

Cantabria: lo ambiental ligado al urbanismo

ANA SÁNCHEZ LAMELAS

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1 Leyes. 2.2. Normas reglamentarias. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 5. JURISPRUDENCIA. 5.1. Los estudios de detalle y la evaluación ambiental estratégica simplificada. 5.2 Acceso a la justicia en materia ambiental: cuestiones sobre la legitimación. 5.2.1. Interpretación amplia de la acción pública en materia ambiental. 5.2.2. El abuso en el ejercicio de la acción pública en materia urbanística. 5.2.3. La acción pública en materia ambiental y las especies cinegéticas: el lobo. 5.3 Las construcciones en el suelo rústico. 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL.

RESUMEN: Las principales novedades en materia ambiental en Cantabria en el año 2020 están ligadas a cuestiones urbanísticas. La sumisión de los estudios de detalle a evaluación ambiental destaca tanto en la actividad legislativa como en la conflictividad ante el TSJ de Cantabria. Junto a ello, los problemas ligados a la legitimación en el ejercicio de la acción pública ambiental son los aspectos que merecen ser destacados.

ABSTRACT: The main developments in environmental matters in Cantabria in 2020 are related to urban issues. The environmental evaluation of the detailed studies stands out in the legislative activity and in the conflict before the Court of Cantabria. Along with this, the problems related to legitimation in the exercise of public environmental action are the aspects that deserve to be highlighted.

PALABRAS CLAVE: Evaluación ambiental. Legitimación. Acción pública. Urbanismo.

KEYWORDS: Environmental assessment. Legitimation. Public action. Urban planning.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2020 no ha traído especiales novedades en materia ambiental. Como ya es habitual en Cantabria, algunos de los aspectos relevantes tienen relación más o menos directa con el urbanismo, tanto a nivel legislativo como judicial, sin perjuicio de otros aspectos problemáticos, que tienen continuación en año 2021, como es lo relativo a la gestión del lobo, especie cinegética en Cantabria.

En el plano legislativo destaca la modificación de la Ley 17/2006, de Control Ambiental Integrado que ofrece ahora una mayor seguridad jurídica en cuanto aclara que los estudios de detalle se sujetan a evaluación ambiental estratégica simplificada en determinados casos. Es curiosa la reforma si se tiene en cuenta que esta cuestión había generado varios recursos contencioso-administrativos que la Sala ha resuelto el mismo año 2020 llegando a la conclusión de que los estudios de detalle estaban excluidos de dicha evaluación. La legislación de Cantabria parece ir más allá al extender así este mecanismo más allá de lo exigido por la legislación estatal.

En el plano de los conflictos judicializados, no han existido, como en años anteriores, pronunciamientos especialmente relevantes. En el apartado correspondiente de este estudio se da cuenta de las líneas materiales más interesantes, entre las que destaca un grupo de Sentencias que inciden sobre la acción pública en materia ambiental, su delimitación y alcance.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LEYES

Si bien la actividad legislativa del Parlamento de Cantabria ha sido intensa durante el año 2020 - se han aprobado un total de 12 leyes-, la mayor parte de ellas tienen relación con la crisis sanitaria provocada por la COVID y solo dos de ellas, la primera y la última del año, tienen relación con las políticas ambientales: la Ley 1/2020, de 28 de mayo, de Medidas Urgentes para el Desarrollo Urbanístico de Cantabria y la Ley 12/2020, de 28 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas.

La **Ley 1/2020, de 28 de mayo, de Medidas Urgentes para el Desarrollo Urbanístico de Cantabria** afecta a la aprobación de planes de urbanismo en municipios costeros, sobre los que es aplicable la normativa protectora contemplada en el Plan de Ordenación del Litoral (POL) de Cantabria.

Para comprender el contenido de esta Ley hay que tener en cuenta que en Cantabria se aprobó mediante la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, el POL, cuya finalidad es procurar la protección de la franja costera, así como el establecimiento de criterios para la ordenación del territorio de los municipios costeros de Cantabria. El POL, por consiguiente, condiciona el contenido de los planes de urbanismo en esos municipios, pero únicamente se proyecta sobre suelo que en el año 2004 no estuviera clasificado como urbano. Ahora bien, el mismo POL es consciente de que cuando los municipios costeros se disponen a aprobar nuevos planeamientos, se pone de manifiesto que existen suelos indebidamente clasificados como urbanos en 2004. En tal caso el POL prevé que quedará en suspenso la aprobación definitiva del PGOU entretanto la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo tramita y propone, previa evaluación ambiental simplificada, la inclusión y zonificación de esos terrenos conforme a los criterios del POL. Será que finalmente Consejo de Gobierno quien apruebe, en su caso, la inclusión de esos suelos en alguna de las categorías previstas en el POL. Es evidente que este procedimiento retrasa la ya de por sí lenta aprobación de los PGOU.

Pues bien, la Ley 1/2020 modifica tanto la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria como la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del POL a fin de permitir la aprobación parcial de los PGOU en los municipios costeros, de manera tal que el PGOU se podrá aprobar excluyendo las nuevas zonas de suelo urbano afectadas por el POL. Esta aprobación parcial es admisible siempre y cuando, establece la Ley 1/2020, la adaptación al POL afecte a zonas o determinaciones tan concretas que, prescindiendo de ellas, el resto del Plan se pueda aplicar con coherencia.

Por otro lado, y como ya es habitual en Cantabria, la ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, **Ley 12/2020, de 28 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas**, modifica diversas tasas y crea algunas nuevas; declara de interés general determinadas obras en materia de encauzamiento y defensa de márgenes de ríos en áreas urbanas, o que causen afección a áreas urbanas; y reforma en mayor o menor medida un total 23 leyes, alguna del propio año 2020.

Pues bien, entre las leyes afectadas por la Ley de medidas se encuentra, en lo que a nosotros interesa, la Ley 17/2006, de 11 de diciembre de Control Ambiental Integrado cuya modificación obedece con una doble finalidad. Se trata, en primer lugar, de incorporar al texto de la Ley 17/2006 las previsiones contenidas en los artículos 21 a 26 de Ley 6/2015, de Medidas Fiscales y Administrativas, que quedan derogados, y cuyo objetivo fue, en su día, adaptar la legislación autonómica a la Ley estatal 21/2013. Una operación, por tanto, de mera refundición que se realiza añadiendo esos preceptos que pasan a ser los artículos 26 bis a 26 septies de la Ley 17/2006.

Mayor interés tiene la reforma del artículo 21 de la Ley 6/2015, que pasa a ser el artículo 26 bis de la Ley 17/2006, y que incorpora una ampliación del objeto de la evaluación estratégica simplificada.

Conforme a la nueva redacción del precepto, los planes parciales y los planes especiales no tienen que sujetarse en todo caso a evaluación ambiental estratégica ordinaria, pues se permite su sujeción a evaluación simplificada cuando desarrollen las determinaciones de la ordenación contenida en los Planes Generales de Ordenación Urbana que previamente hayan sido sometidos, a su vez, a evaluación ambiental estratégica. Ello no impide, no obstante, que el órgano ambiental, en el informe ambiental estratégico y de acuerdo con los criterios del anexo V de la Ley 21/2013, considere que el plan puede tener efectos significativos sobre el medio ambiente y acuerde la tramitación de la evaluación estratégica ordinaria.

Además, se exige por primera vez que se sujeten a esta evaluación ambiental los estudios de detalle en determinados casos: cuando, en ámbitos de suelo urbano no consolidado, establezcan la ordenación detallada, o bien modifiquen la ordenación o completen las determinaciones contenidas en los planes Generales de Ordenación Urbana.

En relación con la sumisión de los estudios de detalle a evaluación ambiental estratégica, aún simplificada, debe notarse que a lo largo del mismo año 2020 la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cantabria ha dictado varias Sentencias (SSTSJC 42/2020, de 31 de enero (PO 380/2020); 115/2020, de 17 de abril (PO 304/2018) y 206/2020, de 19 de junio (PO 369/2018) en las que ha concluido que no les era exigible conforme a la legislación ambiental estatal y autonómica amparándose a tal efecto en la STC 86/2019, de 20 de junio (BOE de 25 de julio de 2019), que resolvió el "Recurso de inconstitucionalidad 5049-2017 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso respecto de diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias". En el Fundamento Jurídico 11 de la Sentencia del TC se señala que

“un examen de la regulación contenida en el artículo 150, en su conjunto, revela que los estudios de detalle son instrumentos complementarios, bien del plan general –suelo urbano–, bien del plan parcial –suelo urbanizable–, limitándose su objeto a completar o adaptar la ordenación pormenorizada –alineaciones y rasantes, volúmenes edificables, ocupaciones y retranqueos, accesibilidad y eficiencia energética, características estéticas y compositivas– (apdos. 1 y 2); no pudiendo, en ningún caso, modificar la clasificación del suelo, incrementar el aprovechamiento urbanístico o incidir negativamente en la funcionalidad de las dotaciones públicas (apartado 3). La escasa entidad de los estudios de detalle, su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental, justifican la opción del legislador canario. Se ha de desestimar, por tanto, el motivo de impugnación por no apreciarse infracción del artículo 6 LEA, al no tener los estudios de detalles efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección”.

Desde esta perspectiva podemos considerar que la incorporación de los estudios de detalle como objeto de la evaluación ambiental estratégica simplificada en la legislación autonómica supone, en principio, una exigencia adicional respecto a la legislación del estado en la materia. Es, en todo caso, una previsión que ofrece una mayor seguridad jurídica en un terreno especialmente necesitado de ella.

Al margen de la reforma que acabamos de referir, la Ley 12/2020, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas modifica también la Ley de Cantabria 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria, en varios aspectos. En lo que nos interesa, destaca la modificación del artículo 46 que incrementa hasta el cincuenta por ciento el porcentaje de ampliación de la superficie otorgada en concesión por encima del cual se entiende que existe modificación sustancial. Con ello se pretende aplicar un criterio análogo al que se expresa en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, para otras materias fuera del ámbito portuario.

En relación con la Ley 12/2020, resaltaremos únicamente que su Disposición Adicional Segunda declara de interés general, a efectos expropiatorios, las obras de encauzamiento de determinados ríos, así como las obras necesarias para la ejecución de la red de vías ciclistas en ejecución del Plan de Movilidad Ciclista de Cantabria.

2.2. NORMAS REGLAMENTARIAS

Si atendemos a las normas de naturaleza reglamentaria que inciden sobre cuestiones ambientales, destaca el Decreto 83/2020, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, en el que se desarrolla las exigencias de publicidad activa, entre otras materias, en materia medioambiental añadiendo a las exigencias legales el deber de publicar, cuando sea posible, el material gráfico de apoyo.

En el marco de las políticas sectoriales resaltamos por su interés la Orden MED/13/2020, de 7 de julio, que establece las normas generales que regulan la explotación de algas del género *Gelidium*, por el sistema de arranque y se convoca la campaña 2020, en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

La explotación de algas es una actividad tradicional en Cantabria cuya regulación se encuentra dispersa en diversas normas de rango reglamentario, sin cobertura legal hasta la aprobación de la Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria que será objeto de análisis el próximo año en el [Observatorio de Políticas Ambientales](#). Pues bien, la aprobación de la Orden MED/13/2020, instaura una cierta estabilidad en la regulación de una actividad, la extracción de algas susceptibles de aprovechamiento industrial mediante técnicas de arranque, que hasta la fecha se regulaba anualmente mediante Orden del Consejero, campaña a campaña, gracias a la habilitación contenida en el Decreto 105/1996, de 14 de octubre. Una actividad que, como decimos, no contaba con un mínimo marco normativo más o menos estable, que se implanta precisamente con la Orden MED/13/2020 que fija las normas generales a las que habrán de acomodarse las campañas anuales a partir de este momento.

3. ORGANIZACIÓN

Las novedades relacionadas con la organización administrativa en materia ambiental son escasas y de poca relevancia. Señalaremos únicamente dos:

- a) La modificación de los Estatutos de la Sociedad Mercantil Pública Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria, S.A., M.P. (MARE, S.A., M.P.) mediante Decreto 45/2020, de 9 de julio, con el fin de que establecer su condición de medio propio personificado y servicio técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de

las entidades del sector público dependientes de ella que tengan la condición de poderes adjudicadores, lo que permite que le sean realizados encargos en los términos del art. 91 de la Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

- b) Mediante Decreto 84/2020, de 19 de noviembre, se modifica parcialmente la estructura básica de la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Urbanismo con el fin de que las competencias de la Subdirección General de Aguas coincidan con las de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Puertos de la que depende, con lo que pasa a denominarse Subdirección General de Aguas y Puertos.

4. EJECUCIÓN

Entre las normas reglamentarias ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel destacaremos las relativas, en primer lugar, a la ordenación del territorio.

En Cantabria se ha aprobado únicamente un PGOU en el año 2020, el del Ayuntamiento de Cabezón de la Sal¹, así como diversas modificaciones puntuales de Planes Generales entre las que interesan especialmente aquellas que se proyectan sobre espacios afectados por el Plan de Ordenación del Litoral en los ayuntamientos de Ribamontán al Mar² o Santander³. Al margen de estos casos la actividad desplegada en materia urbanística no ha sido especialmente relevante.

¹ Acuerdo de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de 23 de julio de 2020, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Cabezón de la Sal (BOC extraordinario núm. 76, de 23 de septiembre de 2020)

² Decreto 11/2020, de 20 de febrero, por el que se procede a la inclusión y zonificación de terrenos del municipio de Ribamontán al Mar en el ámbito de aplicación del Plan de Ordenación del Litoral.

³ Decreto 233/2019, de 19 de diciembre, por el que se deroga el Decreto 125/2011, de 14 de diciembre, por el que se procede a la inclusión y zonificación de terrenos del municipio de Santander en el ámbito de aplicación del Plan de Ordenación del Litoral (POL). Esta derogación trae causa de la STS 2392/2016 que de 8 de noviembre de 2016, que anula el PGOU de Santander, volviendo a entrar en vigor el Plan General de Ordenación Urbana de 1997, lo que hace necesaria la derogación del Decreto 125/2011, de 14 de julio, al haber perdido su fundamento.

De otro lado, y en relación con las líneas de subvenciones y ayudas ambientales merece la pena resaltar la modificación en 2020 del Plan RENOVE EFICIENTE aprobado por Decreto 194/2019, de 26 de septiembre, para la adquisición de vehículos más eficientes en Cantabria. Este Plan se modificó en dos ocasiones: 1) mediante Decreto 46/2020, de 17 de julio, a fin de ampliar su ámbito subjetivo para que los propietarios de vehículos afectados por las inundaciones sufridas en el municipio de Reinosa (19 y 20 de diciembre de 2019), así como por el derrumbe de un parking subterráneo en Santander (13 de enero de 2020), puedan beneficiarse del Plan con independencia de la antigüedad del vehículo achatarrado; y 2) Para ampliar el plazo. El Decreto inicial preveía que las ayudas se otorgaran a las adquisiciones de vehículos realizadas desde el 1 de octubre de 2019 al 31 de enero, plazo que se amplió mediante Decreto 6/2020 hasta el 30 de abril de 2020. Pues bien, la suspensión de los plazos como consecuencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que declara el estado de alarma, hizo que resultara conveniente establecer un nuevo término final para la presentación de solicitudes, que se fija en el 31 de agosto.

En otro orden de consideraciones, también en materia de subvenciones, la Orden EPS/30/2020, de 4 de noviembre, por la que se convocan ayudas del programa para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Por último, hemos de referirnos al lobo, especie de "interés comunitario" conforme a la Directiva 92/43/CEE, cuya gestión está planteando especiales conflictos, como más adelante veremos al analizar la jurisprudencia ambiental correspondiente a este año, unos conflictos que con distinto alcance y naturaleza también se extienden al año 2021. Hay que tener presente que el lobo se encuentra incluido en el anexo I de la Ley de Cantabria, 12/2006, de 17 de julio, de Caza, como especie cinegética y que mediante Orden/MED/5/2019, de 28 de marzo, se aprobó el Plan de Gestión del Lobo en Cantabria. A partir de esa norma, y en aplicación del artículo 46bis de la Ley de Cantabria 12/2006, de 17 de julio, de Caza, la Comunidad Autónoma ha aprobado tanto en 2019 como en 2020, el cupo de extracción de ejemplares para cada temporada. En concreto, para la temporada 2020/2021, el cupo se ha fijado en 34 ejemplares mediante Resolución publicada en el BOC núm. 146, de 31 de julio de 2020.

Pues bien, la pugna entre quienes defienden la caza del lobo y quienes la rechazan es tal que ha generado una importante conflictividad. Tal es así que la fiscalía en Cantabria llegó a abrir diligencias en 2020 para investigar el cupo de extracción de ejemplares de lobo autorizado por el Gobierno a raíz de la presentación de una denuncia por parte de Podemos, si bien las diligencias se archivaron finalmente.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Destacamos las siguientes Sentencias que, teniendo relación con la Comunidad Autónoma de Cantabria, indican en aspectos vinculados a la protección o gestión ambiental.

5.1. LOS ESTUDIOS DE DETALLE Y LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA SIMPLIFICADA

La Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha concluido en varios pronunciamientos -[STSJC 42/2020, de 31 de enero \(PO 380/2020\)](#); [STSJC 115/2020, de 17 de abril \(PO 304/2018\)](#); y STSJC 206/2020, de 19 de junio (PO 369/2018) que los estudios de detalle no están sujetos a evaluación ambiental estratégica.

El demandante, que es el mismo en los tres casos, consideraba que el estudio de detalle es un instrumento de ordenación urbanística, un instrumento complementario de planeamiento, que implica una modificación del PGOU y, en consecuencia, la legislación estatal y comunitaria exige la sujeción a evaluación ambiental⁴.

La Sala considera, sin embargo, que los estudios de detalle no tienen naturaleza de planes urbanísticos y que, a lo sumo, pueden realizar modificaciones ínfimas del PGOU que quedan fuera del objeto de la evaluación ambiental estratégica al no poder considerarse siquiera modificaciones menores a los efectos del art. 6.1 de la Ley 21/2013. Para ello se ampara en la STC 86/2019, de 20 de junio (BOE de 25 de julio de 2019), que resolvió el Recurso de inconstitucionalidad 5049-2017 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso respecto de diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. En el Fundamento Jurídico 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional se señala que

“un examen de la regulación contenida en el artículo 150, en su conjunto, revela que los estudios de detalle son instrumentos complementarios, bien del plan general –suelo urbano–, bien del plan parcial –suelo urbanizable–, limitándose su objeto a completar o adaptar la ordenación pormenorizada –alineaciones y rasantes, volúmenes edificables, ocupaciones y retranqueos, accesibilidad y eficiencia energética, características estéticas y compositivas– (apdos. 1 y 2); no

⁴ El TRLSyRU de 2015 en su art. 22 y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental en el art. 6.

pudiendo, en ningún caso, modificar la clasificación del suelo, incrementar el aprovechamiento urbanístico o incidir negativamente en la funcionalidad de las dotaciones públicas (apartado 3). La escasa entidad de los estudios de detalle, su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental, justifican la opción del legislador canario. Se ha de desestimar, por tanto, el motivo de impugnación por no apreciarse infracción del artículo 6 LEA, al no tener los estudios de detalles efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección”.

Tal y como ha quedado reseñado más atrás, con posterioridad al dictado de estas Sentencias, el Parlamento de Cantabria ha modificado, a través de la Ley 12/2020, de 28 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas, la Ley 17/2006, de 11 de diciembre de Control Ambiental Integrado de Cantabria exigiendo por primera vez que se sujeten a evaluación ambiental estratégica simplificada los estudios de detalle en determinados casos: cuando, en ámbitos de suelo urbano no consolidado, establezcan la ordenación detallada, o bien modifiquen la ordenación o completen las determinaciones contenidas en los planes Generales de Ordenación Urbana (art. 26.bis).

La matización no es inconveniente dado que, si bien las Sentencias de Sala contencioso-administrativa del TSJ de Cantabria parecen excluir en todo caso a los estudios de detalle de evaluación ambiental estratégica, la cuestión no es, sin embargo, tan clara, y la Ley 12/2020, de 28 de diciembre, aporta una mayor seguridad jurídica. Debemos notar que la regulación de los estudios de detalle en la Ley de Canarias 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos, a que se refiere la STC 86/2019, no es del todo equivalente a la contenida en la Ley 2/2001 del Suelo de Cantabria.

En Canarias los estudios de detalle tienen por objeto completar o adaptar las determinaciones de la ordenación pormenorizada del suelo urbano y urbanizable, para manzanas o unidades urbanas equivalentes, en lo relativo a las alineaciones y rasantes, volúmenes edificables, ocupaciones y retranqueos, así como accesibilidad y eficiencia energética (art. 150.1 Ley 4/2017) y “podrán regular determinados aspectos y características estéticas y compositivas de las obras de urbanización, construcciones, edificaciones, instalaciones y demás obras y elementos urbanos complementarios, definidos en la ordenación pormenorizada” (art. 150.2 Ley 4/2017), sin que en ningún caso puedan: “a) Modificar la clasificación y el destino urbanístico del suelo. b) Incrementar el aprovechamiento urbanístico del ámbito. Ni c) Suprimir, reducir o afectar negativamente la funcionalidad de las dotaciones públicas.”

En Cantabria, sin embargo, los estudios de detalle sirven para o completar, adaptar o, en su caso, *modificar* determinaciones concretas establecidas en el planeamiento municipal (art. 61.1 Ley 2/2001) y, además de establecer alineaciones y rasantes, y ordenar los volúmenes, su capacidad innovativa y modificativa del PGOU en los ámbitos de suelo urbano no consolidado es superior a la de Canarias, dado que pueden *establecer la ordenación detallada, o bien modificar o completar la que hubiera ya establecido el planeamiento general, en su caso.*

5.2. ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL: CUESTIONES SOBRE LA LEGITIMACIÓN

Son varias las Sentencias que de una u otra manera se refieren a diversos aspectos relacionados con el acceso a la justicia en materia ambiental a los seguidamente hacemos referencia.

5.2.1. Interpretación amplia de la acción pública en materia ambiental

En primer lugar analizaremos brevemente la STSJC 311/2020, de 28 de septiembre de 2020 (PO 71/2019) que resuelve un recurso interpuesto por la Cámara Oficial Minera contra determinados preceptos del Decreto 100/2018, de 20 de diciembre, de valorización de escorias.

En el recurso se cuestionaba la legitimación de la demandante para la impugnación del Decreto dado que la Cámara, tal y como explica la Sentencia, es una corporación de derecho público, cuyo fin es la defensa de los intereses de la industria minera y que tiene funciones de asesoramiento y colaboración de los poderes públicos. Su pretensión, sin embargo, es intentar la nulidad de ciertos preceptos del Decreto, por atentar contra la salud de las personas (claramente fuera de la esfera de sus intereses), y contra el medio ambiente.

La Sentencia comienza afirmando que en España no existe propiamente una acción pública en materia de medio ambiente, como existe en materia urbanística, sino que *sólo podríamos hablar de acción cuasi pública, no para ciudadanos, sino para asociaciones ecologistas y no de manera ilimitada, de conformidad con lo previsto en el Convenio de Aarhus.* Cita en este sentido la STS 1432/2016, de 16 junio, en la que se dijo que

“es un acción pública peculiar, porque tiene unos límites hasta ahora desconocidos en el ejercicio de la acción pública. Baste señalar que su ejercicio depende de la concurrencia de una serie de requisitos, entre los que destaca, por lo que hace al caso, que la acción se habrá de ejercitarse, en todo caso, por

asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente, sin que el ejercicio de esta acción se reconozca a las personas físicas”.

No obstante, la Sala de Cantabria se sirve de la jurisprudencia del TJUE para utilizar un concepto amplio y flexible de la acción pública y considerar, en consecuencia, que la Cámara está legítima para recurrir el Decreto en todo lo que se refiere al medio ambiente.

En concreto la Sala se fundamenta en la STJUE de 19 de noviembre de 2014 (caso Clientearth) y en la STJUE de 26 junio 2019 (Caso L. C y otros contra Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros). Esta última exige que las obligaciones impuestas por una Directiva puedan ser invocadas por las personas afectadas. Así, en concreto, *la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, deben interpretarse en el sentido de que corresponde al órgano jurisdiccional nacional que conoce de una demanda presentada al efecto por particulares directamente afectados por la superación de los valores límite contemplados en el artículo 13, apartado 1, de dicha Directiva verificar si los puntos de muestreo situados en una zona determinada fueron ubicados de conformidad con los criterios establecidos en el anexo III, sección B, punto 1, letra a), de la citada Directiva y, de no ser así, adoptar, con respecto a la autoridad nacional competente, cualquier medida necesaria, como un requerimiento, si así lo prevé el Derecho nacional, a fin de que esos puntos de muestreo se ubiquen observando dichos criterios.*

En el caso resuelto por la Sentencia del TSJ de Cantabria se trata de analizar si el Decreto 100/2018, de 20 de diciembre, de valorización de escorias incumple, entre otras normas, la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y en este sentido está en juego una Directiva comunitaria. Lo que no explica la Sentencia es en qué medida la Cámara puede considerarse “directamente afectada” por ese incumplimiento en los términos de la STJUE antes citada.

En cuanto al fondo, la Sala concluye que el Decreto cántabro no es contrario a derecho dado que las escorias no tratadas procedentes de la industria del hierro y del acero se consideran residuo no peligroso por la Directiva.

5.2.2. El abuso en el ejercicio de la acción pública en materia urbanística

Más atrás hemos señalado que la impugnación de los estudios de detalle que han dado lugar a las Sentencias del TSJ de Cantabria traen causa de los recursos interpuestos por un mismo particular. Pues bien, en la tercera

de las Sentencias citadas, la STSJC 206/2020, de 19 de junio (PO 369/2018), se planteó la posibilidad de que el recurrente estuviera haciendo un uso abusivo de la acción pública, lo que se sustenta en este y otros recursos interpuestos por el mismo recurrente.

La Sala rechaza tal argumento por falta de prueba y recuerda que quien esgrime un abuso del derecho tiene que probarlo, sin que se pueda presumir su existencia por el hecho de que el demandante no "confiese" cuál es el interés propio o ajeno que subyace al ejercicio de su acción ni porque el demandante no hiciera alegaciones en el trámite de información pública dentro del procedimiento de elaboración del Estudio de Detalle.

A falta de prueba, concluye la Sala, no es posible concluir el abuso de la acción urbanística por parte del demandante, y menos aún, para presumir que le mueven intereses espurios y amorales.

5.2.3. La acción pública en materia ambiental y las especies cinegéticas: el lobo

Mayor interés tiene la [STS 1584/2020, de 23 de noviembre \(R.Casación 6552/2019\)](#) en la que se plantea si la acción pública en materia ambiental, ejercitada en este caso por una asociación ecologista, permite discutir la legalidad de una decisión que se proyecta sobre especies cinegéticas.

El lobo es una especie de interés comunitario conforme a la Directiva 92/43/CEE, de Conservación de Habitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. No se trata, por lo tanto, de una especie protegida en sentido estricto y la Ley de Caza de Cantabria 12/2006, de 17 de julio, incluye al lobo como especie cinegética, lo que lleva la Comunidad Autónoma a negar la legitimación de la recurrente en virtud de la acción pública ambiental.

La Sentencia del TS que comentamos considera que la caza no se desenvuelve fuera del ámbito de la protección ambiental, sino que, al contrario, es la actividad cinegética la que se subordina a la conservación de la especie y, por lo tanto, no puede considerarse ajena al ámbito del art. 18.1 de la Ley 27/2006, pues incide y condiciona de manera directa el estado de conservación de la especie. En consecuencia, la legitimación de la asociación ecologista no se puede condicionar a la constatación de un problema de mantenimiento de la población.

5.3. LAS CONSTRUCCIONES EN EL SUELO RÚSTICO

Varias Sentencias del TSJ de Cantabria se refieren a autorizaciones para construir en suelo clasificado como rústico ordinario. SSTJCA 69/2020, de 27 de febrero de 2020 (PO 323/2018); STSJC 70/2020, de 27 de febrero de 2020 (PO 325/2018)

La Comisión Regional de Ordenación de Territorio y Urbanismo había denegado la autorización para construir en esos suelo al existir, a su juicio, y pese a la clasificación vigente del suelo, valores ambientales. Se daba la circunstancia, además, de que se estaba tramitando entonces un PGOU en el municipio afectado y que en la memoria ambiental se había concluido que esos terrenos merecían una especial protección.

La Sala constata que la protección de esos terrenos, de existir, no responde a ningún valor de los recogidos en el artículo 13 del TRLS (valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos) con lo que, dice, late el deseo de preservar de la urbanización determinados suelos rústicos ordinarios dentro del margen de discrecionalidad de la que goza el planificador. Pero sin reseñar valor alguno digno de la especial protección que convertiría el reglado el suelo y que justificaría se acomodase la clasificación a la fuerza de lo fáctico por encima de la prevista en el planeamiento vigente.

En consecuencia, concluye la Sala, dado que el modelo previsto en el plan en tramitación no está aprobado, sólo por los valores específicos y constatados puede oponerse la fuerza de lo fáctico para preservar determinados suelos de la urbanización. Por consiguiente se estima el recurso y se reconoce el derecho de los recurrentes a la autorización para construcción de vivienda unifamiliar.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (Decreto 106/2019, de 23 de julio, por el que se modifica parcialmente la Estructura Orgánica Básica de las Consejerías del Gobierno de Cantabria)

- Consejero: Juan Guillermo Blanco Gómez
Secretario General: Francisco José Gutiérrez García
- Directora General de Desarrollo Rural: María Luisa Pascual Mínguez

- Subdirectora General de Ayudas Comunitarias: Sira de Frutos Candel
- Directora General de Ganadería: Beatriz Fernández Quintana
- Directora General de Pesca y Alimentación: Marta Ana López López
- Director General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático: Antonio Javier Lucio Calero
- Subdirector General de Medio Natural: Ángel Luis Serdio Cosío
- Subdirectora General de Control Ambiental: Leyre Rodríguez Albizua

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: Agustín Ibáñez Martínez

Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S.A., M.P; MARE SA,MP (sociedad pública mercantil surgida de la transformación de la empresa «Residuos de Cantabria, S.A.» [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]). Actualmente, desde el Decreto 45/2020, de 9 de julio, es un medio propio y servicio técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de los poderes adjudicadores de ésta.

- Director: José María Díaz González

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, modificado por Decreto 159/2011, de 6 de octubre, y por Decreto 21/2014, de 3 de abril).

Comisión para la Comprobación Ambiental (su composición se regula por Decreto 19/2010, de 18 de marzo, modificado por Decreto 71/2010, de 14 de octubre; por Orden de 1 de septiembre de 2011 se ha delegado la presidencia de este órgano en la Dirección general de Medio Ambiente).

Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo (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 Decretos 76/2009, de 8 de octubre, y Decreto 16/2013, de 18 de abril).

Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (regulada por Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, su actual composición y funcionamiento se regula por el Decreto 191/2019, de 26 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 163/2003).

Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Urbanismo. Los órganos con más significativa competencia ambiental son:

- Consejero: D. José Luis Gochicoa González
- Director General de Urbanismo y Ordenación del Territorio:
Francisco Javier Gómez Blanco

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).