento, que grava la generación y vertido por el contribuyente de aguas residuales y fomenta el consumo responsable del agua, al tiempo que sirve para trasladar a los consumidores de agua el coste de los servicios de saneamiento y depuración que facilitan la regeneración ambiental; el Impuesto de Matriculación de Vehículos, incrementando la presión sobre los más contaminantes para fomentar la compra de vehículos ambientalmente más eficientes; o, en fin, el cobro de tasas por la prestación de servicios públicos de contenido o propósito ambiental o por la utilización de las infraestructuras ambientales, para trasladar a sus usuarios el coste de los mismos y fomentar su uso racional o la corresponsabilidad patrimonial de quienes obtienen provecho de actividades contaminantes (como las tasas de gestión de residuos sólidos urbanos, la de abastecimiento de agua en alta, las de prestación de servicios de regulación ambiental –autorizaciones ambientales, ordenación de emisores de gases de efecto invernadero, inspección de emisiones–, etc.).

Todos ellos son tributos que, según lo expuesto, deberían servir como instrumento para la ejecución de dicha política y no tener sólo un propósito recaudatorio general, tentación política en la que puede ser fácil caer cuando, en situaciones de crisis económica como la presente, disminuyen los recursos ordinarios que proporcionan otras fuentes tributarias y no puede subvenirse con ellos el gasto público. El incremento de la presión fiscal, sea por la implantación de nuevos tributos, sea por la elevación de tarifas de los existentes, es, precisamente, uno de los argumentos recurrentes con los que la oposición ha venido criticando la actuación del Gobierno en este último decurso de la legislatura regional.

Que el empleo de estos instrumentos tributarios especiales –aunque la finalidad de todo tributo sea, por esencia, recaudar– no se aparte de su finalidad teórica parece indispensable para que se interiorice socialmente el principio quien contamina paga y la necesidad de contener y asumir los costes de la sostenibilidad, porque las infraestructuras de mantenimiento que contribuyen a sostener o mejorar las condiciones ambientales y la calidad de vida, no se sufragan solas. En esa línea, la recuperación de costes, trasladando los gastos de inversión y funcionamiento de las infraestructuras y servicios ambientales a los usuarios directos de los mismos, en proporción a la intensidad del desgaste, uso o aprovechamiento de estos bienes ambientales, parece una consecuencia necesaria del principio quien contamina paga, pero, desde la perspectiva inversa, también parece necesaria la progresiva afectación o vinculación de los ingresos así obtenidos a los objetivos ambientales que justifican las exacciones, para evitar que puedan ser atraídos por un propósito recaudatorio general que tiene en el ámbito de la tributación fiscal –no en el de la extra fiscalidad– su lugar propio.

Valga, pues, esta reflexión general, propiciada por el estudio del curso político ambiental de Cantabria en 2010, para introducirnos en la descripción y el estudio de las leyes, disposiciones y actuaciones administrativas y judiciales que dan expresión jurídi-

ca a las decisiones políticas adoptadas en esta materia, que es lo que se pretende hacer en los epígrafes siguientes de este informe.

## 2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

### A) INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

Tres años después de lo previsto por el legislador ha visto finalmente la luz el *Reglamento de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, Decreto 19/2010, de 18 de marzo*.

Dicha Ley vino a actualizar y desarrollar el ordenamiento autonómico con el ánimo de despejar algunas incertidumbres que suscitaba la regulación precedente (por la deficiente articulación entre la legislación autonómica y la estatal básica de directa aplicación) y de integrar en un sistema unitario, coherente y racional todas las actuaciones administrativas de prevención, de control del funcionamiento (verificación, inspección, corrección y adaptación) y de sanción. Aunque ambos objetivos quedaron, en buena medida, pendientes de la concreción o el desarrollo reglamentario necesarios para la efectiva aplicación de la Ley.

Parece oportuno recordar, antes de detenernos en el nuevo reglamento, que la intención principal del legislador era tanto racionalizar y ordenar el conjunto de técnicas, procedimientos, instrumentos y registros en los que descansa el control administrativo de los efectos ambientales de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades, como lograr un control administrativo integral, del que no pudiera sustraerse ninguna actuación susceptible de producir dichos efectos, pero también proporcionado a la potencial gravedad o alcance de los mismos, escalonando u ordenando en función de ella la intensidad de la intervención administrativa.

Bajo esa premisa, pues, las actuaciones a controlar se distribuyeron y enunciaron por listas, sujetándose respectivamente a los trámites de la autorización ambiental integrada (Anexo A), de la evaluación de impacto ambiental de planes y programas (anexo B.1, habiéndose singularizado procedimentalmente la de los planes urbanísticos), de la evaluación de impacto ambiental de proyectos, instalaciones o actividades (Anexo B2) y de la comprobación ambiental (Anexo C), sirviendo esta última, además, como cauce de control residual o de cierre, pues resulta exigible para cualquier otra actuación no prevista en los citados anexos.

Y como sumario recordatorio del contenido de la Ley cabe añadir que, además de regular las actuaciones y garantías básicas de los procedimientos administrativos de control, se incluyeron previsiones como (i) la prohibición de poner en funcionamiento la actividad o instalación hasta que se levante el acta de conformidad ambiental de la misma; (ii) la prohibición de suministrar electricidad, aguas, gas, telefonía u otros servicios similares en ausencia de dicha acta; (iii) la facultad de exigir adicionales medidas correctoras para instalaciones ya en funcionamiento, pudiendo incluso llegar a

suspenderse temporalmente su actividad hasta que se adopten; (iv) la posibilidad de dejar sin efecto las autorizaciones ambientales cuando circunstancias sobrevenidas impidan o hagan inconveniente la continuación de la actividad, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que puedan derivarse de ello; (v) el reconocimiento de la condición de autoridad del personal encargado de la vigilancia e inspección ambiental y la presunción legal de veracidad de las actas que levante; (vi) la formación de un registro ambiental en el que se anotarán todas las actuaciones de intervención, comprobación, inspección y fiscalización efectuadas por las Administraciones autonómica y locales; (vii) la nulidad radical de las autorizaciones de apertura o funcionamiento que se otorguen sin la debida comprobación ambiental; (viii) la obligación de asesorar e informar adecuadamente a los promotores, actuación preventiva que propicia un tráfico jurídico más seguro y permite agilizar la tramitación administrativa y evitar conflictos y recursos; (ix) la definición de infracciones adicionales a las previstas en la legislación estatal o la sustancial elevación de las cuantías máximas de las multas que contempla; o (x) la competencia paralela que ostentan la Administración regional y los Municipios para perseguir las infracciones leves.

La última previsión mencionada debe ponerse en relación con el principio de autonomía local, siendo la articulación de las competencias locales y autonómicas, precisamente, uno de los aspectos que mayor dificultad ha planteado en el desarrollo reglamentario, como lo ha puesto de manifiesto el propio Consejo de Estado al dictaminar el proyecto correspondiente (DCdE de 7 de enero de 2010, con aclaración de 4 de marzo de 2010). En particular, en lo referente a la coordinación de las técnicas de control ambiental propiamente dichas –esto es, las previstas en la Ley de Cantabria 17/2006– y las de control territorial y urbanístico.

En efecto, la derogación por el Estado del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), en el que descansaba, desde 1961, el control municipal de las actividades clasificadas a través de la correspondiente licencia ha oscurecido el régimen jurídico de este control, siendo muy habitual que los diferentes sistemas dispuestos por las CC AA para ordenar dicha función ofrezcan problemas de interpretación normativa.

En el caso cántabro, como apuntábamos en el informe del pasado ejercicio, para interpretar las previsiones de la citada Ley 17/2006 debe tenerse en cuenta cuál era la legislación urbanística vigente al aprobarse aquella (la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria), pues era el marco de referencia para articular adecuadamente los controles ambientales y los urbanísticos. En la normativa urbanística, además de la licencia de obras (art. 183) y de la licencia de primera ocupación (art. 185), existían la licencia de actividades clasificadas y la licencia de apertura (conjuntamente previstas en el art. 186), todas ellas de competencia municipal, sin que hubiera ninguna intención (así lo confirman la exposición de motivos de la Ley y sus trabajos parlamentarios) de suprimir ninguna de estas licencias municipales, ni de crear otras nuevas, sino tan solo de articular e integrar las actuaciones de evaluación, autorización o comprobación ambiental con la finalidad y

el objeto propio de dichas licencias de actividades clasificadas y de apertura que deben considerarse, como digo, subsistentes.

Es cierto que tras devenir el RAMINP inaplicable y quedar sujetas las actividades contempladas en él a las referidas actuaciones de evaluación, autorización o comprobación ambiental de competencia autonómica, la primera de esas licencias municipales (la licencia de actividades clasificadas) parece quedar vaciada de finalidad o contenido. Pero no es así: el artículo 36 de la Ley cántabra 17/2006 exige a los Ayuntamientos que elaboren ordenanzas para regular, de acuerdo con lo establecido en ella, las condiciones que deban respetar las instalaciones y actividades para garantizar la tranquilidad, seguridad y bienestar de las personas, así como para proteger sus bienes y el medio ambiente, sin perjuicio de lo que establezcan las normas urbanísticas sobre localización y emplazamientos y la demás legislación que resulte aplicable. Asimismo, exige al Gobierno de Cantabria que apruebe una ordenanza general de protección ambiental que será de aplicación subsidiaria en los Municipios que no hayan aprobado una propia. De modo que es la verificación o control de la observancia de estas ordenanzas y normas urbanísticas lo que constituye ahora la finalidad y el objeto propios de la tradicional licencia de actividades clasificadas (referida hoy a las instalaciones o actividades sometidas a evaluación, autorización o comprobación ambiental) y, también, claro está, de la licencia de apertura, reservándose ésta ahora para el control de las instalaciones o actividades que no requieren ni evaluación de impacto ambiental, ni autorización ambiental integrada ni comprobación ambiental (como lo estaba, antaño, para el control de las no comprendidas en el viejo RAMINP).

La articulación entre la autorización ambiental integrada y la clásica licencia de actividades obedece ahora, pues, a las siguientes pautas: (i) si el Ayuntamiento deniega la certificación de compatibilidad urbanística no debería darse la autorización ambiental; (ii) si, a pesar de haberse denegado dicha certificación, se otorga (ilegalmente) la autorización ambiental integrada el Ayuntamiento aún podría denegar la licencia de actividad (doble control municipal, pues, primero en la tramitación de la autorización ambiental y luego en el trámite de la licencia de actividad) por motivos urbanísticos o por otros contemplados en su ordenanza específica; (iii) aunque el Ayuntamiento otorgue la certificación de compatibilidad urbanística y se otorgue la autorización ambiental, podría denegar la licencia de actividad por la inobservancia de otras condiciones previstas en la ordenanza específica; y (iv), si el Ayuntamiento guarda silencio y la autorización ambiental se otorga, el Ayuntamiento aún podría (y tendría que) denegar la licencia de actividad si lo proyectado no se ajusta a las normas urbanísticas o a las condiciones previstas en su ordenanza específica.

La articulación competencial no es, obviamente, la única cuestión que el nuevo reglamento ha venido a desarrollar y aclarar. Pero como no resulta posible en esta crónica dar cuenta detallada de toda su regulación, que sigue la estructura de la Ley de la que trae causa, con ciento cinco artículos y tres anexos, valga una esquemática descripción de su contenido.

El Título I desarrolla cuestiones relativas al objeto del reglamento, las técnicas ambientales que en el mismo se regulan, la competencia orgánica y el registro ambiental. Es aquí donde se aclara que las licencias urbanísticas de apertura y de actividad previstas en la legislación urbanística son las mismas que las que se prevén y regulan de manera algo distinta y más completa en la Ley de Cantabria 17/2006, de modo que, como se ha explicado antes, el control ambiental autonómico a través de la autorización ambiental integrada, la evaluación de impacto ambiental o la comprobación ambiental, no sustituye el control municipal de las actividades e instalaciones que las mismas conllevan y el Ayuntamiento mediante la preceptiva licencia, ya sea de actividad o de apertura, es quien puede y debe controlar que se reúnen las debidas condiciones de protección ambiental a las que deben sujetarse cualesquiera instalaciones o actividades que puedan ser causa de molestias, riesgos o daños para las personas, sus bienes o el ambiente con el cumplimiento, por un lado, de sus respectivas ordenanzas municipales –como prevé el citado art. 36 de la Ley de Cantabria 17/2006– y, por otro, de las condiciones que estuvieran previstas en el planeamiento urbanístico. Todo ello sin perjuicio de las condiciones que específicamente requiera la legislación básica estatal o la normativa autonómica que debe controlar la licencia de actividad o de apertura.

El Título II regula pormenorizadamente el régimen jurídico de la autorización ambiental integrada que determina las condiciones exigibles, desde el punto de vista ambiental, para la explotación de determinadas instalaciones, aunque no sea suficiente por sí misma para permitir, como único título habilitante, el ejercicio de la actividad, pudiendo éste hallarse subordinado, cuando así lo prevea la legislación específica, a la obtención de alguna autorización industrial, declaración responsable o comunicación o licencia municipal de actividad, como la prevista en la legislación urbanística (subsistente esta licencia, pues, lo que sí se modifica es el procedimiento para su tramitación y otorgamiento, que ya no será el del RAMINP, sino el de la autorización ambiental integrada, integrándose éste como una parte o pieza previa de aquél).

El Título III contempla la evaluación ambiental de planes o programas (la denominada evaluación ambiental estratégica) y la evaluación de impacto ambiental de proyectos para la realización de obras, instalaciones o actividades.

El Título IV concreta el régimen de la comprobación ambiental, intervención administrativa que sustituye el procedimiento del derogado RAMINP (cuya aplicación, sin embargo, prorrogó transitoriamente el ordenamiento autonómico hasta la entrada en vigor y aplicación definitiva del desarrollo reglamentario que nos ocupa) y de la que depende ahora, pues, la obtención de la licencia municipal de actividad (exigible para todas las actividades incluidas dentro del Anexo C del reglamento, aunque sin tratarse de una relación exhaustiva).

En el Título V se regula el régimen de control preventivo (con una especial referencia a las entidades colaboradoras) y reactivo (esto es, la actuación de la inspección y el régimen sancionador).

Y finalmente incorpora el listado de sustancias contaminantes que se tomarán obligatoriamente en consideración cuando sea pertinente para fijar los valores límite de emisión (Anexo A); el listado de aspectos a considerar cuando deban determinarse las mejores técnicas disponibles definidas (Anexo B); y el listado de actividades sujetas a comprobación ambiental, distinguiendo las que puedan ser sometidas a una comprobación simplificada (Anexo C).

En 2010 no ha habido otras novedades normativas significativas en el plano de la acción administrativa de policía y regulación de las actividades con efectos ambientalmente adversos.

Sí las ha habido, en cambio, en el plano del fomento, pero con incentivos negativos, de naturaleza tributaria. Así, la *Ley de Cantabria 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero* ha dotado a la Comunidad de un nuevo instrumento regulador, el *Impuesto sobre bolsas de plástico de un solo uso*, al que nos referiremos más adelante. Además, como todos los años, se ha procedido a revisar el catálogo de tributos autonómicos, modificando y actualizando algunos de los existentes. Así, por lo que respecta a los ambientales, ha de indicarse lo siguiente:

— Se actualiza la tarifa del *Canon de Saneamiento* (art. 2) cuyo componente variable se incrementa significativamente, un 14,9% en el caso de los usos domésticos y un 16,7% en el caso de los usos industriales. El incremento obedece, según lo explicado en sede parlamentaria, al principio de recuperación progresiva de costes que presagia nuevas subidas (hasta que el coste del servicio pueda ser íntegramente subvenido por los usuarios en función del uso que hacen del mismo, su capacidad económica u otras circunstancias).

— Se actualiza la tarifa de la *Tasa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos* (art. 4.1), incrementándola, para que los usuarios participen en mayor medida en la financiación de este servicio que se sufraga también con cargo a los fondos procedentes de otros ingresos públicos. El principio de recuperación progresiva de costes justifica también dicho incremento.

— Se actualiza la tarifa de la *Tasa de Abastecimiento de Agua en Alta* (art. 4.2) y, siguiendo la misma política de recuperación progresiva de costes, se incrementa la parte a sufragar por los usuarios. El coste se les traslada actualizando tanto la tarifa de parte fija, la que responde a los costes fijos de la disponibilidad de las infraestructuras, como la de parte variable, la que tiene en cuenta los consumos realizados.

— Se actualizan asimismo, con carácter general, los tipos de cuantía fija de las demás tasas, incrementándolos un 2% respecto de los aplicados en 2010. Así, pues, han sido actualizadas las tarifas de la *Tasa de Autorización Ambiental Integrada*, de la *Tasa por Ordenación de las Actividades Emisoras de Gases de Efecto Invernadero*, de la *Tasa por Control Administrativo de las Operaciones de descontaminación de vehículos al final de su vida útil*, de la *Tasa de gestión final de residuos urbanos*, de la *Tasa de inspección en materia de emisiones a la atmósfera*, de la *Tasa por clausura de vertedero o depósito incontrolado de residuos sólidos urbanos* y de la *Tasa por abastecimiento de aguas*.

Entre las medidas de «contenido financiero» se incluye, por cierto, la derogación del párrafo 3º la Disposición Transitoria Primera de la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, que decía así:

«En el plazo de los cuatro años siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley los servicios ambientales comprobarán que todas las instalaciones o actividades que carezcan del acta de conformidad ambiental y para las que las Administraciones locales hayan expedido licencia de apertura o funcionamiento, disponen de las condiciones necesarias para garantizar la protección de las personas, sus bienes y el ambiente y satisfacen los valores límites de emisión y las medidas preventivas, de control o de garantía, que sean procedentes conforme a lo previsto en el artículo 32 de esta Ley. Una vez comprobada la efectividad de estas medidas, se expedirá la correspondiente acta de conformidad ambiental».

La derogación de este precepto guarda relación con las exigencias de la Directiva CE/123/2006, de 12 de diciembre, de servicios en el mercado interior, que obliga a los Estados a eliminar las restricciones, basadas en autorizaciones o controles preventivos, que obstaculizan la libertad de establecimiento o de prestación de servicios. Pues bien, de acuerdo con la disposición derogada, transcurridos cuatro años de la entrada en vigor de la ley no podrían seguir en funcionamiento las instalaciones o actividades que no hubieran obtenido el acta de conformidad ambiental. Pero como la expedición del acto requiere una previa comprobación de las condiciones ambientales por la Administración resulta patente la material incapacidad de revisar todas las instalaciones o actividades en el plazo indicado, se ha optado por suprimir dicho precepto para que las empresas puedan seguir operando. Esto, explica la propia ley, «no supone merma alguna en los controles ambientales que deban efectuar las Administraciones competentes; controles que se llevarán a cabo de conformidad con las medidas de disciplina ambiental contempladas en la legislación aplicable», pero lo cierto es que, al posibilitar la continuidad de actividades o instalaciones cuya conformidad ambiental no ha sido verificada, supone una cierta relajación o rebaja del rigor del control ambiental. Se trata, por tanto, de asegurar la posición jurídica de las empresas frente a la eventual inactividad administrativa en detrimento del interés público ambiental que resulta igualmente perjudicado por la desidia o incapacidad administrativa. Y si se reconoce la incapacidad para comprobar todas las instalaciones tampoco hay por qué confiar en que la Administración esté en condiciones de ejercitar tempestivamente las potestades de inspección y sanción propias de la disciplina ambiental.

Las actuaciones de fomento han tenido reflejo, como en anteriores ejercicios, mediante convocatorias de ayudas de propósito ambiental con destinatarios y objetos diversos.

Por lo que respecta a las ayudas para municipios no son muchas las novedades de 2010, pues durante el ejercicio se han seguido ejecutando las que se otorgaron en 2009, casi todas ellas con alcance bianual. Por ejemplo, las destinadas a subvenir actuaciones de *restauración y rehabilitación ambiental de espacios degradados* (OO. MED/8/2009 y MED/22/2009), de construcción de *carriles-bici* (Orden MED/20/2009), programas, proyectos y actividades en materia de *educación ambiental* (Orden MED/24/2009),

de prevención y corrección de la *contaminación lumínica* (Orden MED/26/2009) y de mejora de las *redes de saneamiento y abastecimiento de aguas* (OO. MED/27/2009 y MED/28/2009). Se reedita, por otra parte, la convocatoria de ayuda para financiar actuaciones ambientales contenidas en los planes de acción de la Agenda 21 local (Orden MED/3/2010), también de alcance bianual.

Entre las convocatorias de ayudas ofrecidas a la iniciativa privada pueden citarse las destinadas a subvenir la adquisición de *vehículos alimentados con energías alternativas* para el servicio de taxi (Orden MED/4/2010); la instalación de *surtidores de gas licuado* de petróleo y de *surtidores de solución acuosa de urea* en estaciones de servicio (Orden MED/7/2010); la *formación de personal* en prácticas (OO. MED/5/2010 y MED/6/2010); y la *adquisición privada de bicicletas* (Orden MED/10/2010), que, como las ayudas a la construcción de carriles bici o la instalación de estacionamientos de bicicletas, se anticipan a los objetivos del plan de movilidad ciclista que el Gobierno tiene en preparación. Es una iniciativa, la de financiar hasta el 50% del precio de las bicicletas (hasta un máximo de 80 euros) compradas en plena campaña navideña, cuya oportunidad, por las características de este artículo (la orografía y la climatología de la región hacen más propicio su uso para el ocio que para el transporte) y por la crisis económica (que aconseja contener y priorizar el gasto público), resulta cuestionable y ha merecido una desigual valoración social, aunque muchos ciudadanos han solicitado este beneficio y, en tiempos ya preelectorales, la oposición ha preferido no criticarlo, siendo modesta, por otro lado, la partida destinada a esta finalidad, parte de la cual, además, retornará al erario público (no solo autonómico) por vía tributaria, sea gracias al Impuesto sobre el Valor Añadido que graba las bicicletas, sea gracias al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, pues estas ayudas son renta declarable a todos los efectos y están sujetas a gravamen variable en función de la capacidad económica y nivel de renta de sus beneficiarios.

Los ajustes presupuestarios, en cambio, han dejado para mejor momento la convocatoria de algunos premios de propósito ambiental existentes en la ordenación autonómica.

Además de las ayudas mencionadas, de específico objeto ambiental, la Comunidad convocó otras *ayudas sectoriales* (ganadería, transportes, industria...) que incorporan requisitos o condiciones de finalidad o propósito ambiental para el otorgamiento o prelación de las correspondientes subvenciones, sean directas o indirectas. Desde esta perspectiva transversal pueden citarse, por ejemplo, las ayudas al desarrollo endógeno de las zonas rurales (Orden HAC/25/2020) o para la mejora de las condiciones ambientales del transporte público regular de viajeros por carretera (Orden IND/5/2010).

## B) PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

En 2010 ha visto finalmente la luz el *reglamento de la Ley de Cantabria 6/2006, de 9 de junio de 2006, de prevención de la contaminación lumínica* (aprobado por *Decreto 48/2010, de 11 de agosto*), aunque se trata solo de un desarrollo parcial de la misma.

Cantabria fue una de las Comunidades Autónomas que más tempranamente regularon el impacto ambiental de los sistemas de alumbrado, pero la eficacia de la legislación aprobada y formalmente vigente quedó, de hecho, prácticamente suspendida por falta de desarrollo reglamentario –un desarrollo no exento de complejidad técnica, debe añadirse– durante casi un lustro.

En efecto, siguiendo el ejemplo de otras Comunidades (Cataluña: Ley 6/2001, de 31 mayo, ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno; Canarias: Ley 19/2003, de 14 abril, de Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo; Islas Baleares: Ley 3/2005, de 20 abril, de Protección del Medio Nocturno de las Illes Balears; o Navarra: Ley Foral 10/2005, de 9 noviembre, de Ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno) y con mayor alcance o ambición normativos, Cantabria aprobó la Ley 6/2006, de 9 de junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica, con la que salió también al paso de algunas iniciativas normativas expresadas en las ordenanzas de algunos municipios cántabros.

Dirigida a ampliar la protección jurídica del ambiente nocturno, particularmente del medio natural, y a fomentar el ahorro energético y, por tanto, la sostenibilidad, dicha iniciativa legislativa fue positivamente valorada y recibida. Aunque, obligado es reconocerlo, no parece que la contaminación lumínica constituyera motivo de preocupación ambiental muy extendido entre la ciudadanía o, al menos, no estaba –ni está– tan extendida y generalizada como la problemática de la contaminación acústica, cuya regulación y control efectivo, hallándose todavía parcialmente pendiente el desarrollo de la legislación estatal y por llegar el vencimiento de algunos de los (largos) plazos que difieren su aplicación efectiva, sigue siendo a todas luces insuficiente, como puede verse por la elevada litigiosidad que suscita y por los continuos conflictos y protestas que se suceden en los medios de comunicación.

La Ley cántabra de Prevención de la Contaminación Lumínica se aprobó con pretensiones modestas, planteamientos prudentes y un lenguaje sencillo, siguiendo las nuevas técnicas y orientaciones de protección ambiental. Se incluyeron en ella un conjunto de medidas para disminuir la contaminación lumínica basadas principalmente en la limitación o regulación de los aparatos e instalaciones exteriores de iluminación para que, como dice la Exposición de Motivos, «sus efectos sobre el entorno guarden correspondencia con el objeto o finalidad primaria de la iluminación desde el punto de vista de la seguridad o de la realización de actividades nocturnas de todo tipo».

Esa limitación pivota sobre la fijación reglamentaria de un nivel lumínico de referencia («nivel referente de luz», según la definición de la propia Ley) que actúa como parámetro para establecer, por exceso o por defecto, los objetivos de protección perseguidos y la fotocontaminación que se reputa tolerable o admisible atendiendo a las circunstancias locales. Las prescripciones legales (de cuyo ámbito de aplicación quedan excluidas algunas iluminaciones por razones de seguridad –tráfico, defensa, seguridad ciudadana– o por su inevitabilidad) fijan, así, diferentes niveles de protección, disponen que se zonifique el territorio, prevén la regulación horaria de la iluminación, or-

denan que se homologuen las especificaciones técnicas y el alcance de las luminarias, prohíben y reprueban una serie de actividades fotocontaminantes (régimen sancionador en el que se da entrada a las entidades locales, tanto para la tipificación de infracciones como para la imposición de sanciones), exigen que se verifique el impacto lumínico de los establecimientos al conceder licencias, prescriben que se condicione la contratación pública de obras a la satisfacción de determinadas exigencias lumínicas, crean un fondo económico para la mejora de la eficiencia energética y autorizan la concesión de ayudas para adaptar los sistemas de iluminación o sustituirlos por otros más eficientes y ambientalmente tolerables.

Obviamente, consciente del coste económico de esa adaptación y de la necesidad de amortizar las inversiones realizadas, la Ley fija un plazo máximo de ocho años para la adaptación paulatina de los alumbrados exteriores a sus prescripciones y a las determinaciones que, en su desarrollo, establezcan las disposiciones reglamentarias, a las que reiteradamente se remite el legislador.

Pues bien, aunque se han hecho esperar cuatro años, las primeras de esas disposiciones reglamentarias pendientes han sido aprobadas este año. Con la entrada en vigor del Decreto 48/2010 quedan perfilados o determinados muchos de los conceptos técnicos (deslumbramiento perturbador, eficacia luminosa, eficiencia energética, factor de mantenimiento, iluminancia... hasta alcanzar una treintena de definiciones) en los que descansa la regulación de las instalaciones y aparatos de iluminación exterior (e interior, si son causa de intrusión lumínica exterior); se establecen las correspondencias entre tipos de ambiente y niveles tolerados de destello o brillo nocturno de la iluminación existente en ellos (diferenciando cuatro zonas atendiendo a su tipología urbanística, estado y valor ambiental); se autoriza a la Consejería de Medio Ambiente a determinar los puntos de referencia que requieran una protección específica por su vulnerabilidad (áreas de valor astronómico o natural) y a adecuar la zonificación a la evolución de las circunstancias territoriales o técnicas; se clasifica el alumbrado por su finalidad u objeto (viario, peatonal, de actividades –laborales, deportivas, recreativas–, ornamental, de seguridad, señalético y publicitario, de festejos o específico –hitos urbanos: pasos subterráneos, parques, glorietas, escaparates...–) y se determina, mediante tablas en Anexo, los requerimientos técnicos de cada categoría de alumbrado; se establece subsidiariamente un horario de protección (de 22:30 a 06:00 horas en invierno y de 23:30 a 06:00 horas en verano, franjas en las que se limita la iluminación exterior), de aplicación en defecto de previsión municipal; y se concreta la forma en que, a través de una memoria técnica, se controlará preventivamente la promoción de proyectos que conlleven iluminación exterior a través de las técnicas de control ambiental integrado (evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada, comprobación ambiental) contempladas en la legislación autonómica.

En el orden de la protección de espacios este año debemos dar cuenta del *Decreto 89/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Oyambre*. Un espacio natural que tiene una larga historia administrativa que parece oportuno resumir para explicar por qué este instrumento

de ordenación llega veintidós años después –sí, veintidós años nada menos– de la declaración de protección de este entorno litoral.

Dicha declaración se hizo bajo la vigencia de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, que no exigía la aprobación de planes de ordenación específicos, remitiéndose a la planificación urbanística –planes especiales– su ordenación y gestión. La declaración de espacio protegido, aun pudiendo hacerse por normas reglamentarias, fue realizada mediante la Ley de Cantabria 4/1988, de 26 de octubre, que tenía el contenido típico y característico de los instrumentos de protección (delimitación territorial, ordenación de usos por zonas, prohibición de actividades, utilidad pública expropiatoria, remisión al régimen sancionador de la legislación básica) pero que debía ser completada por las determinaciones de un Plan Especial para la zona agrícola y ganadera que envolvía el espacio protegido. Este Plan fue aprobado por la Comisión Regional de Urbanismo el 11 de mayo de 1998, casi una década después, y sucesivamente recurrido, concluyendo los litigios con sucesivas declaraciones de nulidad del TSJ de Cantabria, la primera de ellas por Sentencia de 23 de junio de 2000 (a la que siguieron las SS. de 5 de septiembre de 2000 y 9 de enero de 2001), fundadas en la falta de adecuación a las exigencias de legislación estatal de protección de espacios naturales y de la legislación urbanística. Dicha Sentencia fue confirmada por otra del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2003.

En el curso de dicho litigio, por otra parte, había sido aprobada la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, legislación estatal básica que sí exigía que estos espacios fueran ordenados a través de instrumentos específicos: los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN). De modo que, eliminado por decisión judicial el plan especial inicialmente trazado, se hacía necesario aprobar un PORN y así lo advirtió el propio Tribunal Supremo. El Gobierno regional se dispuso, pues, a elaborar el referido PORN incoando el correspondiente procedimiento en 2005. Hallándose en esta tesitura, sin embargo, la legislación estatal básica recibió continuidad por el ordenamiento autonómico a través de la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, que determinó el procedimiento de elaboración y aprobación de los PORN de la región y el alcance o eficacia jurídica de estos instrumentos, al tiempo que modificaba la Ley de Cantabria 4/1988 para adecuarla al nuevo marco legal estatal y autonómico en lo referente a los instrumentos jurídicos de ordenación y gestión del parque y para incluir los límites exteriores del parque –los mismos terrenos que originariamente se pretendían ordenar con el plan especial anulado– en el ámbito del PORN que se estaba elaborando para organizar la gestión y protección de este espacio.

Bajo estas nuevas determinaciones prosiguió la elaboración del PORN de Oyambre en cuyo procedimiento debieron también tenerse en cuenta las exigencias, en el orden de la evaluación ambiental, de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado. Completada dicha evaluación, en octubre de 2010 fue finalmente aprobada su memoria ambiental y tras obtener el informe favorable del patronato del parque quedó definitivamente aprobado por el decreto citado.

## C) LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

Si en el informe anterior dábamos cuenta de la creación del *Impuesto sobre Depósito de Residuos en Vertedero*, previsto en la Ley de Cantabria 6/2009, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero (por Orden HAC/15/2010, de 10 de mayo, se ha modificado la Orden HAC/25/2009, de 30 de diciembre, que estableció los requisitos para la repercusión de dicho impuesto), este año debemos dar cuenta del nuevo *Impuesto sobre Bolsas de Plástico de Un Solo Uso*, creado por la Ley de Cantabria 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero (art. 1). Un tributo de carácter extrafiscal, carente de propósito contributivo, aunque su implantación en un momento de crisis y déficit en las cuentas públicas puede resultar inoportuna para la percepción social de su finalidad ambiental y no recaudatoria.

La finalidad del tributo, en efecto, conecta con el principio ambiental clásico «quien contamina paga», debiendo servir para desincentivar conductas perjudiciales para el entorno y fomentar e incentivar otras menos contaminantes, más acordes con la racional utilización de los recursos, siendo el propósito último de cualquier política de residuos la reducción de su generación y del impacto de su acumulación y gestión para la salud humana y el ambiente. Se trata aquí, pues, de reducir el uso de bolsas de plástico y fomentar su sustitución por otras biodegradables con este nuevo gravamen, tributo autonómico de naturaleza indirecta y real que ha comenzado a devengarse el 1 de enero de 2011.

Constituye el hecho imponible del impuesto el suministro al consumidor de bolsas de plástico de un solo uso en los puntos de venta de artículos o productos para el transporte de éstos, aunque con excepciones: queda exento, en efecto, el suministro de bolsas de plástico usadas exclusivamente para contener determinados tipos de alimentos que no se ofrecen previamente envasados (frutas, verduras, hortalizas y tubérculos; carnes y despojos, productos y derivados cárnicos elaborados, huevos, aves, conejos de granja, caza y productos derivados de los mismos; pescados y otros productos de la pesca y de la acuicultura y caracoles; pan, pastelería, confitería y similares y de leche y productos lácteos; alimentos cocinados fríos y calientes; y alimentos congelados). Queda exento también el suministro de estas bolsas en los establecimientos comerciales dedicados a la venta minorista y dados de alta exclusivamente en algunos epígrafes del catálogo del Impuesto de Actividades Económicas (la agrupación 64 –Comercio al por menor de productos alimenticios, bebidas y tabaco en establecimientos permanentes– con excepción de los epígrafes comprendidos en el grupo 645 –Comercio al por menor de vinos y bebidas de todas clases–, el grupo 646 –Comercio al por menor de labores de tabaco y de artículos de fumador– y los epígrafes 647.3 y 647.4). Y queda exento el suministro de bolsas de plástico de tipo reutilizable y conforme con la normativa vigente.

Siendo el hecho imponible del impuesto el suministro de bolsas, como se ha dicho, son los titulares de los establecimientos los que tienen la condición de sujetos pasivos como contribuyentes, hallándose obligados, sin embargo, a repercutir íntegramente

el importe total del impuesto sobre el consumidor (haciéndolo constar en la factura o recibo correspondiente, como concepto independiente e indicando el número de bolsas entregadas), por lo que su régimen se aproxima mucho al de la sustitución tributaria. De hecho, desde un punto de vista teórico, obviando que se ha elegido como hecho imponible el suministro y no la compra de las bolsas, si quien paga la bolsa es quien compra (se desagregue o no el importe de aquélla en el precio de lo marcado) hubiera sido más lógico considerar contribuyente al comprador –que es realmente quien, adquiriendo, usando y tirando la bolsa, expresa una capacidad económica que guarda directa relación con el hecho contaminante a controlar tributariamente– y atribuir al suministrador la condición de sustituto, siendo éste quien, conforme a la definición legal de esta figura tributaria (art. 36.3 LGT), paga el tributo y lo repercute sobre el contribuyente. Pero al ser el hecho imponible el suministro y no la compra se altera, como digo, este esquema lógico.

La base imponible se determinará teniendo en cuenta el número total de bolsas suministradas por periodo impositivo (el año natural, salvo que el establecimiento inicie o concluya su actividad en inferior término) y la cuota a razón de 5 céntimos de euro por cada bolsa, devengándose el impuesto el primer día del año o de inicio de la actividad del establecimiento. Los contribuyentes, en fin, están obligados a autoliquidar trimestralmente el impuesto e ingresar la deuda resultante en la Agencia Cántabra de Administración Tributaria.

En el apartado del control de la contaminación debemos dar cuenta, asimismo, de la *Modificación de la Ley de Cantabria 8/1993, de 18 de noviembre, del Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos* en virtud del artículo 17 de la Ley de Cantabria 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero. Son dos los cambios introducidos: El primero aclara que el alcance del servicio autonómico de gestión de residuos urbanos por recogida selectiva en puntos limpios alcanza únicamente a los residuos de origen doméstico (nuevo art. 8.1.a). El segundo añade un cuadro de infracciones y sanciones por incumplimiento de las determinaciones del plan de gestión o sus disposiciones de desarrollo sobre el servicio público autonómico de recogida de residuos (nuevo artículo 10). Así, las infracciones de la normativa reguladora del funcionamiento de los puntos limpios pueden ser muy graves (como el depósito de los residuos en los puntos limpios incumpliendo las condiciones establecidas con perturbación grave del ambiente, la salud e higiene públicas o la seguridad de los consumidores; o la comisión de una tercera infracción grave en el plazo de un año, cuando haya recaído sanción firme en vía administrativa por las dos anteriores), graves (como el depósito inadecuado si no implica una perturbación grave; o la comisión de una tercera infracción leve en el plazo de un año, cuando haya recaído sanción firme en vía administrativa por las dos anteriores) y leves (el resto de las infracciones). Las infracciones pueden ser sancionadas con multa de 30.001 euros a 1.200.000 euros, las muy graves; de 601 euros a 30.000 euros, las graves; y de hasta 600 euros las leves.

En materia de residuos, hay que citar también el *Decreto 68/2010, de 7 de octubre, sobre residuos sanitarios y asimilados* que, a falta de otra normativa específica de origen

estatal o comunitario (la Directiva CE/98/2008, de 19 de noviembre, de residuos no contiene previsiones sobre este particular tipo de residuos), viene a regular la producción y gestión de los residuos generados en el ejercicio de actividades profesionales y empresariales relacionadas con la salud y la estética en Cantabria (derogando y sustituyendo al Decreto 22/1990, de 7 de mayo, sobre gestión de residuos hospitalarios en Cantabria).

La regulación se refiere, pues, a los residuos producidos en hospitales, centros sanitarios, clínicas y sanatorios, centros de atención primaria, centros de planificación familiar, centros sociosanitarios y asistenciales, clínicas dentales, oficinas de farmacia que realicen formulación magistral o análisis clínicos, clínicas veterinarias, explotaciones ganaderas, laboratorios de análisis clínicos, bancos de sangre y de material biológico humano, laboratorios de experimentación o investigación asociada, institutos anatómicos forenses, y cualquier otra actividad profesional o empresarial que tenga relación con la investigación, la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de la salud humana o animal. A dichos residuos se asimilan los producidos en los establecimientos de cuidado y mejora de la estética, como los centros de belleza, capilares, de microimplantación de pigmentos, de tatuaje, de perforación cutánea y otros que presten análogos servicios. No se regirán por esta normativa, sino por la que más específicamente les corresponde, los residuos radiactivos, los residuos peligrosos, los restos humanos de suficiente entidad, los animales muertos, desperdicios de origen animal y subproductos animales no destinados al consumo humano y los residuos urbanos que generen las actividades antes mencionadas pero que no sean específicos de ella, como pueden ser los residuos de cocina y alimentación, papel, cartón, vidrio, materiales de oficina y talleres, residuos de jardinería, de construcción y demolición y cualesquiera otros que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los producidos en domicilios.

La disposición categoriza estos residuos en dos grupos, uno para los que carecen de riesgo (Grupo I) y otro para los que sí lo tienen (Grupo II), y organiza el control y gestión de estos residuos teniendo en cuenta esa distinción. Las actividades generadoras de residuos del Grupo II deben ser autorizadas previamente por el órgano ambiental competente y las empresas que gestionen estos residuos deben también asentarse en el registro administrativo correspondiente u obtener la autorización pertinente de conformidad con lo dispuesto en la normativa general de residuos.

Estos residuos pueden ser gestionados en los propios centros de producción atendiendo a criterios de separación y minoración y ajustándose a las condiciones técnicas señaladas en la propia disposición que establece también las reglas por las que debe dirigirse su valorización y eliminación. Entre dichas condiciones está, por cierto, la de contar con un «plan de gestión intracentro de residuos» visado por la autoridad administrativa ambiental cuando se generen más de 100 kilogramos al mes de residuos de Grupo II. Si la gestión de estos residuos se realizara fuera de los centros de producción deberán observarse también las reglas sobre recogida, transporte, almacenamiento, valorización y tratamiento o eliminación (incineración, autoclave...) que contempla esta disposición.

El mismo propósito preventivo tiene, en otro sector industrial, el *Decreto 72/2010, de 28 de octubre, sobre producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en Cantabria*, aunque en este caso sí existe una normativa estatal básica de referencia, el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, que trae causa de la habilitación otorgada al Gobierno por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos para fijar disposiciones específicas relativas a la producción y gestión de los diferentes tipos de residuos (art. 1.2) y para regular los términos de la obligación del poseedor de residuos de construcción y demolición de separarlos por tipos de materiales (art. 11.1 en la redacción dada por la DF 1ª la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera).

El decreto autonómico se dicta, pues, para facilitar la aplicación regional de la normativa estatal y en algún caso también para elevar el nivel de protección que dispensa dicha normativa.

Al primer propósito obedece, por ejemplo, el precepto (art. 4) que refleja o aclara la distribución competencial entre la Administración autonómica y las Administraciones locales –teniendo estas últimas el protagonismo en la gestión de estos residuos–, al tiempo que apela a la colaboración interadministrativa. A la primera corresponden la elaboración y aprobación del Plan de Residuos de Construcción y Demolición de Cantabria, la autorización e inscripción registral de las actividades de gestión de estos residuos, la vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión cuando no sea de competencia local y la gestión final –mediante valorización o eliminación– de los residuos procedentes de obras menores y de reparación domiciliaria. A las segundas, la elaboración y aprobación de los Planes Locales de Residuos de Construcción y Demolición, las competencias relacionadas con la constitución y devolución de las garantías financieras que deben prestar los titulares de licencias de obras, la vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de los residuos procedentes de obras menores y de reparación domiciliaria y la recogida y transporte de éstos. Pero se autoriza a las Administraciones a establecer fórmulas de colaboración para el mejor ejercicio de sus competencias, hallándose las entidades locales obligadas, por otra parte, a facilitar mensualmente a la Comunidad la relación de licencias urbanísticas otorgadas para las actividades que generen este tipo de residuos, con excepción de las licencias para obras menores (art. 11).

El Plan de Residuos de Construcción y Demolición de Cantabria ha de servir también para aplicar más eficazmente la normativa estatal, concretándose en dicho instrumento los objetivos cuantitativos y cualitativos de reducción, separación de materiales, reutilización, reciclado y otras formas de valorización de los residuos de construcción y demolición (en necesaria correspondencia, claro está, con los objetivos definidos en la legislación comunitaria y estatal). Precisamente en 2010, como se dirá luego, se han revisado los objetivos del Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010, del que trae causa el Plan de Residuos del Sector Industrial, Construcción y Minería que ha sido aprobado por Decreto 15/2010, de 4 de marzo.

También en desarrollo de la legislación estatal, el nuevo decreto concreta los términos de la obligación de constituir una garantía financiera para responder de las obligaciones derivadas de la gestión de estos residuos, con carácter previo al otorgamiento de la licencia de obras. E incluye una serie de Anexos con modelos a emplear por los productores y gestores, para el cumplimiento de algunas de sus obligaciones de carácter documental.

Al segundo propósito (elevar el nivel de protección que proporciona la legislación estatal) viene la introducción en la Comunidad de un mecanismo de control que asegure el origen y destino de las tierras y piedras no contaminadas que se empleen para obras de acondicionamiento, relleno o restauración, tanto mediante la inclusión de esta información en el estudio de gestión que ha de presentar el productor de tales residuos, como mediante el certificado que debe extender el titular de la obra o emplazamiento donde vayan a emplearse las mismas. Es una previsión novedosa, porque la reglamentación estatal excluye de su ámbito de aplicación estas tierras y piedras, que viene a fomentar su reutilización en una misma obra o en otra distinta o en algún otro espacio adecuado. Es decir, cuando las tierras y piedras se utilicen para estas finalidades no será necesaria la intervención de un gestor de residuos, precisamente, porque en este supuesto no tendrán la consideración de residuo. Aunque esto no significa que las tierras y piedras dejen de ser lo que en esencia son, residuos, si no se utilizan para tales actividades de restauración, acondicionamiento o relleno, debiendo en tal caso ser entregadas a vertedero autorizado para su eliminación.

A mejorar el nivel básico de protección viene también la exigencia de que los residuos inertes sean sometidos a una operación de valorización antes de ser utilizados en obras de acondicionamiento, restauración y relleno.

Por otra parte, en la DA 2ª del decreto se enuncian algunas medidas para apoyar o facilitar la gestión de estos residuos, como la celebración de contratos públicos para lograr un mayor aprovechamiento de esta tipología de residuos o el fomento de la suscripción de acuerdos entre los productores para la creación de sistemas organizados de gestión.

En fin, en lo tocante a residuos debe destacarse la aprobación de los planes sectoriales de residuos mediante el *Decreto 15/2010, de 4 de marzo, para el desarrollo del Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010* (aprobado, a su vez, por Decreto 102/2006, de 13 de octubre, de acuerdo con lo previsto en el art. 5 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos). Planes sectoriales que llegan agrupados (el Plan de Residuos de Cantabria preveía aprobar una veintena de instrumentos, pero éstos han sido finalmente agregados y reducidos a cuatro: el Plan de Residuos Municipales, el Plan de Residuos del Sector Primario, Sanitario y Veterinario, el Plan de Residuos del Sector Industrial, Construcción y Minería y el Plan de Residuos Especiales) y con tanto retraso que se ha procedido también (visto el desfase fáctico y jurídico existente en relación con algunos objetivos fijados para el periodo 2006-2010) a establecer los objetivos del Plan de Residuos para el periodo 2010-2014. Así, pues, los nuevos planes estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2014, momento en que se resolverá sobre su prórroga o revisión.

A diferencia de los últimos planes mencionados, no tiene auténtico carácter normativo el *Plan de Calidad del Aire de Cantabria* (aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de diciembre de 2009, publicado el 15 de marzo de 2010) para contrarrestar la contaminación atmosférica. Este instrumento se estructura en cuatro líneas estratégicas: la mejora del conocimiento sobre el estado de las emisiones y la calidad del aire, la reducción de las emisiones, la vigilancia y seguimiento de las emisiones y de la calidad del aire y la mejora de la formación y de la información en estas cuestiones. Pero es, como se ha adelantado, un instrumento meramente estratégico. No se trata de un plan de calidad del aire al uso de los establecidos en la normativa comunitaria de calidad del aire ni en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera), sino una declaración gubernamental de intenciones, un elenco de objetivos políticos que se marca el Gobierno regional y que deberá articularse en sucesivas disposiciones reglamentarias o actuaciones administrativas. Intenciones que resume la resolución que acuerda la publicación del propio plan al señalar que éste surge

«como una respuesta del Gobierno Autonómico ante la necesidad de potenciar la mejora de la calidad del aire, y con ello, nuestra calidad de vida. El objetivo primordial del Plan de Calidad del Aire de Cantabria es la mejora de los niveles de los contaminantes en el aire ambiente, y para ello, se plantea, no sólo reducir la cantidad de compuestos emitidos a la atmósfera, sino, también, estimular a la Comunidad Autónoma para alcanzar un nivel de desarrollo sostenible mediante la eficiencia en el uso de la energía y la mejora continua en los sectores industrial y energético en cuanto al uso de tecnologías más limpias e innovadoras».

#### D) OTROS OBJETOS

La política ambiental se expresa también en las disposiciones y actuaciones propias de otras políticas sectoriales y por eso la descripción de la actividad normativa ambiental en la Comunidad debe completarse con la mención de algunas otras disposiciones legales con significación ambiental que se han aprobado durante 2010.

Así, en primer lugar, debe mencionarse la *Ley de Cantabria 2/2010, de 4 de mayo, de modificación de la Ley de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio de Cantabria, y de otras normas complementarias para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*.

Como es sabido, esta disposición europea –conocida también como directiva Bolkestein, apellido del Comisario de Mercado Interior que la promovió– pretende facilitar la libre circulación de servicios y la libertad de establecimiento de quienes los prestan dentro del mercado eurocomunitario, obligando a los Estados a eliminar las restricciones, basadas en autorizaciones o controles preventivos, que obstaculizan su ejercicio y efectividad. Como principio general, pues, la directiva impide subordinar a control o autorización previa el establecimiento de empresas de servicios o la prestación de éstos, salvo que estén justificados por razones imperiosas de interés general –entre las que están, en lo que ahora nos importa, las referidas a la protección del medio ambiente y del

entorno urbano—, no sean discriminatorios y respondan a criterios objetivos, claros e inequívocos, transparentes y fácilmente accesibles. Y para la trasposición de la directiva los Estados han tenido que revisar sus ordenamientos, labor en la que, en un Estado políticamente descentralizado como el nuestro, han tenido que implicarse los tres niveles territoriales, cada uno en su respectivo ámbito de competencia.

Éste es el contexto de la ley autonómica que comentamos ahora y que viene a reordenar, bajo las premisas de la directiva, las condiciones para la apertura de establecimientos comerciales manteniendo bajo control la de las grandes superficies (establecimientos de superficie útil de exposición y venta al público superior a 2.500 m<sup>2</sup>), por sus efectos ambientales, territoriales y sociales, pero sin supeditarla a la obtención de una licencia comercial específica. La función preventiva de esta licencia, en efecto, se traslada ahora al procedimiento de la clásica licencia municipal de apertura, incorporando al mismo un trámite de informe preceptivo de la Consejería competente en materia de comercio. Dicho informe debe solicitarlo la Administración local competente para otorgar la licencia de apertura, adjuntando con su solicitud todos los informes ambientales y urbanísticos que fueran necesarios. El plazo máximo para evacuar el informe es de tres meses (cinco meses si la Consejería considera necesaria la intervención de la Comisión Nacional de la Competencia), pudiéndose entender favorable en caso de silencio administrativo.

Dicho informe debe resultar de la valoración técnica de los criterios de interés general que, de acuerdo con la directiva, pueden justificar la imposición de condiciones para el establecimiento del comercio o incluso su denegación. Así, por lo que respecta a la protección del ambiente o del entorno urbano, la ley concreta los siguientes criterios: (i) La proporcionalidad y adecuación de la ubicación del establecimiento comercial y, en concreto, su relación con la trama urbana y la incidencia que pueda tener en la misma (en particular, «la potenciación de la centralidad urbana, siempre que la misma tenga influencia directa y significativa sobre la trama comercial preexistente potenciando su concentración y la rehabilitación de los centros urbanos»); (ii) la viabilidad y legalidad ambiental del proyecto; y (iii) la inclusión en el proyecto de iniciativas y compromisos relacionados con el respeto y la conservación del ambiente y el desarrollo sostenible (como el impacto e integración paisajística, la incorporación de sistemas de recogida selectiva de residuos, la inversión en técnicas de reciclaje, la inversión en energías renovables, la gestión eficiente del agua y de la energía o la realización de campañas y cursos de sensibilización medioambiental).

También debe citarse la *Ley de Cantabria 4/2010, de 6 julio, de Educación en el Tiempo Libre*, que ordena el desarrollo de actividades de «tiempo libre», esto es, de carácter lúdico, recreativo y formativo pero enmarcadas en un proyecto educativo y promovidas, diseñadas y desarrolladas por personas físicas o jurídicas y entidades públicas o privadas, en instalaciones fijas o al aire libre. Y en lo que nos importa ahora, la ley exige que dichas actividades se desarrollen en instalaciones y bajo condiciones ambientales idóneas, al tiempo que considera como modalidad específica de tales actividades las efectuadas «al aire libre», esto es, «en el medio ambiente natural o un espacio abierto» (sic).

Con parecida (escasa) significación, la *Ley de Cantabria 8/2010, de 23 de diciembre, de garantía de derechos y atención a la infancia y la adolescencia*, se ha decidido a proclamar –emulando la previsión del artículo 43 CE– el derecho al medio ambiente saludable de las «personas menores» (sic), en los siguientes términos:

Artículo 25. Derecho a un medio ambiente saludable.

1. Las personas menores tienen derecho a gozar de un medio ambiente saludable y no contaminado y para ello las Administraciones Públicas promoverán:
  - a) El respeto y conocimiento de la naturaleza por parte de las personas menores, concienciándoles sobre la importancia de un medio ambiente saludable.
  - b) Programas formativos, divulgativos y de concienciación sobre el reciclaje de residuos y el uso responsable de los recursos naturales y la adquisición de unos hábitos positivos para la conservación del medio ambiente.
2. Las Administraciones Públicas fomentarán la toma en consideración de las necesidades de la infancia y adolescencia en la concepción del espacio urbano, la disposición de ámbitos diferenciados en los espacios públicos para su uso y el acceso seguro a los centros escolares y demás centros que frecuenten.

El derecho así reconocido es más bien una declaración legal de vocación esencialmente programática, dirigida a orientar la actuación de las Administraciones públicas en la misma línea que los principios rectores de la política económica y establecidos en la Constitución. Pero no hay que descartar que pueda tener, como sucede con dichos principios, alguna eficacia jurídica, informando las disposiciones reglamentarias a la hora de interpretar su sentido o de enjuiciar su legalidad o la de las actuaciones administrativas que puedan considerarse contrarias a lo dispuesto en dicho precepto, pudiendo ser alegado a estos efectos ante los tribunales, con incierto pronóstico.

En este apartado debemos mencionar también la *Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, que nos sitúa ante el fenómeno de las leyes de convalidación legislativa o de punto final dictadas con el propósito de legalizar y conservar actuaciones urbanísticas jurídicas (licencias, instrumentos urbanísticos) o materiales (construcciones) realizadas con infracción de las legislación vigente y, por tal motivo, afectadas por una sentencia que declara su ilegalidad y nulidad y ordena, eventualmente, la reposición de la situación (jurídica o material) a su estado originario. Dichas actuaciones no podrían ser convalidadas por nuevos actos o disposiciones administrativos porque sobre éstos pesa la amenaza de la sanción de nulidad, prevista en el art. 103.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pero como esta amenaza no alcanza a las disposiciones legislativas, la Administración puede sentir la tentación de promover un cambio del marco legal para soslayar el cumplimiento de las sentencias, haciendo que éstas devengan inejecutables en sus propios términos (imposibilidad legal) tras el referido cambio legislativo.

Ése parece ser el propósito de la ley que comentamos, por más que el legislador cántabro parezca querer ocultar la verdadera finalidad o intención de estas medidas que, silenciadas o disimuladas en la Exposición de Motivos, afloran sin disimulos en el

brevísimo debate de su, igualmente corta, tramitación parlamentaria, con el respaldo unánime, también es preciso destacarlo, de todos los grupos políticos parlamentarios. Mas para explicar el verdadero alcance y finalidad de esta Ley es preciso antes dar a conocer sus antecedentes.

Uno de los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio, técnica político-administrativa que delimita y organiza el uso del suelo, es la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Un objetivo que resulta particularmente complejo y controvertido en espacios sometidos a la presión de una intensa demanda residencial, como sucede, en nuestro país, con el territorio litoral, espacio víctima de desmedidos intereses económicos que, en muchos casos amparados por la corrupción administrativa, han propiciado excesos urbanísticos de nefastas consecuencias ambientales. Excesos con proyección, incluso, sobre el orden económico general que corroboran la necesidad y la importancia de limitar la voracidad de los procesos económicos, subordinándolos a las exigencias racionales de la sostenibilidad.

El litoral cántabro, como puede fácilmente comprenderse al contemplarlo, se ha visto también sometido a esa presión, con diferente respuesta y efectos en cada municipio costero, dependiendo –justo es reconocerlo– del grado de sensibilidad, responsabilidad y honradez políticas de las autoridades municipales y autonómicas encargadas del gobierno.

Para frenar la degradación de la franja costera, precisamente, se aprobó por Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, el Plan de Ordenación del Litoral (POL). A decir verdad, la necesidad de limitar el crecimiento de los pueblos ribereños del mar se barajó ya al elaborar la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, pero las diferencias entre los partidos que formaban el Gobierno de coalición (PP-PRC) en torno a la intensidad de la protección que debía dispensarse impidieron alcanzar un acuerdo en ese momento y aconsejaron aplazar la elaboración del plan. Así lo dispuso la DA 4ª de dicha Ley conforme a la cual, además, se excluyó la aplicación del POL en los suelos urbanos (clasificados o de hecho), urbanizables con plan parcial o dotados ya de algún instrumento especial de protección (un plan de ordenación de los recursos naturales, por ejemplo); previsión acompañada de otras medidas de tipo preventivo o cautelar, como la suspensión del otorgamiento de licencias de obras mayores o de la aprobación definitiva de planes parciales (DT 10ª, completada luego por la Ley de Cantabria 5/2002, de 24 de julio, de establecimiento de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral).

El POL se concibió, por tanto, con un propósito esencialmente prospectivo: debía proteger o preservar los espacios urbanísticamente vírgenes, los no desarrollados, «congelando» en cambio el *statu quo* urbanístico preexistente que, por razones económicas, era ya en buena medida irreversible. Dicha solución era realista y, probablemente, la única viable, aunque haciendo «foto fija» se viniera a consagrar el agresivo y desmesurado desarrollo urbanístico que habían tolerado y aun fomentado algunos municipios costeros, mientras que, paradójicamente, se reducían drásticamente las

posibilidades de crecimiento de aquellos municipios que habían mantenido una actitud más prudente, ordenada y conservacionista; municipios que en cierto modo resultaban penalizados o discriminados por y frente al crecimiento indiscriminado que habían auspiciado otros, sin que pareciera que fueran a ser compensados por ello. De ahí que la elaboración del POL resultara muy compleja, tanto desde el punto de vista técnico, como político y social, residiendo las diferencias de criterio no tanto en la necesidad del plan, generalmente aceptada, cuanto en el contenido de sus determinaciones (por la extensión, tierra adentro, de su ámbito de aplicación, por los criterios de zonificación elegidos, por su diferente incidencia económica sobre los municipios afectados, etc.) que trataban de contener el crecimiento urbanístico de algunos pueblos en agravio comparativo con los que ya habían desarrollado sus suelos. Diferencias de criterio que suscitaron polémicas avivadas también por las luchas e intereses de partido, según el color del gobierno municipal, y que llevaron al planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local ante el TC por parte de 17 de los 37 municipios afectados (Conflicto 1501-2005, admitido a trámite por Providencia de 21 de junio de 2005 y aún pendiente de resolución).

Por otro lado, el POL era un instrumento de ordenación territorial, no urbanística, de modo que si, como se ha dicho, los suelos ya habían sido clasificados como urbanos o ya habían sido ordenados con un plan parcial o con un instrumento específico de protección, prevalecía esta ordenación urbanística previa sobre la territorial, viéndose localmente alterada la continuidad o coherencia de las áreas de protección del POL por la existencia, en su interior, de espacios o islotes en los que dicho instrumento no era aplicable. Si ahora añadimos que, estando ya vigente el POL, los tribunales declararon nulos algunos instrumentos de planeamiento, rechazando la condición de urbanos de algunos suelos o dejando sin efecto sus planes parciales y anulando las licencias otorgadas para edificar en ellos, una nueva problemática cobra nitidez: la suerte o destino de edificaciones ilegales afectadas por sentencias de derribo y construidas sobre suelos (no urbanos o desprovistos de plan parcial) en los que, por hallarse sometidos a la protección que dispensa el POL, no resulta posible la edificación. Unas edificaciones avocadas, en principio, a la demolición, salvo que, por alterarse las determinaciones del POL o su clasificación y ordenación urbanística, pudiera evitarse la ejecución en sus propios términos de las sentencias.

En este punto parece oportuno añadir que, al igual que el POL, pero desde la perspectiva paisajística, la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, exige que la edificación de adapte al ambiente, obligando a los instrumentos urbanísticos a concretar, pormenorizar y definir criterios de protección paisajística en su ámbito de aplicación. Exigencia que también fue ignorada al instrumentar y autorizar ciertas actuaciones urbanísticas con un desigual resultado, pues, habiéndose impugnado algunas de ellas y otras no, la demolición de algunas edificaciones no vendría ya a restaurar la morfología del paisaje igualmente alterado por las demás construcciones y, por ello mismo, se percibía inicu y hasta arbitraria.

Como es comprensible la amenaza del derribo cayó como una losa sobre el ánimo de los propietarios de las edificaciones involucradas en estas situaciones, siendo, por otra parte, un colectivo numeroso, ya que, por las causas mencionadas u otras similares, no fueron pocas las sentencias de derribo dictadas por los tribunales que afectaban a enteras urbanizaciones construidas en la bien reciente década del ladrillo. Pero los afectados no se resignaron y se dispusieron a dar batalla para evitar la demolición de sus viviendas, formando asociaciones (la más activa, probablemente, AMA –Asociación de Maltratados por la Administración–, que agrupó a casi 4.000 afectados).

La presión social y mediática de los propietarios de los inmuebles afectados por dichas viviendas (la mayoría de ellos, por lo demás, víctimas de la desaprensión de constructores y autoridades urbanísticas o de la mala administración), la necesidad de acompañar el derribo con las indemnizaciones debidas, la complejidad material y el coste de las operaciones de reposición de las cosas a su estado anterior o incluso la renuncia de las empresas de demolición a involucrarse en los trabajos de derribo por las amenazas que recibían sus empleados, ralentizaron y postergaron la ejecución de las sentencias, llegándola incluso a poner en duda –con fundamento, a la vista de los acontecimientos posteriores–, en detrimento de la seguridad jurídica y de la confianza del Estado de Derecho, en lo que respecta a la perspectiva de las asociaciones ecologistas o vecinales y de los particulares que denunciaron las ilegalidades urbanísticas.

A dicha presión quedó sometido también el Parlamento de Cantabria que alumbró un pronunciamiento político de dudosa finalidad y alcance. Descartada por la jurisprudencia la constitucionalidad de las denominadas leyes de convalidación legislativa o de punto final dirigidas a soslayar el cumplimiento de fallos judiciales (STC 73/2000, de 12 de marzo –Presa de Itoiz–), el Parlamento intentó contener el problema en el ámbito ejecutivo o administrativo, dirigiendo al Gobierno una ambigua proposición no de ley, de fecha 17 de diciembre de 2007, aprobada con el asentimiento de todos los grupos parlamentarios, en la que le instaba a que en el plazo «más breve posible», «desde el respeto a la ley y a los intereses públicos», formulara un plan para «dar solución, en la medida de lo legalmente viable», a los problemas planteados por las sentencias de derribo, teniendo en cuenta la situación de los afectados y considerando incluso «la posible subsanación de los requisitos formales o de procedimiento» o «la posible legalización de los inmuebles»...

Es comprensible que el Parlamento expresara y compartiera la preocupación por los afectados (víctimas de estos embrollos urbanísticos, como he dicho) y que tratara de proporcionarles alguna asistencia o apoyo. No lo es tanto que se soslayara o silenciara el superior valor de los bienes ambientales perjudicados –altamente ensalzados, en cambio, cuando se procedió a aprobar el POL– o se pusiera implícitamente en duda la justificación de los derribos judicialmente acordados, contribuyendo a incrementar la sensación de impunidad que suele rodear la infracción urbanística, propiciando la demora o la inactividad de la Administración responsable del cumplimiento de las sentencias y generando expectativas (ahora parece que bien sólidas) e incertidumbre sobre su inejecución. Tal fue la incertidumbre o confusión sobre la viabilidad y fina-

lidad de la ejecución que incluso la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria llegó a dictar alguna providencia paralizando los trámites de ejecución de diversas sentencias de derribo e instando al Gobierno para que le aclarara e informara sobre sus planes de actuación en relación con la mencionada proposición parlamentaria.

A tan incierta situación conducen los sobreentendidos que sugiere la lectura de esa proposición, por más que se aluda en ella al «respeto de la ley y los intereses públicos». Sobreentendidos que justifican su crítica, dicho sea con todo respeto a la institución.

Una crítica que debe reiterarse a la vista de la aprobación reciente de las medidas urgentes que contiene la Ley que ahora nos ocupa –la citada Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio–, de la que pueda considerarse antecedente el plan que el Gobierno presentó en respuesta a la mencionada proposición no de ley.

En efecto, siguiendo con esta historia, en octubre de 2008 el Ejecutivo cántabro presentó un Plan sobre (no digo para) la ejecución de sentencias de derribo en Cantabria (puede verse la comparecencia del Consejero de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo, Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, núm. 54, de 22 de octubre, Serie B, pgs. 903 y ss.), relacionando y clasificando la situación de las actuaciones urbanísticas afectadas considerando la naturaleza y alcance de las irregularidades cometidas, su reversibilidad física o jurídica y las alternativas existentes. Más concretamente, por lo que se refiere al POL, el plan iba acompañado de un estudio que detallaba el contenido de cada sentencia, cómo quedaba afectado el suelo por el planeamiento territorial y por el urbanístico y en qué medida la modificación de éste o la zonificación en aplicación del planeamiento territorial podían, en su caso, salvar las edificaciones u ofrecer otras alternativas, sin descartar la realización de expropiaciones, la conclusión de convenios urbanísticos específicos o el reconocimiento de compensaciones o indemnizaciones para los afectados, lógicamente.

Pues bien, de esa casuística traen causa las medidas urgentes que contempla la Ley 6/2010. Así, la Ley permite realizar modificaciones puntuales del planeamiento urbanístico para reclasificar suelos que, estando inicialmente excluidos de la aplicación del POL por la citada DA 4<sup>a</sup>, quedarán finalmente sujetos al mismo por no ser urbanos o haber sido anulados sus planes parciales de desarrollo (art. 1). Permite también asignar a dichos suelos usos residenciales, salvo cuando por su ubicación les corresponda alguna categoría de protección ambiental (art. 2). Permite determinar específicamente la zonificación que, según el POL, les corresponda (art. 3). Permite resolver caso por caso sobre la necesidad de someter a evaluación ambiental dichas modificaciones atendiendo al carácter menor de éstas o su escasa magnitud territorial (art. 4). Y fija un plazo de 10 meses para realizar dichas modificaciones puntuales, de modo que, transcurrido ese plazo, los planeamientos habrán de adaptarse al POL siguiendo los más complejos trámites de la revisión del planeamiento (DF 2<sup>a</sup>).

Además, por lo que respecta a la protección del paisaje, alterado por algunas de las actuaciones urbanísticas reprobadas, la Ley (modificando el art. 34 de la Ley de Can-

tabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, e incorporando a ella un nuevo art. 211 bis), permite que los instrumentos de planeamiento establezcan tanto criterios de carácter general, aplicables en todo su ámbito territorial, como criterios específicos y diferenciados para espacios concretos de dicho ámbito (art. 5). Y también permite dejar sin efecto las órdenes de demolición recaídas sobre edificaciones realizadas en infracción de las normas de protección del paisaje, si los propietarios acreditan la desaparición sobrevenida de los valores paisajísticos que justificaban la aplicación de dichas normas, por la transformación del entorno, como consecuencia del levantamiento de otras construcciones e instalaciones legalmente construidas (dicho de otro modo, si el desarrollo urbanístico ha terminado por degradar el paisaje ya no tiene sentido demoler para hacer valer las normas que deberían haber contribuido a su protección...).

De este casuístico origen, que otorga a esta Ley de medidas un carácter singular, propio de las leyes de convalidación legislativa o de punto final, nada dice la Exposición de Motivos, que apela sólo a la mejora de la seguridad jurídica para justificar estos cambios normativos y disimular su verdadero propósito. Un propósito que aflora sin tapujos, sin embargo, en las actas del debate parlamentario, de las que me parece oportuno transcribir algunos pasajes.

Así, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista afirma (*la cursiva es mía*):

«...esta proposición de ley... acierta al proponer remedios y medidas con un carácter general y abstracto... Pues no cabe desconocer que ante todo estamos ante un problema jurídico, económico y social que trasciende los casos concretos de los afectados por las sentencias firmes de derribo, para convertirse en un asunto cuya entidad y envergadura le sitúa en el terreno del interés general y no de la mera suma de intereses particulares...Por tanto, *no estamos alumbrando una legislación para el caso*, sino que estamos mejorando la seguridad jurídica...

...frente a algunas voces que nos pedían una legislación especial, una ley de punto final, los Grupos Parlamentarios hemos elaborado un texto legal que no violenta los principios constitucionales y que incorpora la jurisprudencia sobre las condiciones de admisibilidad de los cambios legales cuando éstos se constituyen en obstáculos para la inejecución de sentencias firmes, tal y como contempla por otro lado el artículo 105 párrafo segundo de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa...

... Por tanto, que nadie se confunda. *Esta Ley ni es ni pretende ser una Ley excepcional de punto final* que, como por otro lado bien es sabido, entraría en abierta contradicción con los parámetros constitucionales. Bien al contrario, hemos procurado en todo momento que su orientación sea plenamente respetuosa con la doctrina del alto Tribunal, y por eso y en eso reside precisamente su principal virtud.

En consecuencia, esta Ley que sometemos a la consideración, abre caminos, ofrece remedios, posibilidades respetuosas con el principio de legalidad y la tutela judicial efectiva. Pues no cabe desconocer que corresponde a los jueces, como siempre, ponderar las nuevas circunstancias que se puedan generar como consecuencia de la potestad de variación normativa que en materia urbanística tenemos las distintas Administraciones, y muy especialmente los Ayuntamientos, que son los directamente llamados por el orden competencial en esta materia a actuar y a explorar las posibilidades que esta Ley va a poner en sus manos...

...el valor precisamente de esta proposición de ley es su sintonía con los principios constitucionales y con la doctrina del Alto Tribunal. Y eso es lo que da fuerza y valor y virtualidad ante los tribunales de justicia que van a ser siempre... los encargados de hacer ejecutar lo juzgado... Y por tanto, ellos ponderarán la *virtualidad de los mecanismos de solución que ofrece esta ley para poder presentar como incidente de ejecución, un obstáculo legal para salvar un derribo*».

Y en la misma línea el portavoz del Grupo Parlamentario Regionalista reitera (*la cursiva es mía*):

«... la Ley que hoy aprobamos... se justifica por el interés general, por una correcta ordenación del territorio, por una gestión eficiente de los recursos públicos y para garantía de la seguridad jurídica.

...es una modificación de interés general de Cantabria. Pero ha sido fomentada, sin duda ninguna y hay que reconocerlo, por el conocimiento directo y personal de situaciones personales que son dignas de atención en este Parlamento.

Esta modificación, como digo de interés general, está sostenida por casos personales. Pero no es un caso, como también ha dicho el Portavoz Socialista, de legislación "ad casum", sino el ejercicio más característico y más responsable de la función de este Parlamento...

...este Parlamento ha demostrado reiteradamente su voluntad de acabar con el desmadre urbanístico y no son las demandas ni las sentencias las que lo están consiguiendo. La normalidad y la sensatez viene de normas aprobadas en este Parlamento, a veces duras y a veces mal entendidas, como ha sido el POL o como fue la Ley del Suelo. No queremos la especulación salvaje; en modo alguno, queremos el mejor urbanismo, la Cantabria mejor ordenada y queremos también, si podemos, solucionar los problemas y evitar situaciones injustas.

Por cierto, ¿alguien es capaz de decir qué especulación urbanística existe detrás de lo que hoy vamos a aprobar? Si *la ley tiene como consecuencia ajustar a la legalidad las viviendas de personas inocentes, que han sido perjudicadas*. Siempre que la modificación se ajuste a la ley y respete el medio ambiente y el paisaje, ¿se puede afirmar realmente con rigor y con responsabilidad, que estamos actuando en contra de la decencia o en contra de la legalidad? Pues no.

Pero también existe otro riesgo y es que esta norma sea mal entendida por los ciudadanos. Precisamente a causa de ese tipo de opiniones transmitidas a la sociedad. *Se puede llegar a la conclusión de que estamos creando esta norma para evitar responsabilidades o para, como se dice, tapar irregularidades*. Y aquí todos tenemos, también los afectados, una labor pedagógica que hacer a la sociedad, porque está fundada esta reforma en razones de justicia, respeta los principios de conservación de medio ambiente, respeta la ley y respeta la obligación de cumplir las sentencias de los tribunales.

Hay quien afronta los problemas como si sólo estuviera en juego un solo derecho, el de ejecución de las sentencias, hay que derribar todo. Pero eso no es correcto porque hay otros derechos y otros principios en juego. Y en primer lugar, hay una diferencia entre la pretensión de que desaparezca lo ilegal y la pretensión de que desaparezca la ilegalidad. O dicho de otro modo, la voluntad de que se cumpla la ley.

Es el propio Tribunal Constitucional el que habla de la necesaria proporción que debe existir entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto. Hay que ponderar si el sacrificio del pronunciamiento contenido en el fallo, dice el Tribunal Cons-

titucional, guarda la debida proporción entre los intereses protegidos y en colisión o por el contrario resulta inútil, va más allá de lo necesario o implica un manifiesto desequilibrio y desproporción entre los intereses en juego.

Para ello es posible considerar la existencia de normativa sobrevenida que tenga justificación en una razón general, atendible; esto es, que tenga en cuenta, como yo creo que esta ley tiene, los valores y bienes constitucionalmente protegidos y que incluso en el caso concreto han llevado a justificar el propio pronunciamiento de los tribunales.

Por eso en algunas sentencias, también aquí en Cantabria es el propio tribunal el que dice: «Oiga busquen y encuentren, si es posible, una alternativa a esta situación que no lleve directamente al derribo».

Esas son las premisas que están en el fondo y en el principio, en el origen del planteamiento de esta ley. Porque eso nos exige el interés público, buscar la mejor solución desde el punto de vista general pero también buscar la mejor solución desde el punto de vista de los intereses concretos de los ciudadanos».

Un discurso que pivota, como se ve, sobre el interés público, conscientes los parlamentarios de la necesidad de encontrar razones objetivas, de interés general, para que estos cambios normativos no conculquen el derecho al cumplimiento del fallo. Aunque la insistencia en esa justificación pone en duda la autenticidad de la premisa que se invoca (*excusatio non petita, accusatio manifesta*) y hasta revela cierta mala conciencia, cierta falta de confianza o de seguridad acerca de la constitucionalidad de la Ley que se aprueba.

Ese recelo no es injustificado. Porque el recurso a esta clase de leyes, aunque se aprueben por unánime consenso y el aval de todos los partidos políticos haga improbable su impugnación (que, no obstante, podría tener lugar por el cauce del recurso de amparo), no es constitucionalmente admisible, como se ha puesto de manifiesto en el propio debate parlamentario.

La jurisprudencia constitucional ha esbozado algunos límites de este tipo de actuaciones legislativas en las anteriormente citadas SSTC 73/2000, de 12 de marzo –caso de la Presa de Itoiz– y 273/2000, de 15 de noviembre –caso canon de saneamiento catalán–, de los que se ha hecho también eco la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 6 de junio de 2003 [RJ 2003, 6135] y 31 de mayo de 2005 [RJ 2005, 2016]).

Entre esos límites se halla, como es fácil comprender, el propio derecho a la ejecución de la sentencia, como contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), al devenir dicha ejecución imposible (en sus propios términos) por efecto del cambio legislativo operado. Pero el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que tan constitucional es una ejecución en la que se cumple el principio de identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo como una ejecución en la que, por razones atendibles, la condena es sustituida por su equivalente pecuniario o por otro tipo de prestación (SSTC 58/1983, de 29 de junio, 109/1984, de 26 de noviembre, o 149/1989, de 22 de septiembre). Y entre dichas razones se halla la imposibilidad legal de ejecución por el cambio sobrevenido de la legalidad, siempre que este cambio persiga «razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos» y se observe la «debida proporcionalidad entre el

interés encarnado en la ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar» (F. 10 y 11 STC 73/2000, de 14 de marzo). Circunstancial ponderación de los valores, fines e intereses enfrentados que constituye también criterio habitual de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los límites que a las convalidaciones legislativas imponen los derechos tutelados por el Convenio (particularmente, pero no sólo, el derecho al juicio justo del art. 6.1 de dicho instrumento –por ejemplo, la STEDH Gorraiz Lizarraga y otros c. España de 27 de abril de 2004, el caso de la Presa de Itoiz–).

Pero no sólo el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva condiciona la constitucionalidad de las convalidaciones legislativas. También los principios constitucionales de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica, de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos o de igualdad o no discriminación (estos últimos eventualmente comprometidos por el carácter singular de la ley), por los que ha de dirigirse la aludida ponderación circunstancial, pueden limitar la validez y el alcance de estas actuaciones legislativas cuya constitucionalidad puede ser objeto de control a través de la cuestión de inconstitucionalidad que indirectamente pueden promover (aunque deba ser planteada por el órgano judicial) los interesados en la ejecución de la sentencia con ocasión del incidente de inejecución (por imposibilidad legal) de la sentencia.

En cualquier caso, a ese margen de actuación legislativa que deja la jurisprudencia constitucional parece querer aferrarse el legislador regional, aunque, a efectos de la aludida ponderación, resulta difícil apreciar, más allá del interés de los propietarios o del erario público, por la repercusión indemnizatoria de las demoliciones, cuáles son los valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos que deban prevalecer sobre el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar.

En fin. Aunque la finalidad principal de esta Ley es facilitar, como se ha dicho, la regularización de actuaciones urbanísticas ilegales (estableciendo un régimen temporal o transitorio, una especie de «última vez», para adaptar por vía rápida, mediante modificaciones «puntuales», el planeamiento de los suelos que, pese a haber sido inicialmente excluidos, deban de quedar finalmente sujetos al POL), no puede descartarse, al contemplar conjuntamente sus previsiones, que albergue también la intención de (y si no la alberga, que pueda servir de pretexto para) propiciar una aplicación o interpretación más flexible de las previsiones del POL en dichos suelos, apoyándose en la zonificación específica de los mismos, para mejorar las expectativas urbanizadoras y de desarrollo de los municipios afectados y devolverles algo de la autonomía que les recortó el POL (las leyes –y el POL es una ley– pueden ampliar o reducir la autonomía local –art. 2 LRBRL–), rebajando, de este modo, la conflictividad inicialmente planteada y dejando algún margen al sector de la construcción para la ejecución de actuaciones más contenidas y sostenibles. Mayor flexibilidad que, sin embargo, no debería escudar el incumplimiento de la legalidad, so pena de provocar la inseguridad jurídica que se pretende atajar o de incurrir en la arbitrariedad, ni desconocer los objetivos de protección ambiental inherentes a la ordenación territorial.

Pasando a otro asunto, el cuarto de los que estamos analizando en este apartado, debemos recordar que el Plan de Ordenación del Litoral (aprobado por Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre), al que se ha venido haciendo referencia, es un instrumento esencialmente regulador, que limita o delimita la autonomía normativa de las entidades locales afectadas al ejercer sus potestades de ordenación urbanística. Pero contempla también actuaciones de transformación física o, mejor, de conservación material, del suelo ribereño del mar, para facilitar el conocimiento y disfrute de la naturaleza litoral, mejorar la accesibilidad al mismo (también de las personas afectadas por discapacidades) y enaltecer su valor ambiental y la sensibilidad social por la protección y defensa de dicho espacio.

Entre tales actuaciones está la elaboración de una Red de Sendas y Caminos del Litoral que permita establecer un corredor para disfrutarlo de este a oeste por el territorio de la Comunidad. Y con tal finalidad fue aprobado, en el ejercicio que estamos analizando, el *Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral (Decreto 51/2010, de 26 de agosto)*.

Este plan especial, sometido a la pertinente evaluación de impacto ambiental, contempla la realización de obras, bajo la premisa de la mínima o indispensable actuación, para la recuperación, restauración y creación de sendas de dos tipos (el Gran Recorrido Litoral –GRL– y los Pequeños Recorridos Litorales –PRL– que nacen de dicho recorrido principal); la recuperación y conservación del patrimonio vinculado a los caminos costeros; el impulso de iniciativas para incentivar el conocimiento del litoral como elemento del patrimonio de Cantabria, promoviendo su uso y disfrute; la homogeneización y señalización de las sendas y caminos y la mejora de su accesibilidad.

Importa destacar que el plan no es un mero documento técnico que aglutine estudios y propuestas de actuación administrativa, no es un mero programa de trabajo, sino que tiene valor normativo, como otros instrumentos de ordenación territorial. Vincula y prevalece sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios a los que afecte, que deberán recogerlo en su primera revisión o en aquellas modificaciones que puedan afectar al ámbito de las sendas o alguna de las determinaciones de desarrollo de las mismas. Y esa adaptación no puede suponer la modificación de los usos de las sendas. Además, la aprobación del Plan Especial y sus variaciones conlleva la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios.

El contenido normativo del Plan Especial aparece desagregado en seis títulos, cinco Disposiciones Adicionales y una Disposición Final.

El Título Preliminar se refiere al objeto, ámbito de aplicación y objetivos del Plan y a la naturaleza de las dos categorías de senderos que contempla. El Título I recoge los criterios generales que deben regir en el diseño de todas las sendas y caminos que se realicen, estableciendo normas de actuación (sobre localización, trazados, materiales, elementos –áreas de descanso, miradores, observatorios o pasarelas–, señalización, iluminación...) y de protección. El Título II fija las directrices, criterios y metodología para la realización de los proyectos de las sendas, considerando los entornos por los

que transcurren (de alto valor ambiental y paisajístico, de transición y periurbanos). El Título III regula los actos preparatorios para la ejecución de las sendas y caminos incluidos en el Plan. El Título IV regula el uso, la conservación y el mantenimiento de las sendas. Y el Título V define la estrategia de divulgación y fomento del conocimiento y uso de estas sendas. Las Disposiciones Adicionales se refieren a la señalización, homologación ante la Federación Cántabra de Montañismo e inventario de las sendas y la difusión de la información relativa a las mismas.

En quinto lugar, anótese que en el periodo al que se circunscribe este informe se ha publicado el *Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales (NUR)*, disposición de naturaleza urbanística que tiene, como se comprende, notable significación ambiental. Y también alguna historia que es necesario contar.

Las nuevas NUR vienen a integrar el vacío normativo que provocó la anulación de las anteriores (aprobadas por Decreto 57/2006, de 25 de mayo, y anuladas por STSJ de Cantabria de 17 de enero de 2008), consecuencia de no haberse tramitado correctamente la Evaluación de Impacto ambiental de la que debían ser objeto a la luz tanto de la legislación regional como comunitaria (traspuesta al ordenamiento nacional por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente).

En efecto, varios Ayuntamientos las recurrieron por entender que el Informe de Impacto Ambiental (documento que antecede a la estimación de impacto ambiental y sirve para prepararla) debía haber sido sometido a la preceptiva información pública de manera autónoma, separadamente del expediente de las propias NUR, por exigirlo así los artículos 16 y 31.1 del Decreto 50/1991 (hoy ya derogado, pues la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, reguló *ex novo* el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas) y 6 de la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio de 2001. El Gobierno regional, en cambio, consideraba efectuado dicho trámite por hallarse incorporado dicho Informe al expediente de elaboración de las NUR en cuyo decurso se evacuó el trámite de información pública previsto en la normativa urbanística, aunque los anuncios públicos no singularizaran la sumisión a dicho trámite del citado Informe, siendo ésta una irregularidad no invalidante. En su defensa el Gobierno citaba, además, la STSJ de Cantabria, de 29 de marzo de 2007, según la cual no era necesario someter el Informe de Impacto Ambiental al trámite de información pública subsiguiente a la aprobación inicial del plan. Esta conclusión no era nada pacífica, pues el art. 31.1 del citado Decreto 50/1991, de tenor un tanto ambiguo, también permitía afirmar que dicho informe debía someterse a información pública siempre que el procedimiento sustantivo aplicable (el urbanístico en este caso) contemplara este trámite y así era, en la práctica, cómo dicho precepto había venido interpretándose (sometiéndose dicho informe y el plan aprobado inicialmente a conjunta información pública y elaborándose luego, con el resultado de ésta, la correspondiente estimación de impacto ambiental, sin la cual no podía recibir aprobación provisional el instrumento urbanístico).

Mas lo cierto es que, examinando la legislación vigente en el momento de aprobarse la NUR y el contenido de las Directivas comunitarias reguladoras de la evaluación ambiental, alguna de ellas entonces todavía pendiente de trasposición al ordenamiento interno, la Sala concluyó que el trámite de información no se practicó adecuadamente lo que, tratándose de un trámite esencial, le llevó a declarar nulas las NUR. Una decisión, pues, técnicamente discutible, por el enrevesado juego de vigencias de las normas aplicables, y muy relevante, por la importancia del instrumento anulado, de lo que parece muy consciente y preocupado el Tribunal, hasta el punto de incorporar en la sentencia una reflexión o valoración muy poco frecuente (*la cursiva es mía*):

«la Sala lamenta tener que adoptar tan drástica solución frente a una Administración que ha dado muestras sobradas de receptividad a la normativa comunitaria ambiental, y declarar la nulidad de las Normas Urbanísticas Regionales por un motivo en apariencia formal, pero que la legislación de forma progresiva, al igual que la jurisprudencia, le ha otorgado el carácter de esencial, imponiéndolo como trámite preceptivo en virtud de una normativa aprobada al final de su tramitación, pero aplicable *ratione temporis*, y que siquiera invocada por los Ayuntamientos recurrentes».

Así, pues, hubo que tramitar unas nuevas NUR, siguiendo en esta ocasión los trámites de evaluación ambiental dispuestos en la legislación estatal básica (o sea, en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente) y en la citada Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.

Las NUR son un instrumento de ordenación urbanística contemplado en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria (arts. 19 a 25), que encomienda al Gobierno la aprobación de unas normas urbanísticas de ámbito regional o comarcal que fijen criterios y pautas para el uso del suelo (tipologías constructivas, volúmenes, alturas, ocupación, distancias, revestimientos y otros aspectos constructivos y de diseño) y que sean aplicables «en ausencia de Plan General o como complemento del Plan y de las normas de aplicación directa establecidas» en dicha Ley.

Sin embargo, a tenor del contenido de las NUR aprobadas, parece que su propósito regulador excede la antedicha función subsidiaria o complementaria de la Ley o del planeamiento municipal, tratando en algún caso de imponerse a las determinaciones de éste y adoptando, por ello mismo, la función propia de un plan de ordenación territorial (al punto incluso de incorporar en Anexo varios planos y una detallada memoria con esquemas, fotografías y más planos).

A esta conclusión puede llegarse al constatar que las NUR pretenden «regular la adopción de medidas de conservación de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio cultural» (art. 3.b), «establecer criterios y orientaciones para el planeamiento en lo referente a la clasificación del suelo y la definición de los elementos de la estructura general del territorio» (art. 3.d) o «regular los usos, actividades, construcciones e instalaciones a implantar en suelo rústico» (art. 3.e), sin precisar que esto, a tenor de lo dispuesto en la citada Ley de Cantabria 2/2001, sólo debería

tener sentido en defecto o ausencia de plan general municipal o en defecto de previsión legal de directa aplicación (aunque su art. 43.2 menciona las NUR entre las normas a respetar en la elaboración de los Planes Generales en lo que respecta a la clasificación del suelo).

Sin embargo, como se ha dicho, asumiendo la ordenación territorial como competencia autonómica y en ejercicio –hay que presumirlo, pues de otro modo no se aprecia cuál sería la habilitación reglamentaria para hacerlo– de la potestad reglamentaria para desarrollar y completar las normas de la propia Ley de Cantabria 2/2001, las NUR aspiran también a sujetar o vincular el planeamiento municipal. Así, la propia norma destaca la diferencia entre la eficacia de su Título I, dirigido a establecer criterios para la clasificación del suelo y la definición de los elementos fundamentales de la estructura general del territorio de los que podrán apartarse los planes municipales únicamente cuando las particularidades de su territorio lo justifiquen, la eficacia del resto de los Títulos que es, como se ha dicho, subsidiaria o complementaria y dependiente, por ello mismo, de la existencia y contenido del planeamiento urbanístico municipal (en ausencia de éste, por cierto, los Ayuntamientos pueden, a su vez, dictar ordenanzas de desarrollo de las NUR –art. 62 de la Ley de Cantabria 2/2001–).

En cualquier caso, las NUR eran un instrumento esperado que colmará algunas lagunas y ayudará a reducir las incertidumbres sobre el contenido de la propiedad del suelo derivadas del silencio de los planes o de la inexistencia de éstos (siendo 29 los municipios cántabros que carecen de plan alguno).

En fin, otro instrumento normativo que debe ser mencionado aquí es el *Decreto 50/2010, de 26 de septiembre, de inclusión y zonificación de terrenos del municipio de Medio Cudeyo en el ámbito de aplicación del Plan de Ordenación del Litoral*. Señalaba la Ley de Cantabria 2/2004 –la que aprobó el POL– que los municipios afectados por la misma debían adaptar sus planeamientos a las determinaciones del POL y que si con ocasión de dicha actualización se advirtiera la existencia de suelos indebidamente excluidos de su ámbito de aplicación la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo propondría su inclusión y zonificación (art. 3.1). Pues bien, eso es lo que ha sucedido en el municipio de Medio Cudeyo al que se refiere el citado decreto.

### **3. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA**

La organización administrativa no ha experimentado cambios sustanciales en 2010. Se mantiene, pues, la estructura orgánica de la *Consejería de Medio Ambiente*, en la que se integran la Secretaría General, la Dirección General de Medio Ambiente y la Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua. A esta Consejería están adscritos el organismo autónomo Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA) y la mercantil Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria SA (MARE). Esta última, por cierto, ha asumido por encomienda de gestión la prestación de los servicios correspondientes a la clausura de vertederos o depósitos incontrolados de residuos urbanos y la gestión de determinados servicios urbanos y hospitalarios, ta-

reas que añade a las que ordinaria y estatutariamente le corresponden sobre la gestión de abastecimientos y saneamiento de aguas.

Asimismo, está adscrito a la Consejería el *Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria* (CAMAC), órgano consultivo de asesoramiento y participación que, con medio centenar de miembros, ha sido convocado solo una vez en 2010, aunque en su seno existe una Comisión Permanente (convocada en cinco ocasiones) y dos grupos de trabajo (uno sobre desarrollo eólico del Plan Energético de Cantabria, otro para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible). También está adscrita a la Consejería la *Comisión de Seguimiento del Plan de Residuos de Cantabria*.

En la política ambiental hay, además, otros dos departamentos especialmente implicados: la *Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad* (responsable de la política más directamente vinculada al medio rural –agricultura, ganadería, pesca continental y montes–) y la *Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo* (con competencias sobre la evaluación ambiental del planeamiento territorial y urbanístico).

En la primera de ellas se inserta la *Comisión Regional de Conservación de la Naturaleza de Cantabria* y la denominada *Mesa Forestal de Cantabria*. En la segunda, el *Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo* y la *Comisión Regional de Urbanismo*. En ambas tiene representación la Consejería de Medio Ambiente.

Desapareció este año, por cierto, la *Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, suprimida con el desarrollo reglamentario de la Ley de Cantabria 17/2006, de Control Ambiental Integrado, que ha puesto en funcionamiento la *Comisión para la Comprobación Ambiental*, dependiente de la Consejería ambiental. Este nuevo órgano colegiado de carácter técnico y consultivo lo preside el Consejero de Medio Ambiente y está formado por un Secretario, diez directores generales y cuatro vocales designados por la Federación de Municipios de Cantabria (dos de ellos elegidos entre los municipios con una población de derecho superior a 50.000 habitantes). Además, podrá formar parte de la Comisión, con voz pero sin voto, incorporándose a ella en el momento oportuno que corresponda en cada reunión, un representante designado por el municipio competente para aprobar el proyecto, instalación o actividad que deba ser objeto de la comprobación ambiental. Ante la Comisión intervendrán como ponentes funcionarios técnicos y jurídicos de la Dirección General de Medio Ambiente. Actuará como asesor, con voz pero sin voto, un Letrado designado por la Dirección General del Servicio Jurídico. Por Decreto 72/2010, de 14 de octubre, se ha hecho un cambio en la relación de directores generales miembros de la comisión (modificando así el reglamento de desarrollo de la ley, aprobado meses antes por Decreto 19/2010).

Subsiste, además, la *Comisión Interdepartamental sobre el Cambio Climático* (creada en 2008, al tiempo que se aprobaba la Estrategia cántabra contra el Cambio Climático).

En este apartado organizativo debe dejarse también anotado el *Decreto 89/2010, de 16 de diciembre, que aprueba los estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación del consorcio interautonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de Picos de Europa*.

Recuérdese que esta gestión consorciada trae causa de la jurisprudencia constitucional que, correspondiendo a las CCAA las competencias de ejecución en materia ambiental, concluyó que debían asumir conjuntamente la gestión de los espacios naturales que se extendieran sobre sus territorios (STC 194/2004, de 10 de noviembre), como sucede en el caso del Parque Natural Picos de Europa que se extiende por el territorio de Asturias, Cantabria y Castilla y León. A raíz de ese pronunciamiento, la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza (DA 4ª) previó que la Administración regional pudiera gestionar «en su territorio los Parques Nacionales que se extiendan por éste y por el de otra u otras Comunidades Autónomas en cooperación con éstas, mediante fórmulas que al efecto se acuerden» y la Ley 16/2006, de 24 de octubre, autorizó el Convenio de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa mediante un consorcio interadministrativo. Ahora son los estatutos del consorcio creado los que han recibido la aprobación de las Comunidades implicadas.

En lo relativo a los *cauces orgánicos de participación*, en el informe del pasado año dábamos cuenta de la aprobación de la Ley de Cantabria 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes Sociales, que garantizó su presencia en los órganos de asesoramiento y participación implicados en la política ambiental. Ahora, por lo que respecta al ejercicio 2010, debemos destacar cómo la tramitación del Reglamento de Control Ambiental, antes examinado, ha servido también, a raíz del dictamen emitido por el Consejo de Estado, para mejorar la participación del público en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, propósito para el que se cuenta ahora con la ventaja de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

En efecto, el Gobierno cántabro sometía sus proyectos normativos y planes al CAMAC a través de un foro telemático (cauce de participación que, por cierto, puede considerarse modélico por su agilidad y flexibilidad) en el que los miembros de éste podían intercambiar pareceres y efectuar las alegaciones que considerasen oportunas, considerando innecesario un posterior trámite de información pública, en los términos del artículo 86 LRJPAC, para poder tener por cumplida la exigencia del artículo 16 (en relación con los arts. 2.2 y 23) de la 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.

Sin embargo, según el parecer del Consejo de Estado, aunque la participación pública exigida por el Convenio de Aarhus, las Directivas CE/4/2003 y CE/35/2003 y la Ley 27/2006 no tenga necesariamente que adoptar la forma del trámite de información pública de carácter general a la ciudadanía, debe asegurarse que tengan la oportunidad de opinar todas las «personas interesadas», resultando insuficiente que se haya dado dicha oportunidad sólo a las organizaciones y asociaciones representadas en el CAMAC y debiendo descartarse que la intervención de éstas pueda justificar la no participación de aquéllas.

Teniendo en cuenta esto, pues, el Gobierno regional ha introducido la práctica administrativa de dar publicidad a sus proyectos de planes o disposiciones de carácter general

en el sitio o dirección electrónica de la Consejería de Medio Ambiente al efecto de que, durante un determinado plazo, todas las personas interesadas puedan presentar alegaciones o sugerencias. Y también para promover y mejorar la participación, así como para agilizar y facilitar su funcionamiento, se modificó la regulación del CAMAC (mediante Decreto 69/2009, de 24 de septiembre), creando una Comisión Permanente e introduciendo la posibilidad de formar grupos de trabajo. La idea es que estas formaciones más reducidas, alternativas al pleno (de casi medio centenar de miembros), puede potenciar y mejorar la calidad de la participación pública en los procesos de planificación y ordenación ambiental, de conformidad con el espíritu de Aarhus.

En el orden de la *colaboración interadministrativa* cabe destacar la conclusión en 2010 de algunos convenios y protocolos, como el acordado entre la Agencia Estatal de Meteorología y el Centro de Investigación del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el desarrollo del proyecto «Inventario e integración de información meteorológica y climática de Cantabria y creación de un portal web» (13 de abril de 2010); o la formalización del Plan Operativo 2010 para el Convenio Marco entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Gobierno de Cantabria (13 de diciembre de 2010).

Por otra parte, en 2010 no hubo nuevas incorporaciones a la *Red Local de Sostenibilidad*, de la que ya forman parte 92 municipios (de los 101 existentes en la región), 4 mancomunidades y dos entidades no locales (la Universidad de Cantabria y la Asociación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local).

#### 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

El examen de las sentencias de materia ambiental dictadas en 2010 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria arroja el siguiente resultado:

— La *STSJ Cantabria de 4 de febrero de 2010* confirmó la denegación de una concesión de ocupación temporal de terrenos para la explotación de una cantera en un espacio –Sierra del Escudo– integrado en la Red Natura 2000 por tratarse de un Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) por la presencia de diversos hábitats incluidos en el Anejo I de la Directiva CEE/43/1992 (e incluido, por tanto, en las sucesivas listas de LIC de la región biogeográfica atlántica aprobadas por la Comisión, Decisiones 813/2004, de 7 de diciembre, 23/2008, de 12 de noviembre, y 96/2009, de 12 de diciembre). Siendo este un hecho incuestionable y aceptado incluso por la recurrente, la Sala desestima su recurso recordando que dichos espacios merecen protección desde el momento mismo en que se propone a la Comisión su inclusión en las lista de LIC (art. 4.5 de la Directiva mencionada) y hasta su descatalogación, si por la natural evolución del espacio perdiera sus cualidades ambientales, y que dicha protección sólo puede levantarse por necesidades relacionadas con la salud humana, la seguridad pública, la propia salvaguarda del ambiente u otras razones imperiosas de interés público de primer orden entre las que no está obviamente, el interés económico de una explotación minera.

— La *STSJ Cantabria de 8 de febrero de 2010* declaró inadmisibile el recurso interpuesto por un Ayuntamiento contra la autorización ambiental integrada otorgada a una empresa instalada en su territorio. Importa mencionar esta sentencia (a la que siguieron otras con idéntica razón) por la doctrina que sigue sobre los efectos del silencio administrativo en las relaciones interadministrativas. Como es sabido, entre Administraciones públicas no cabe interponer recurso en vía administrativa (art. 44.1 LJ), debiendo la Administración afectada por la actuación de otra interponer recurso contencioso-administrativo, aunque previamente puede también requerirle para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada. Requerimiento que la Administración debe formular en el plazo de los dos meses siguientes al día de publicación de la norma o en que tuviera conocimiento o hubiera podido conocer el acto, la actuación o la inactividad que suscita el conflicto y que se entenderá rechazado si la Administración requerida no contesta dentro del mes siguiente al día de recepción del requerimiento. En este caso, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo, según el artículo 46.6 LJ, es de dos meses a contar del día en que el requerimiento puede entenderse «presuntamente rechazado». Pues bien, el Ayuntamiento recurrente, guiado posiblemente por la jurisprudencia constitucional y legal que deja abierto el plazo para interponer recurso en casos de silencio administrativo, dejó pasar con creces el referido plazo de dos meses y la Sala considera extemporáneo e inadmisibile su recurso porque la referida doctrina no es aplicable entre Administraciones públicas, conclusión a la que llega invocando otros pronunciamientos jurisprudenciales (SSTS de 15 de diciembre de 2008 y 24 de marzo y 25 de mayo de 2009).

— La *STSJ Cantabria de 6 de marzo de 2010* declaró nulo el proyecto de una carretera (la variante Este de Comillas, carretera CA-135) que un particular había impugnado por considerarlo injustificado o falto de motivación (en cuanto al trazado elegido), por no haberse evaluado su impacto ambiental en la forma legalmente exigida, por infringir la normativa del patrimonio cultural (dada la proximidad de unas cuevas declaradas bien de interés cultural) y por infringir las normas de ordenación territorial (el Plan de Ordenación del Litoral, POL) y urbanística (las normas subsidiarias de planeamiento, NN SS). Todos estos motivos encontraron la acogida de la Sala como resultado de la valoración conjunta de la prueba sobre los hechos constitutivos de las infracciones legales alegadas por el recurrente. Ahora no es posible analizar en detalle cada una de ellas, pero sí parece oportuno destacar la valoración que hizo la Sala de la declaración de impacto ambiental que acompañaba el proyecto porque resulta, ciertamente, inusitada.

En 2000 el proyecto en cuestión mereció una declaración de impacto ambiental negativa que determinó su modificación, siendo este segundo proyecto modificado, que sí obtuvo una evaluación ambiental favorable, el impugnado. Pues bien, la Sala considera que esta segunda declaración (favorable) de impacto ambiental no se ajusta a Derecho porque desconoce o ignora las limitaciones derivadas de la Directiva CEE/43/1992, de 21 de mayo, sobre conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres, que creó la red de espacios naturales protegidos denominada Natura 2000. Infringiéndose en ocasiones la normativa ambiental, una decisión tal

tendría poco de particular, si no fuera porque, en este caso, la carretera proyectada... no discurre por, ni afecta a, un lugar de interés comunitario propiamente dicho e integrado en la referida Red Natura 2000.

En efecto, aunque la Sala sorprendentemente afirma lo contrario, el arroyo de Gandarías –espacio afectado por la variante proyectada– nunca formó parte de las relaciones de LIC propuestas por Cantabria a la Comisión Europea. No estaba en la propuesta inicial de 1997 (en la que figuraba el LIC «Rías occidentales y Duna de Oyambre» de cuya delimitación, sin embargo, quedaba fuera dicho arroyo), ni en la posterior de 1999, avaladas ambas por los informes técnicos de la Universidad de Cantabria. Tampoco se incluyó en las sucesivas propuestas, fruto de las revisiones efectuadas, y no está en la vigente relación de LIC aprobada en 2004. Sin embargo, la Sala concluye, a la vista de un informe pericial (cuyo objeto, debe añadirse, no era discernir si ese espacio merecía ser declarado LIC), que teniendo en cuenta sus características naturales la Administración debería haberle dado la consideración y la protección propia de los LIC y que, por tanto, la ejecución del proyecto resulta inviable y la declaración de impacto debió ser desfavorable.

Parece, sin embargo, que al actuar así, al dar la consideración de LIC a un espacio que formalmente carece de ella, la Sala puede haber rebasado los límites revisores propios de la función jurisdiccional (constreñidos a la valoración de la conformidad a Derecho de una declaración de impacto ambiental), atribuyéndose de hecho el ejercicio de una función administrativa de calificación ambiental, con sustitución del procedimiento y del criterio o juicio técnico de la Administración que en su día llevaron a dejar fuera la lista de LIC ese espacio, que, siendo además ajena al objeto mismo del proceso judicial (pues no era la calificación ambiental del espacio lo que se discutía en el litigio, sino la conformidad a Derecho de la declaración de impacto ambiental que sustentaba el proyecto impugnado), no le correspondía.

Por otro lado, la propia calificación realizada en sede judicial parece errónea e injustificada, a la luz de la Directiva CEE/43/1992, pues ésta no exige que un espacio sea designado LIC por la mera presencia de alguno de los hábitats o especies que pretende preservar. Lo que hace la Directiva, precisamente, es determinar cuáles de los espacios (no todos) en que existen ciertos hábitats o especies deben ser incluidos en la relación de LIC y abrigados por la protección que se les dispensa. Establece un procedimiento técnico y contradictorio, de propuesta, evaluación y contrapropuesta para determinar con criterios objetivos y científicos cuáles de los espacios en que están presentes dichos hábitats o especies deben ser considerados LIC para cumplir los objetivos de la Directiva. Sin que, por ello mismo, deba ser considerado LIC cualquier espacio –y hay muchos– en que se detecte la presencia de algún hábitat o especie, incluso siendo prioritario, de los contemplados en la Directiva, pues, si así fuera, todo el procedimiento de evaluación que prevé sería innecesario y superfluo, ya que bastaría la simple constatación o comprobación de dicha presencia.

La sentencia ha sido recurrida en casación y su confirmación está pendiente, pues, del fallo del Tribunal Supremo.

— Las *SSTSJ Cantabria de 1 y 2 de julio de 2010* desestiman el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra sendas autorizaciones ambientales integradas otorgadas por la Administración regional a dos empresas establecidas en el municipio de El Astillero. El Ayuntamiento impugna dichas autorizaciones porque no tienen en cuenta los niveles máximos de emisión sonora contemplados en las ordenanzas municipales. En el litigio subyace, pues, la siguiente cuestión jurídica de fondo: El otorgamiento de la autorización ambiental integrada, ¿debe supeditarse al cumplimiento de toda la normativa ambiental y también, por lo tanto, de las ordenanzas municipales? Examinando el alcance de las competencias autonómicas y locales, la Sala concluye que no ha de ser así. Que a través de la autorización ambiental integrada la Administración autonómica debe limitarse a comprobar el cumplimiento de la legislación estatal básica y de la legislación autonómica de desarrollo, otorgando dicha autorización cuando la actividad o instalación, eventualmente sometida a condiciones, resulte compatible con las exigencias ambientales de la citada legislación. Ahora bien, pudiendo los municipios mejorar o elevar el nivel de protección que dicha legislación proporciona, ejercitando las potestades normativas inherentes a su autonomía, esto es, estableciendo requisitos ambientales más rigurosos en sus ordenanzas municipales, han de ser ellos mismos los que garanticen el cumplimiento de dichas ordenanzas con ocasión del otorgamiento de la licencia de actividad que, con ese preciso fin, queda bajo la competencia municipal. Por ello mismo, el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, constatando la inexistencia de impedimentos legales de carácter general, constituye un presupuesto necesario del otorgamiento de la licencia de actividad, pero no lo prejuzga en modo alguno, pudiendo ser denegada si la actividad o instalación no se ajusta a las disposiciones de carácter local (criterio que, por lo demás, la Sala regional ya había seguido en anteriores ocasiones –por ejemplo, *SSTSJ de 2 de marzo y 31 de julio de 2009*–).

— La *STSJ Cantabria de 29 de septiembre de 2010* desestima el recurso de la mercantil SNIACE contra diversas liquidaciones del canon de saneamiento. Entre los motivos alegados hay uno que, por su proyección más general, merece ahora ser comentado: la supuesta ilegalidad del reglamento regulador del régimen económico-financiero del canon de saneamiento de Cantabria –el Decreto 11/2006, de 26 de enero– por infracción del principio de reserva de ley previsto en los artículos 31.3 y 133 CE. Según el recurrente, se infringiría este principio porque el artículo 24.1 del citado decreto subordina la aplicación del denominado «coeficiente de regulación» al cumplimiento de condiciones (que exista un dispositivo de regulación para efectuar el vertido, que se vierta en un régimen horario convenido con la Administración y que lo vertido no sea agua de refrigeración) que no han sido expresamente previstas en la ley creadora del canon (Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Cantabria). Pero lo cierto es que el artículo 29.4.e) de la citada ley exige que la regulación reglamentaria para la aplicación del canon aplique un coeficiente corrector del tipo imponible, fijado reglamentariamente, por «la utilización por las industrias de dispositivos que permitan efectuar una distribución temporal del caudal del vertido», entendiendo la Sala que, por ello mismo, ningún reparo de legalidad formal puede hacerse a la disposición, pues se li-

mita –debemos añadir– a perfilar o concretar uno concreto aspecto configurador del tipo impositivo siguiendo los criterios indicados en la propia ley, hallándose regulados en esta, pues, los elementos esenciales del canon.

## 5. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

La regulación de la instalación de parques eólicos, de la que ya se dio cuenta en el informe del año anterior, ha seguido siendo centro de controversia política en 2010, animada por la intervención del Defensor del Pueblo a raíz de la queja de un ciudadano.

El procedimiento para la autorización de parques eólicos en la Comunidad se hallaba regulado por Decreto 41/2000, de 14 de junio, concediéndose la misma para cada parque o instalación, previa presentación del correspondiente plan director eólico. Con arreglo a esta normativa se presentaron en menos de un año casi una veintena de planes para instalar, en su conjunto, más de 500 MW de potencia. Visto el interés existente en estos proyectos, el Gobierno, después de autorizar planes para instalar 113 MW (en seis parques), decidió detener o suspender la autorización de nuevos parques (Acuerdo de 6 de abril de 2001, conocido como de «moratoria eólica») para estudiar cómo conciliar tan elevada demanda de asentamientos eólicos tanto desde el punto de vista ambiental, como mercantil (para limitar y organizar la concurrencia empresarial sin menoscabo de la necesaria competencia mercantil) e industrial (la potencia instalada debe guardar relación con la capacidad de las líneas eléctricas para evacuar la energía generada). Así, el Plan Energético de Cantabria 2006-2011 (PLENERCAN) consideró oportuno instalar inicialmente solo 300 MW y señaló las tres zonas que se consideraban más idóneas para hacerlo (Puerto de los Tornos, Sierra del Escudo y Campoo). En 2008, sin embargo, el Gobierno encargó a la Universidad un estudio estratégico para el aprovechamiento de la energía eólica en el que se identificaron asentamientos, en siete ámbitos territoriales, para instalar hasta 1.500 MW, cota con la que supuestamente la región tendría garantizado su autoabastecimiento eléctrico.

Teniendo presente ese estudio, el Decreto 19/2009, de 12 marzo, reordenó la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria, sometiéndola a un concurso público de asignación de potencia eólica; esto es, las empresas interesadas concursan para conseguir que les sea reconocido el derecho exclusivo a instalar en cada uno de los ámbitos territoriales identificados como aptos para la generación una determinada cota o capacidad de generación. Así, pues, el decreto no determina la potencia o capacidad de generación que finalmente se instalará en la Comunidad (que tendrá que determinarla el plan energético regional), ni tampoco la ubicación exacta de los futuros parques, aunque introduce un procedimiento concursal para limitar y distribuir territorialmente la concurrencia de las empresas asignándoles una potencia eólica. De este modo, solo las empresas a las que se les haya asignado potencia eólica estarán en condiciones de solicitar autorizaciones para instalar parques eólicos en las zonas y hasta las cotas máximas de generación que se les hayan asignado, sin que la asignación de potencia eólica prejuzgue por sí solo el otorgamiento de las autorizacio-

nes para la construcción y explotación de los parques eólicos que puedan instalarse en la zona territorial asignada, ni conceda al titular ningún tipo de derecho sobre el otorgamiento de dichas autorizaciones o por la eventual denegación de las mismas.

Aplicando el decreto, pues, en junio de 2009 se convocó un concurso público para la asignación de un máximo de potencia eólica de 1.400 MW distribuidos en siete zonas territoriales y surgió la polémica alimentada, sobre todo, por la sustancial diferencia entre la potencia que se ha previsto asignar o repartir (1.400 MW) y la que el PLENERCAN 2006-2011 preveía instalar (300 MW). El activismo de algunas asociaciones ecologistas llevó al imaginario popular la imagen de una región repleta de aerogeneradores (con una elocuente campaña gráfica que ubicaba virtualmente los molinos en la Bahía de Santander) y cundió la idea de que se instalarían sin haber llevado a cabo antes una evaluación ambiental del desarrollo eólico en su conjunto (aunque se hiciera la de cada parque) y de que el procedimiento de asignación antes descrito constituía un fraude de ley para eludir la normativa que exige la evaluación estratégica de planes y programas. Ideas de las que se hizo eco el Defensor del Pueblo cuya intervención, solicitando aclaraciones sobre el proceso de desarrollo de la energía eólica en la región, avivó aún más la polémica.

No parece, sin embargo, que puedan oponerse objeciones de orden ambiental al procedimiento de selección de empresas regulado al que, teniendo únicamente esa finalidad selectiva, podrían buscársele objeciones de índole mercantil, de defensa de la competencia, pero no ambientales, como digo, porque no se regula, ni se programa la instalación de parques propiamente dicha.

En efecto, dicho decreto nada prevé sobre el efectivo despliegue de los parques eólicos que vendrá determinado y limitado por el techo de potencia instalada que contemple el PLENERCAN (300 MW para el periodo 2006-2011, aunque puede ser elevada con la modificando o sustitución del plan vigente) y por los concretos proyectos de instalación. Aquél y éstos deberán superar la correspondiente evaluación ambiental: el PLENERCAN (el futuro plan o las modificaciones del actualmente vigente), la evaluación estratégica exigida para los planes y programas, y los proyectos, la clásica evaluación de impacto ambiental.

En tales términos puede resumirse, pues, la polémica suscitada por el decreto que nos ocupa y la convocatoria del concurso subsiguiente al mismo, en la que participaron medio centenar de empresas, que se resolvió a finales de 2010 (Boletín Oficial de Cantabria núm. 236 de 10 de diciembre de 2010).

Por los diarios de las sesiones parlamentarias y por la prensa puede advertirse que también ha centrado el debate político y social el incremento de la presión fiscal ambiental (por la implantación de los impuestos a que se ha referencia en este mismo informe y el incremento de las tarifas del canon de saneamiento y de las tasas), junto con algunos otros temas de proyección territorial más limitada (olores derivados de la actividad industrial en Barreda, acondicionamiento y reparación del nacimiento del Ebro o la polémica demolición del polideportivo Peru Zaballa, en Castro Urdiales, de la que ya dimos cuenta en el informe del ejercicio anterior).

## 6. APÉNDICE INFORMATIVO

### A) ORGANIZACIÓN

— *Consejería de Medio Ambiente* (estructura orgánica establecida por Decreto 73/2005, de 30 de junio, y modificada por Decreto 3/2006, de 12 de enero).

Consejero:

D. Francisco Martín Gallego.

Secretaría General:

D. Julio Gabriel García Caloca.

Dirección General de Medio Ambiente:

D. Javier García-Oliva Mascaró.

Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua:

D<sup>a</sup>. Ana Isabel Ramos Pérez.

- *Centro de Investigación del Medio Ambiente, CIMA* (organismo autónomo creado por Ley de Cantabria 6/1991, de 26 de abril, y regulado por Decreto 46/1996, de 30 de mayo; el Decreto 66/2006, de 8 de junio, determina su estructura orgánica actual).

Director:

D<sup>a</sup>. María Luisa Pérez García.

- *Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria SA, MARE* (empresa pública regional surgida de la transformación de la empresa «Residuos de Cantabria, SA» [autorizada por Decreto 31/1991, de 21 de marzo], mediante Decreto 81/2005, de 7 de julio, que vino a ampliar su objeto social y modificar su denominación tras la extinción del Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria [creado por Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril]).

Director General:

D. Rafael Canales Celada.

- *Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria, CAMAC* (en su configuración actual, creado y regulado por Decreto 129/2006, de 14 de diciembre).

- *Comisión para la Comprobación Ambiental* (su composición regulada por Decreto 19/2010, de 18 de marzo, modificado por Decreto 71/2010, de 14 de octubre).

— *Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad* (estructura orgánica establecida por Decreto 18/2000, de 17 de marzo, modificado por DD. 89/2000, 58/2001 y 87/2003). Los órganos con más significativa competencia ambiental (protección de espacios y recursos naturales) son:

Consejero:

D. Jesús Miguel Oria Díaz.

Dirección General de Biodiversidad:

Dña. María Eugenia Calvo Rodríguez.

- *Órganos de gestión, Patronato y Consorcio del Parque Nacional de los Picos de Europa* (consorcio interautonómico cuyos estatutos han sido aprobados, en Cantabria, por Decreto 89/2010, de 16 de diciembre).

— *Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo* (estructura orgánica establecida por DD. 86/2007, de 19 de julio, y 100/2007, de 2 de agosto),

Consejero:

D. José María Mazón Ramos.

Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística:

D. Luis Ángel Collado Lara

- *Consejo Regional de Ordenación del Territorio* (órgano consultivo y de participación creado por la DA 1ª de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria y regulado por Decreto 164/2003, de 28 de septiembre, modificado por Decreto 76/2009, de 8 de octubre).

- *Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (regulada por Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, su actual adscripción y composición ha sido modificada por Decreto 119/2007, de 23 de agosto, para adecuarla a la nueva estructura departamental del Ejecutivo regional).

## B) NORMATIVA DE CONTENIDO O INTERÉS AMBIENTAL

### — Leyes:

- Ley 2/2010, de 4 mayo, de modificación de la Ley de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero de 2002, del Comercio de Cantabria, y de otras normas complementarias para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

- Ley 4/2010, de 6 julio, de Educación en el Tiempo Libre.

- Ley 6/2010, de 30 julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

- Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de Garantía de derechos y atención a la infancia y la adolescencia.

- Ley 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero.

### — Reglamentos:

- Decreto 15/2010, de 4 de marzo, por el que se aprueban los Planes Sectoriales de Residuos que desarrollan el Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010 y, en su virtud se fijan los objetivos del mismo para el período 2010-2014.

- Decreto 19/2010 de 18 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 17/2006 de 11 de diciembre de Control Ambiental Integrado.
- Decreto 48/2010, de 11 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Cantabria 6/2006, de 9 de junio, de prevención de la contaminación lumínica.
- Decreto 50/2010, de 26 septiembre. Inclusión y zonificación de terrenos del municipio de Medio Cudeyo en el ámbito de aplicación del Plan de Ordenación del Litoral.
- Decreto 51/2010, de 26 agosto. Aprueba el Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral.
- Decreto 65/2010, de 30 septiembre. Aprueba las Normas Urbanísticas Regionales.
- Decreto 68/2010, de 7 de octubre, por el que se regulan los residuos sanitarios y asimilados de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Decreto 71/2010, de 14 de octubre, por el que se modifica el Decreto 19/2010, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.
- Decreto 72/2010, de 28 de octubre, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Decreto 89/2010, de 16 diciembre. Aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural de Oyambre.
- Decreto 89/2010, de 16 diciembre. Aprueba los estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación del consorcio interautonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de Picos de Europa.
- Orden MED/9/2010, de 20 de diciembre, por la que se fijan las cuantías de los precios públicos del Gobierno de Cantabria para determinadas actividades de gestión de residuos urbanos y hospitalarios para el año 2011.
- Orden HAC/15/2010, de 10 mayo. Modifica la Orden HAC/25/2009, de 30-12-2009, por la que se establecen los requisitos para la repercusión del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Orden HAC/31/2010, de 27 diciembre. Aprueba el modelo 690 Web de autoliquidación y las obligaciones formales del Impuesto sobre Bolsas de Plástico de un Solo Uso y se crea el Censo de obligados tributarios sujetos.
- Orden DES/43/2010, de 1 julio. Regula el reconocimiento de las Agrupaciones de Sanidad Vegetal (ASV) y se crea su registro.

Hay otras órdenes que convocan y regulan el otorgamiento de ayudas con diversa finalidad ambiental. Las convocatorias de algunas acciones sectoriales de fomento (ganadería, transportes, industria...) incorporan requisitos o condiciones de finalidad o propósito ambiental para el otorgamiento o prelación de las ayudas.

### C) INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

En 2010 se han aprobado los Planes Sectoriales de Residuos que desarrollan el Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010 y sus objetivos para el periodo 2010-2014 (Decreto 15/2010), el Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral (Decreto 51/2010) y el PORN del Parque Natural de Oyambre (Decreto 89/2010).

Además, en la actualidad la Comunidad tiene en desarrollo los siguientes instrumentos:

- Estrategia Cántabra de Educación Ambiental
- Plan Integral de Ahorro del Agua para Cantabria
- Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria 2008-2012
- Plan de Calidad del Aire de Cantabria 2006-2012

### D) SENTENCIAS DE INTERÉS AUTONÓMICO

#### **Tribunal Supremo**

- STS de 9 de diciembre de 2009. Evaluación de impacto en variantes y modificaciones de una línea eléctrica.
- STS de 16 de diciembre de 2009. Evaluación de impacto en variantes y modificaciones de una línea eléctrica.
- STS de 20 de febrero de 2010. Evaluación de impacto en variantes y modificaciones de una línea eléctrica.
- STS de 5 de marzo de 2010. Evaluación de impacto en variantes y modificaciones de una línea eléctrica.
- STS de 18 de mayo de 2010. Responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración en autorización parque eólico.
- STS de 28 de septiembre de 2010. Asignación de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero para el periodo 2008-2012 a la empresa Solvay Química SL.
- STS de 26 de octubre de 2010. Expropiación de terrenos para emplazamiento de colector de aguas.
- STS de 27 de octubre de 2010. Evaluación de impacto ambiental de línea eléctrica.
- STS de 27 de octubre de 2010. Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

#### **Audiencia Nacional**

- SAN 10 de noviembre de 2009. Canon de vertidos.
- SAN de 25 febrero 2010. Construcción en zonas de dominio público marítimo-terrestre.

- SAN de 16 de abril de 2010. Proyecto Autovía del Cantábrico. Tramo Solares-Unquera.
- SAN de 6 de septiembre de 2010. Proyecto Autovía del Cantábrico. Tramo Unquera-Llanes.
- SAN de 2 diciembre 2010. Deslinde y anchura de la servidumbre de protección de costas.

### **Tribunal Superior de Justicia de Cantabria**

- STSJ Cantabria de 19 de octubre de 2009. Sanción por vertidos en dominio público hidráulico.
- STSJ Cantabria de 1 de febrero de 2010. Nulidad de ordenanza municipal sobre instalaciones de telefonía móvil celular y otros equipos radioeléctricos.
- STSJ Cantabria de 4 de febrero de 2010. Explotación de cantera en zona LIC.
- STSJ Cantabria de 8 de febrero de 2010. Autorización ambiental integrada de Ferroatlántica.
- STSJ Cantabria de 19 de febrero de 2010. Denegación de ayuda ambiental.
- STSJ Cantabria de 16 de marzo de 2010. Proyecto nueva carretera Comillas.
- STSJ Cantabria de 14 de junio de 2010. Subvenciones para limpieza de playas.
- STSJ Cantabria de 1 de julio de 2010. Autorización ambiental integrada de FCC Ámbito.
- STSJ Cantabria de 2 de julio de 2010. Autorización ambiental integrada de Allion Española
- STSJ Cantabria de 29 de septiembre de 2010. Canon de saneamiento.

### **E) PUBLICACIONES JURÍDICAS**

No consta que en 2010 se hayan publicado estudios o monografías sobre la legislación o la política ambiental autonómica.

Aun careciendo de carácter jurídico puede tener interés la consulta, para conocer la realidad a que se refieren las normas, de la información estadística diversa sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente de Cantabria que contiene el *Anuario Cantabria 2010* del Instituto Cántabro de Estadística ([www.icane.es](http://www.icane.es)), aunque las series de datos ambientales no están muy actualizadas (normalmente terminan en 2008).

La versión electrónica de algunas publicaciones y de otros documentos relevantes puede obtenerse por Internet en la dirección [www.medioambientecantabria.com](http://www.medioambientecantabria.com).