

XXXVI. Política ambiental de Cantabria 2023: el cambio político derivado de las elecciones autonómicas y su reflejo en el año 2023; especial referencia a las construcciones en suelo rústico

ANA SÁNCHEZ LAMELAS

Profesora Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Cantabria

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general.*–2. *La reorganización del gobierno y de la administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia ambiental.*–3. *Legislación.* 3.1 La modificación de la Ley 5/2022, de 15 de junio, de ordenación del territorio y urbanismo de Cantabria. 3.2 Normas reglamentarias: Espacios naturales; Residuos; Marisqueo; Cuestiones organizativas.–4. *Ejecución y planificación.* 4.1 La energía eólica. 4.2 El conflicto del lobo. 4.3 Espacios naturales protegidos.–5. *Jurisprudencia ambiental destacada.* 5.1 Las prórrogas de las concesiones demaniales existentes a la entrada en vigor de la ley de costas de 1988, solicitadas al amparo del artículo 2 de la ley 2/2013 y 172 y ss del RGC. 5.2 El urbanismo: la actividad minera en suelo no urbanizable especialmente protegido. 5.3 El incumplimiento de la obligación de entregar de derechos de emisión por una empresa en concurso de acreedores.–6. *Lista de responsables de la política ambiental.*

RESUMEN

La actividad normativa en el año 2023 ha sido escasa como es propio de un año electoral. Las novedades más relevantes se han producido en el plano organizativo al haber cambiado el color político del Gobierno tras el resultado electoral. El cambio de Gobierno ha supuesto también un cambio en el régimen jurídico de las construcciones en suelo rústico, una medida adoptada a través de la última ley del año, la Ley de medidas 3/2023.

ABSTRACT

Regulatory activity in the year 2023 has been scarce, as is typical of an election year. The most relevant novelties have taken place at the organizational level due to the change in the political color of the Government after the election results. The change of Government has also entailed a change in the legal regime for buildings on rural land, a measure adopted through the last law of measures, Law 3/2023, which is the last one for the year 2023.

PALABRAS CLAVE

Urbanismo y ordenación del territorio; suelo rústico; lobo; energía eólica.

KEY WORDS

Urban and land planning; rural land; wolf; wind energy.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Como en muchas otras Comunidades Autónomas, el año 2023 ha sido un año electoral en Cantabria, lo cual ha supuesto una importante reducción en la actividad legislativa. Además, dado el cambio de Gobierno resultante de las elecciones, han existido también cambios significativos en la organización de las áreas de Gobierno en general y en particular en las áreas que inciden sobre el medio ambiente.

En cuanto a las modificaciones legislativas, destaca la reforma exprés de la Ley del Suelo aprobada al pasado año. Una reforma que se ha llevado a cabo a través de la Ley de medidas de acompañamiento a la ley de presupuestos y que, en lo que más interesa a efectos medio ambientales, implica una vuelta a la legislación preexistente en Cantabria en la regulación ampliamente permisiva de las construcciones de vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico próximo al núcleo urbano.

Se mantiene vivo el conflicto entre los ganaderos y el lobo surgido a raíz de la incorporación de la especie en el LESPRES si bien este año 2023 no han existido conflictos jurídicos reseñables dado que no se han adoptado normas ni decisiones autonómicas al respecto.

Lentamente van avanzando los procedimientos para la autorización de parques eólicos en Cantabria que también cuentan con una importante contestación vecinal que, sin embargo, hasta la fecha no han dado lugar a pronunciamientos relevantes.

2. LA REORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA EN MATERIA AMBIENTAL

El PP ganó las elecciones autonómicas de mayo 2023 al obtener 15 de los 35 diputados que configuran el Parlamento de Canta-

bria, seis más que en 2019. Esa cifra, si bien no supone mayoría absoluta, le permitió formar Gobierno en solitario gracias al apoyo del PRC a la investidura de la nueva presidenta del PP, María José Sáenz de Buruaga, que se convirtió entonces en la primera Presidenta de la Comunidad Autónoma.

El Gobierno de Cantabria dejó así de ser un gobierno de coalición PRC-PSOE, para pasar a ser un Gobierno monocolor del PP.

El partido presidido por Miguel Ángel Revilla, PRC, firmó a tal efecto un pacto de investidura con el PP, que se dio a conocer públicamente, y entre cuyas medidas se encuentra una que afecta a la protección del lobo, cuestión de la que nos hemos venido ocupando en anteriores ediciones del Observatorio relativo a Cantabria.

En concreto, el PP y el PRC en ese pacto se comprometen a tomar medidas para procurar que el lobo sea excluido del listado de especies silvestres en régimen de protección especial (LESPRE) al norte del Río Duero, un deseo cuya efectiva materialización no está en manos de la Comunidad Autónoma, sino del Estado que es quien aprueba ese listado, por lo que la efectividad del compromiso alcanzado entre estos dos partidos políticos a nivel autonómico resulta claramente insuficiente.

De otro lado, la formación del nuevo Gobierno supuso una reorganización de las Consejerías que, si bien mantuvieron su número, siguieron siendo nueve, modificaron sus competencias, denominaciones y titulares.

Así el rótulo «Medio Ambiente», que antes estaba en la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, pasa a formar parte de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente dentro de la cual se crea la Dirección General de Medio Ambiente y Cambio Climático a la que se atribuye, entre otras cuestiones, la competencia en materia de control ambiental previo mediante las evaluaciones ambientales de planes, programas y proyectos, las autorizaciones ambientales integradas y las comprobaciones ambientales. No es inusual que en Cantabria se ubiquen dentro del mismo departamento tanto las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio como las correspondientes a las técnicas de evaluación ambiental dado que así ocurrió en los años 1991-1995 y 2011-2015, lo que ahora se vuelve a repetir.

Ello no ha significado, sin embargo, que la nueva Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación pierda todas las competencias que tenía en materia ambiental puesto que mantiene la relativa a la planificación y gestión de los espacios protegidos a través de la Dirección General de Montes y Biodiversidad.

3. LEGISLACIÓN

3.1 LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/2022, DE 15 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE CANTABRIA

De las tres leyes que se han aprobado en el año 2023 es la Ley 3/2023, de 26 de diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas, la única relevante a los efectos de este estudio, ya que a través de ella se modifica la Ley 5/2022, de 15 de junio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (BOC n.º 142, de 22.07.2022; BOE n.º 197, de 17.08.2022) con la finalidad principal de permitir la construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico próximo a los núcleos urbanos.

En realidad, con esta modificación se vuelve a la situación anterior, tal y como se regulaba por la Ley 2/2001, y se impide que entre en vigor el régimen más restrictivo que contemplaba la Ley 2/2022 pero que, en realidad, nunca ha llegado a aplicarse dado que la propia Ley del año 2022 preveía un régimen transitorio que permitiría hasta septiembre del año 2024 construir en suelo rústico próximo a núcleo en las mismas condiciones que contemplaba la ley precedente.

Las divergencias entre el PSOE y el PP en esta materia se centran en las construcciones que se permiten en suelo rústico de protección ordinaria en los terrenos cercanos a los núcleos urbanos, en concreto en una franja de terreno de 200 metros.

El PP quiere permitir, con carácter general y sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda establecer medidas más restrictivas, la construcción de viviendas unifamiliares, establecimientos turísticos, negocios de artesanía, campamentos, etc., en el entorno de todos los núcleos de población (200 metros), con independencia del tamaño y población municipales, y al margen de si tienen o no plan de urbanismo aprobado. Es decir, se trata de una medida general, para todos los municipios de Cantabria con la que se podrán edificar viviendas en suelo rústico cercano al suelo rural en parcelas de 1.500 metros cuadrados, con el límite de no superar el número de viviendas existentes en el suelo urbano en el momento de la entrada en vigor de la ley. Se suprime, además, la novedosa obligación que imponía la Ley del año 2022 a los promotores de estas viviendas a los que se cargaba con el deber de pagar a los respectivos Ayuntamientos una cantidad entre el 3 y el 5 del importe del presupuesto de las obras a ejecutar, salvo que tratándose de construcciones de carácter residencial, se trate de un municipio en riesgo de despoblamiento.

El PSOE, y también el PRC en el año 2022, limitaban la posibilidad de edificar en suelo rústico próximo a núcleo a un espacio de 100 metros, la mitad, y únicamente en el entorno de núcleos urbanos de pequeña dimensión (menos de 5.000 habitantes o, también, en los de menos de 10.000 habitantes respecto de núcleos que no superen las 250 viviendas) previendo al efecto que estos municipios delimiten y aprueben Áreas de Desarrollo Rural en las que podrán autorizar mediante licencia, sin intervención de la CROTU, la construcción de viviendas unifamiliares. No obstante, con carácter transitorio preveía la Ley que durante dos años se podrían autorizar estas construcciones en todos los municipios en suelo rústico común en un entorno de 100 metros del suelo urbano cumpliendo una serie de parámetros de parcela mínima, ocupación máxima, distancia a linderos, etc., que el municipio podrá, en su caso, restringir (Disposición Transitoria Séptima).

En consecuencia, la reforma ahora incorporada en la Ley de Medidas del año 2023 se aprueba antes de que haya transcurrido el plazo transitorio y supone, en buena medida, una vuelta a la situación preexistente a la ley del año 2022.

Para la aprobación de esta reforma legal el PP ha necesitado el apoyo del PRC que, curiosamente, pese a haber sido quien promovió la ley del año 2022 pues la Consejería competente estaba en manos del PRC, ahora no ha tenido problema en apoyar la nueva redacción de estos preceptos.

Se incorporan también otras modificaciones a la Ley 5/2022, algunas de ellas derivadas del acuerdo adoptado con el Estado en el seno de la Comisión Bilateral del art. 33 de la LOTC entre las que destaca, de un lado, el deber de especificar en el art. 65 de la ley el carácter imprescriptible de las infracciones relacionadas con la ordenación de las zonas verdes, los espacios libres o las dotaciones públicas previsto en el artículo 55 del TRLS, RD Legislativo 7/2015.

Se incorporan también por esta razón un conjunto de modificaciones que afectan a la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado de Cantabria que había sido modificada, a su vez, por la Ley 5/2022 de manera tal que el Estado consideraba contrario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

En tercer lugar, se modifica el tributo autonómico creado en la disposición adicional octava de la Ley 5/2022, que gravaba la implantación de parques eólicos en suelo rústico. En este último caso el Estado exigió la reforma del precepto a fin de que el impuesto quede vinculado a presupuestos ambientales y no a la renta derivada de la explotación de parques eólicos y fotovoltaicos. La nueva redacción del precepto prevé que el impuesto grava la generación

de afecciones e impactos visuales y ambientales adversos sobre el medio natural y sobre el territorio, como consecuencia de la instalación de parques eólicos y fotovoltaicos y que la base imponible no es ya el valor económico de la energía eléctrica generada y entregada a la red sino la suma de las unidades de aerogeneradores existentes en un parque eólico o de metros cuadrados de suelo ocupados por paneles solares en el caso de parques fotovoltaicos.

3.2 NORMAS REGLAMENTARIAS

Nuevamente son pocas y de escasa relevancia las normas reglamentarias con incidencia ambiental aprobadas en el año 2023.

– Espacios naturales.

Decreto 33/2023, de 18 de mayo, por el que se aprueban las Normas de Protección del Área Natural de Especial Interés La Viesca, términos municipales de Torrelavega y Cartes.

La Viesca fue declarado Área Natural de Especial Interés en 2016 en atención a su interés botánico, faunístico, ecológico, paisajístico y geológico mediante el Decreto 63/2016, de 29 de septiembre, previendo entonces su Disposición Final Primera que en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del Decreto se procedería a la aprobación de las Normas de Protección que regularán el régimen de usos y actividades. Superado ampliamente ese plazo finalmente se han aprobado esas normas con el Decreto 33/2023, de 18 de mayo.

– Residuos.

Mediante Decreto 194/2023, de 29 de diciembre, se ha prorrogado por dos años al menos la eficacia del Plan de Residuos de la Comunidad Autónoma de Cantabria aprobado en 2017 cuya vigencia finalizaba en diciembre de 2023.

La cuestión es relevante si se tiene en cuenta, además, que en materia de residuos Cantabria no ha logrado implantar a lo largo del año 2023 el quinto contenedor para la recogida de biorresiduos o basura orgánica, que debía estar funcionando en enero de 2024 y ya antes, en junio de 2022, en los municipios de más de 5000 habitantes de acuerdo con la Ley estatal 7/2022 de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. (art. 25.2.b). El sistema no es sencillo de implantar, además de por su propia complejidad, porque el correcto tratamiento de estos residuos depende, a su vez, de la adaptación y ampliación de la planta de residuos ubicada en Meruelo, Cantabria, de manera que entre-

tanto no se disponga de esa infraestructura Cantabria deberá enviar esos residuos a plantas ubicadas en otras CCAA.

Sea como fuere lo cierto es que el incumplimiento de esta exigencia es, a su vez, un incumplimiento de las exigencias del Derecho de la Unión que puede llevar aparejada en el futuro una sanción para Cantabria.

– Marisqueo.

Mediante Orden MED/03/2023, de 1 de marzo, se establecen las normas que regulan el ejercicio del marisqueo a flote en la Comunidad Autónoma de Cantabria derogando la precedente Orden MED/45/2017. Como es habitual en este tipo de regulaciones que se proyectan sobre la actividad extractiva marítima, se vincula la licencia de pesca a los buques habituales de la pesquería y se regulan las condiciones de ejercicio de la actividad, esto es, las artes permitidas, nasas en este caso, sus dimensiones; las especies, períodos de vedas y tallas mínimas, etc.

– Cuestiones organizativas.

Ya hemos dado cuenta de la reorganización de las Consejerías derivada del cambio de Gobierno resultante de las elecciones autonómicas. En este momento únicamente se debe dejar constancia de que la norma de referencia a estos efectos es el Decreto 54/2023, de 20 de julio, por el que se modifica parcialmente la Estructura Orgánica Básica de las Consejerías del Gobierno de Cantabria.

Mayores conflictos y contestación ha generado la aprobación del Decreto 136/2023, de 10 de agosto, por el que se modifica el Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En realidad, los cambios organizativos no son significativos siendo lo realmente importante el hecho de que ahora se pone en marcha de manera efectiva la Comisión Permanente de la CROTU, un órgano que ya existía pero que hasta la fecha no estaba operativo. En este órgano de la Comisión no están presentes representantes de todos los Colegios Profesionales, sino únicamente de los Arquitectos e Ingenieros de Caminos, mientras que, sin embargo, si están en el Pleno de la CROTU otros como el Colegio de geógrafos, abogados, ingenieros agrónomos, ingenieros técnicos y biólogos, circunstancia que ha concitado las críticas de estos colectivos que ahora no tendrán participación en las decisiones que adopta este órgano que autoriza, por ejemplo, la construcción de viviendas en suelo rústico o los proyectos de polígonos eólicos.

4. EJECUCIÓN Y PLANIFICACIÓN

4.1 LA ENERGÍA EÓLICA

El 31 de marzo se publicó en el BOC la autorización administrativa previa del parque eólico Campo Alto, de 32 MW, y a finales del año 2023 el Gobierno de Cantabria ha resuelto favorablemente la Autorización Administrativa de Construcción (AAC) de tres parques eólicos (Somaloma-Las Quemadas, Alsa y Cuesta Mayor), todos ellos en la zona sur de la región, cuya efectiva implantación requiere todavía una autorización urbanística, así como la posterior Autorización Administrativa de Explotación (AAE) que corresponde conceder a la Dirección General de Industria, Energía y Minas.

Por lo que respecta a la autorización urbanística, la reforma de la Ley del Suelo operada en 2023 por la Ley de Medidas incide sobre este extremo al incorporar una Disposición Adicional Undécima que resuelve alguno de los aspectos que hasta la fecha venían planteando problemas de interpretación.

En efecto, una de las críticas jurídicas que se proyectaba sobre los parques eólicos era el hecho de que para su implantación se utilizara el mecanismo de la autorización prevista para las construcciones en suelo rústico, la misma autorización que sirve para, por ejemplo, controlar la construcción de cabañas ganaderas en suelo rústico. Ahora la Ley despeja cualquier duda al respecto al prever que *«la planificación, la construcción y la explotación de las instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables, su conexión a la red eléctrica, de gas y de calor y la propia red conexa, así como los activos de almacenamiento, tendrán la consideración de actuaciones de interés público a los efectos de lo establecido en los artículos 49 y 50»*.

Ya no cabe duda de que la autorización de estos parques corresponde otorgarla a la CROTU, o a los Ayuntamientos con Planeamiento General aprobado previo informe de la CROTU, a través del mecanismo general de las autorizaciones reguladas en los artículos 227 y 228 de la Ley del suelo de Cantabria.

La misma Disposición Adicional Undécima resuelve el conflicto que puede surgir entre el mapa de exclusión eólica y la autorización para la implantación de un parque eólico previendo a tal efecto que cuando *«pueda existir una contradicción entre el mapa de exclusión y el ámbito concreto donde se pretenda la actuación, será resuelta dicha contradicción por el Consejo de Gobierno de Cantabria»*.

Conviene recordar que el mapa de exclusión eólica es un documento que forma parte del Plan Regional de Ordenación del Territorio que aún no ha sido aprobado y junto con el cual deberá someterse a información pública y a evaluación ambiental estratégica.

Se mantiene en todo caso la contestación de grupos vecinales que crearon la Plataforma para la Defensa de la Cordillera Cantábrica y recurrieron ante el TSJ de Cantabria la resolución del Gobierno de Cantabria que autorizó los sondeos para el Parque Eólico estatal del Escudo solicitando la medida cautelar de suspensión que la Sala denegó al considerar que los «valores ambientales dignos de protección constan sobradamente protegidos por medio de la propia resolución recurrida, que introduce instrucciones y condiciones para llevar a cabo los sondeos». Este Parque cuenta ya con autorización urbanística de la CROTU, paso previo a la licencia de obras que corresponde conceder a los Ayuntamientos.

Además, y a pesar del informe desfavorable emitido por la Dirección General de Ordenación del territorio de Cantabria, el Estado ha otorgado ya la autorización administrativa previa al Parque Eólico Bustasur en agosto de 2023, un parque situado en el municipio cántabro de Las Rozas de Valdearroyo y los burgaleses Alfoz de Santa Gadea y Valle de Valdebezana (BOE de 3 de agosto de 2023).

Sin embargo, el parque eólico que se promovía entre Cantabria y Euskadi obtuvo una evaluación de impacto ambiental desfavorable del Ministerio para la Transición Ecológica en enero de 2023 dadas las afecciones al patrimonio vasco y sobre la protección de especies como el alimoche, el milano real, el buitre leonado o el halcón peregrino.

Por otro lado, el Estado, a través del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico desestimó por Resolución de 25 de octubre de 2023, de la Dirección General de Política Energética y Minas (BIE de 6 de noviembre de 2023) la solicitud de autorización del parque eólico El Acebo dado su informe ambiental desfavorable emitida en el mes de enero al considerar, entre otros aspectos, que podía generar impactos significativos sobre la fauna y muy especialmente sobre las aves rapaces muy abundantes en la zona.

Igualmente el Ministerio denegó también la autorización administrativa previa para el parque eólico La Coteruca, mediante Resolución de 19 de octubre de 2023, de la Dirección General de Política Energética y Minas (BOE de 1 de noviembre de 2023) dado su informe ambiental desfavorable «al haberse identificado la posibilidad de impactos negativos significativos sobre el medio ambien-

te para los que las medidas propuestas no presentan garantía suficiente de su adecuada prevención, corrección o compensación».

En consecuencia, podemos afirmar que el desarrollo de la energía eólica en Cantabria está siendo muy lenta y conflictiva.

Un año más hemos de señalar que no se ha aprobado un nuevo Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria 2021-2030, que sigue pendiente desde que en el año 2020 finalizara el precedente Plan 2014-2020 aprobado por Decreto 35/2014, de 10 de julio. La aprobación de este instrumento está prevista en la disposición final segunda de la Ley 7/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria, que condicionaba su entrada en vigor precisamente a la aprobación del citado Plan. En el año 2023 se sometió a información pública la versión inicial del plan (BOC de 1 de junio de 2023) que, sin embargo, no se ha aprobado todavía.

4.2 EL CONFLICTO DEL LOBO

A lo largo del año 2023 se mantuvo el conflicto derivado de la incorporación en el año 2021 del Lobo en el Listado de Especies Silvestres de Régimen de Protección Especial (LESPRE) prohibiendo así su caza. Las cifras que se han hecho públicas revelan 1.319 ataques de lobos (en todo 2022, se registraron 1.921) y 1.627 animales muertos en los primeros nueve meses del año 2023 tal y como se refleja en el informe que la Consejería de Ganadería ha remitido a la Comisión Europea solicitando la rebaja de la protección de esta especie. En ese informe se da cuenta también del incremento de número de manadas de lobos que, según se indica, han pasado de solo tres a veinte.

Con posterioridad a ese informe, la Consejería de Desarrollo Rural ha cifrado finalmente en 2.111 solicitudes de compensación de daños por ataques de lobos en la región, de las cuales se han estimado 1.984, casi un 94 por ciento, lo que hace que se mantenga en número similar, ligeramente superior a los ataques del año 2002 que se cifraron en 1.926. El total de las indemnizaciones por daños de lobo hasta diciembre supone 1,2 millones de euros.

Finalmente, en diciembre de 2023, el Parlamento de Cantabria aprobó una proposición no de ley presentada por el PP para que el Gobierno de España devuelva al lobo en la región a la situación previa al Lespre, con el apoyo del PRC y de Vox y la abstención del PSOE. A tal efecto solicita al Ministerio que actualice el censo de lobos dado que el utilizado para proteger la especie data del año 2014.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Este año hay pocas Sentencias en materia ambiental en Cantabria y las que hay tratan asuntos singulares que no reflejan una problemática general en la Comunidad Autónoma pero que son relevantes bien por la importancia cuantitativa o cualitativa de las cuestiones que plantean y resuelven.

5.1 LAS PRÓRROGAS DE LAS CONCESIONES DEMANIALES EXISTENTES A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE COSTAS DE 1988, SOLICITADAS AL AMPARO DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 2/2013 Y 172 Y SS DEL RGC

El Tribunal Supremo se ha ocupado nuevamente de las dificultades interpretativas que genera la Ley 2/2013, modificativa de la Ley 22/1988, en lo relativo al régimen jurídico aplicable a las prórrogas de las concesiones demaniales que regula. Nos referimos a la STS núm. 642/2023, de 7 de febrero, que estima el recurso de casación 8431/2021 interpuesto contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2021, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 2235/2019.

La Junta Vecina de Carasa (Cantabria) solicitó a la Demarcación de Costas, en abril de 2017, la prórroga de una concesión demanial otorgada por Orden Ministerial de 22 de abril de 1926 para desecación y aprovechamiento de una marisma con destino a cultivo agrícola, solicitud que nunca fue contestada y, por consiguiente, generó una desestimación presunta contra la que se interpuso el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional.

La Sentencia de la Audiencia Nacional consideró que las prórrogas contempladas en la Ley 2/2013 eran aplicables a casos como el de Carasa en que la concesión fue otorgada antes de la entrada en vigor la Ley de Costas. Ahora bien, esa prórroga, según la Audiencia Nacional, no opera de forma automática para todos los concesionarios que lo soliciten dado que tiene carácter discrecional. En el ejercicio de esa potestad discrecional, sin embargo, existen elementos reglados y determinados por el artículo 2 de Ley 2/2013, de 29 de mayo y uno de esos elementos reglados consiste, según la Sentencia recurrida, en que «solo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación» dado que esta es una exigencia contenida en el artículo 32 de la Ley de Costas

de 1988 y, siempre según la Audiencia Nacional, las concesiones prorrogadas «se regirán en todo lo demás, por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», incluido su artículo 32.

El Tribunal Supremo coincide con la Sentencia recurrida en casación en *«que las prórrogas de la Ley 2/2013 no tienen el carácter reglado que sí tenían en el régimen transitorio de la LC. La misma regulación de ambas prórrogas, en su interpretación literal, evidencian un régimen bien diferente; las de 2013, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley,» ... podrán ser prorrogadas...», es decir, a la Administración se le confiere una potestad discrecional para su otorgamiento».*

Ahora bien, en cuanto a los criterios determinantes de su otorgamiento el Tribunal Supremo difiere de la opinión de la Audiencia Nacional y considera que no pueden referirse a las limitaciones derivadas del artículo 32 de la Ley de Costas sino a las que impone la legislación ambiental y, en concreto, las derivadas de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación (en adelante LPCIC).

El núcleo de la decisión del Tribunal Supremo se fundamenta en la naturaleza jurídica de la operación que realiza la Ley 2/2013 que no es otra que la de regular el otorgamiento de una «prórroga» de un derecho preexistente y no una novación o renovación de las concesiones que es lo que se otorgaría en caso de alterar los usos o aprovechamientos para los que fueron concedidas. Dice así la Sentencia lo siguiente:

La prórroga de un derecho, incluso en su interpretación literal, comporta su continuidad durante un mayor plazo; se modifica el tiempo del derecho, no el derecho mismo, que permanece, en principio, inalterable porque en otro caso se trataría de un supuesto diferente (novación). Si a las concesiones que traían causa del régimen transitorio, que el Legislador simplemente ha querido prorrogar, se les impone las limitaciones del artículo 32 -limitaciones que no tenían con anterioridad a la prórroga- quedarían desvirtuadas y se trataría de una renovación con un nuevo contenido. Para que la prórroga fuera tal, a estas concesiones se les debía respetarlos «usos y aprovechamientos existentes», como declaraba la redacción original de a D. T.1.ª de la LC.

La interpretación auténtica del artículo 2 autoriza a esa misma conclusión.

Y añade más adelante:

Es evidente que, como ya se ha dicho, si se habla de prórroga de un derecho (la concesión), para considerarse como tal, el derecho debe mantenerse inalterable, a excepción del plazo; en otro caso, se trataría de una figura diferente (renovación, novación, etc.) y es un

principio de nuestro Derecho asignar a las instituciones los términos propios sin alterar su naturaleza, como supondría someter las concesiones del régimen transitorio, en sus prórrogas, a unas condiciones que ya el mismo Legislador, al reconocerlas (con el reconocimiento de su constitucionalidad), eran bien diferentes al régimen ordinario que se había establecido en la LC, hasta el punto que ese régimen transitorio, por su especialidad, era contrario a sus previsiones generales, como ya hemos visto.

Así pues, el Tribunal Supremo concluye que, si bien la Administración tiene una potestad discrecional a la hora de conceder o denegar las prórrogas previstas en la Ley de 2013, los criterios para adoptar esa decisión no pueden estar referidos a las limitaciones que impone el artículo 32 de la LC. Que las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre que fueron otorgadas en base a derechos anteriores a la entrada en vigor de la LC y conforme a su régimen transitorio, tienen derecho a una prórroga de hasta setenta y cinco años, computados desde la fecha en la que fueran concedida dicha prórroga, manteniendo el mismo régimen de uso y actividad del que venían disfrutando con anterior a la LC. La denegación de la prórroga debe basarse, en su caso, en la normativa promulgada tras la entrada en vigor de la LC en el ámbito de la protección medioambiental. A tal efecto señala que tales prórrogas están condicionadas al otorgamiento de un informe favorable (en otro caso ha de motivarse) del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, en el que se determine los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente.

Así las cosas, y dado que no consta ningún informe ambiental en el expediente que permita al Tribunal Supremo resolver sobre la procedencia del otorgamiento de la prórroga, concluye la Sentencia en que proceden anular la sentencia dictada en la instancia, con estimación del recurso de casación, y ordena retrotraer las actuaciones para que la Administración resuelva expresamente la solicitud de prórroga formalizada con atención a las consideraciones de interés general que concurran en el presente caso, en particular el impacto que sobre el medio ambiente tiene el mantenimiento de la concesión durante el tiempo de la prórroga.

5.2 EL URBANISMO: LA ACTIVIDAD MINERA EN SUELO NO URBANIZABLE ESPECIALMENTE PROTEGIDO

La Sentencia del TSJ de Cantabria núm. 138/2020, de 6 de junio (recurso 138/2020) se refiere a una cuestión que en Cantabria ha venido planteando especiales problemas de interpretación por la

difícil articulación de las normas urbanísticas y las normas sectoriales, en concreto las relativas a la regulación de la actividad minera.

Desde una perspectiva procesal el caso resulta interesante, además, porque plantea dos cuestiones relevantes.

De un lado, el proceso se entabla inicialmente entre el Ayuntamiento de Valderredible junto a una empresa dedicada a la explotación minera como parte demandante y la Comunidad Autónoma de Cantabria junto a una Asociación dedicada a la Protección Ambiental (PROAMINA), como parte demandada. El objeto del recurso es una resolución de la CROTU (Comunidad Autónoma) que denegó en enero de 2020 una autorización prevista en el art. 112 LOTRUSCA para una explotación minera sita en suelo de especial protección de dominio público forestal, en concreto, en el Monte de Utilidad Pública «Monte Aguedo». Pues bien, la Comunidad Autónoma de Cantabria, que es quien denegó la autorización, se allanó a la demanda, según relata la Sentencia, de manera que el proceso continuó con la codemandada Asociación Ecologista como única defensora de la legalidad del acto que finalmente la Sentencia anula, con la correspondiente condena en costas.

De otro lado, la Sentencia rechaza plantear una cuestión de inconstitucionalidad sobre la LOTRUSCA (Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria) y, en concreto, su artículo 112.2.f) que disponía que en suelo rústico de especial protección podían autorizarse «Las actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas, siempre que se trate de un suelo rústico especialmente protegido para esa finalidad». Los recurrentes planteaban que el precepto podía ser contrario a la legislación básica estatal, en concreto al artículo 122 de la Ley de Minas en relación con el artículo 149.1.25 CE, que exige que las prohibiciones contenidas en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas sean ser motivadas y excluye las prohibiciones de carácter genérico.

La Sala rehúye el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad realizando una interpretación del Plan de Urbanismo aplicable al caso que le permite soslayar la limitación general derivada de la LOTRUSCA. Explica la Sentencia que el PGOU del municipio de Valderredible, que es el aplicable, considera a todos los montes de utilidad pública como suelo rústico de especial protección especial lo cual no atiende al valor ambiental concreto que cada espacio posee. Es más, el propio PGOU prevé que pero, al mismo tiempo, en cuanto a las actividades autorizables en el mismo prevé que corresponde al órgano competente en materia de montes determinar los usos permitidos, autorizables y prohibidos, entre

ello, según la Sala, la actividad minera, previa ponderación de los valores e intereses en juego.

Por esta vía considera la Sala que la clasificación dada a este Suelo y el régimen de usos que le acompaña abre la posibilidad de conceder autorizaciones o concesiones administrativas puntuales; lo cual es más eficaz para cumplir el fin de dicho precepto de la LOTRUSCA, que no es otro que permitir la actividad minera en el suelo rústico cuando los intereses económicos y sociales generales primen sobre los valores medioambientales presentes.

Actualmente este problema no se plantea dado que la LOTRUSCA fue derogada por la LOTUCA que actualmente regula de manera distinta esta cuestión al prever que en los suelos rústicos de especial protección se pueden autorizar las actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas (art. 49.2.f) sin exigir ya que se trate de suelos protegidos con ese objetivo o finalidad.

5.3 EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE ENTREGAR DE DERECHOS DE EMISIÓN POR UNA EMPRESA EN CONCURSO DE ACREEDORES

El Gobierno de Cantabria impuso a la empresa SNIACE una Sanción sanción pecuniaria de treinta y siete millones doscientos sesenta y siete mil setecientos noventa y siete euros (37.267.797,00 €), como responsable de una infracción administrativa muy grave del artículo 29.2 apartado 5.º de la Ley 1/2005 con el deber añadido de entregar 343.482 derechos de emisión equivalentes a las emisiones del año 2019.

SNIACE era una de las instalaciones excluidas del régimen de comercio de derechos de emisión, circunstancia que le obligaba a entregar antes del 30 de abril de cada año un número de derechos de emisión determinado y en caso de incumplimiento se preveía la imposición de una multa de 100 euros por cada tonelada emitida en exceso.

En el año 2019 la empresa incumplió este deber y, en consecuencia, se le impuso la sanción indicada que la Sala anula al considerar que la conducta no le era imputable. El dato determinante es el hecho de que la empresa entró en fase de liquidación en marzo de ese año y, en consecuencia, los órganos sociales carecían de poder de administración para realizar la entrega anual de derechos de emisión. De acuerdo con la Ley Concursal, una vez efectuada la comunicación formal por parte de la Administración Concursal, por imperativo legal, sólo se puede proceder al pago de los créditos contra la masa (entre los que se encuentra la entrega anual de derechos de emisión) conforme al orden en el mismo establecido.

Consta en el expediente administrativo que, vía burofax, el 21 de abril de 2020, y vía correo electrónico, el 29 de abril de ese mismo año, se informó a la Oficina Española de Cambio Climático de esta circunstancia, todo lo cual lleva a la Sala a considerar que la conducta no es imputable a la empresa que carece de culpabilidad dado que no pudo actuar de modo distinto a como lo hizo.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Teniendo en cuenta que el Medio Ambiente es una materia transversal y que prácticamente todos los órganos de la Comunidad Autónoma adoptan decisiones que de una u otra manera pueden tener incidencia ambiental, en este listado se incorporan únicamente los órganos de manera más directa tienen competencias sobre el Medio Ambiente.

Así hemos de diferenciar las competencias que corresponden a la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de las que corresponden a la Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación.

De un lado, dentro de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, la Dirección General de Medio Ambiente y Cambio Climático es quien tiene atribuidas las competencias en actividades de control ambiental (evaluaciones de impacto, autorizaciones ambientales, etc.) sin perjuicio de la existencia de otros entes públicos o privados adscritos a la Consejería con funciones relevante en materia ambiental que también se mencionan.

De otro lado, dentro de la Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación corresponde a la Dirección General de Montes y Biodiversidad la gestión y planificación de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria.

Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Decreto 54/2023, de 20 de julio, por el que se modifica parcialmente la Estructura Orgánica Básica de las Consejerías del Gobierno de Cantabria)

- Consejero: Roberto Media Sainz.
- Secretaría General: Ana Ruiz San Millán.

- Dirección General de Medio Ambiente y Cambio Climático: Alberto Quijano Alonso.
- Subdirección General de Control Ambiental: Gustavo Merino Gómez.
 - Servicio de Impacto y Autorizaciones Ambientales.
 - Servicio de Prevención y Control de la Contaminación.
 - Oficina de Estudios y Proyectos.

Centro de Investigación del Medio Ambiente, CIMA (organismo autónomo adscrito actualmente a la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. 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: Patricio Martínez Cedrún.
- Competencias del Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA):
 - a) Investigación y estudios sobre prevención y protección de la calidad ambiental.
 - b) Recogida de datos ambientales.
 - c) Policía ambiental, tanto en relación con toda clase de vertidos y residuos como en materia de ambiente atmosférico, etc.
 - d) Ensayos de tratamientos medioambientales.
 - e) Desarrollo de nuevas tecnologías relacionadas con la prevención y el control del medio ambiente.
 - f) Fomento de la mejora del medio ambiente por sí mismo o en cooperación con Entidades locales, Instituciones, Corporaciones y Empresas.
 - g) Otros estudios y actividades de carácter medioambiental.
- 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 su constitución por Decreto 31/1991, de 21 de marzo). Adscrita actualmente a la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Director: Pedro Ruiz Rodríguez.
- Mediante Decreto 81/2005, de 7 de julio, se amplía su objeto social y modifica 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]).

- 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.
- Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria, CAMAC (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).
- Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo (órgano consultivo y de participación creado por la DA 1.^a 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 en fecha 31 de diciembre de 2023 se regula por el Decreto 191/2019, de 26 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 163/2003).

Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación

- Consejero: Pablo Palencia Garrido-Lestache.
- Secretaría General: Ángela Ruiz Sáenz.
- Dirección General de Montes y Biodiversidad: José Causí Rielo.
- Subdirección General de Montes y Biodiversidad: Óscar González Álvarez.
 - Servicio de Coordinación.
 - Servicio de Montes.
 - Servicio de Conservación de la Naturaleza.

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).