

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANTABRIA

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Cantabria

SUMARIO: 1. La rectificación de errores legislativos: una curiosidad normativa. 2. La dimensión ambiental del Plan Estadístico de Cantabria 2013-2016. 3. Suelo e impulso de la actividad económica. 4. Nuevos proyectos de ley en tramitación: energía eólica, paisaje y ordenación del litoral. 5. Otros asuntos de interés ambiental.

1. La rectificación de errores legislativos: una curiosidad normativa

En la crónica del primer semestre del año dábamos cuenta de la aprobación de la Ley de Cantabria 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que venía a completar las previsiones de la Ley de Cantabria 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras. Ambas leyes compartían idéntico propósito: ahondar en la senda de reducción del déficit regional incrementando los ingresos autonómicos. Con esta finalidad los anexos de ambas leyes actualizaban los tipos y las tarifas de las tasas y los precios públicos correspondientes a la Administración autonómica.

En dichos anexos, sin embargo, se deslizaron numerosos errores, traídos incluso de leyes anteriores, que, hallándose presentes en el texto de los correspondientes proyectos tramitados y aprobados por el Parlamento regional, no podían ser salvados mediante la habitual práctica de la corrección de errores en el diario oficial, pues no se trataba de errores de la publicación propiamente dicha, sino de errores del propio texto legal, esto es, de errores legislativos. Y son estos errores legislativos los que se han venido a corregir o enmendar con la tramitación y aprobación de la Ley 2/2013, de 17 de mayo, por la que se sustituyen los anexos a la Ley de Cantabria 10/2012, de 26 de diciembre, de la que toca dar cuenta en la crónica del presente semestre.

Estamos, ciertamente, ante una curiosidad normativa. No porque haya sido esta la primera vez que el legislador se rectifica a sí mismo —algo que sucede con relativa frecuencia—, sino por la forma en que lo hace, aprobando una ley específicamente correctora.

La exposición de motivos de la nueva Ley advierte, en efecto, que se han apreciado “errores en los Anexos a la Ley de Cantabria 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que afectan tanto a las cuantías de determinadas tasas y cánones, como a otros aspectos formales, colisionando con el texto articulado de la propia Ley y de otras anteriores”. Y también aclara que no se aprueban ni se crean nuevas tasas, ni se modifica la configuración de las existentes, pues tan solo pretende

“rectificar, aclarándolos, los errores del Anexo de la Ley 10/2012” en aras de la seguridad jurídica.

En los anexos de las leyes mencionadas se incluyen, claro, las tarifas del Canon de Saneamiento y de las tasas de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo, sin que se halle ninguna diferencia, en este ámbito material específico, entre el texto original y el nuevo.

2. La dimensión ambiental del Plan Estadístico de Cantabria 2013-2016

Parece oportuno dejar también constancia de la aprobación de la Ley 3/2013, de 13 de junio, del Plan Estadístico 2013-2016. En sentido estricto esta no es, obviamente, una ley ambiental, pero se percibe muy bien en ella el carácter transversal de las políticas y de la ordenación ambientales por cuanto, para la definición y evaluación de estas, se hacen imprescindibles la obtención y el análisis agregado de la información sobre el estado de los recursos y elementos ambientalmente relevantes, propósito para el que sirve la actividad estadística.

Así, haciendo uso de su competencia en materia estadística (artículo 24.28.º del Estatuto de Autonomía), la Comunidad aprobó la Ley de Cantabria 4/2005, de 5 de octubre, de Estadística de Cantabria, cuyo título III exige planificar y programar la actividad estadística de interés regional (art. 43.1) por medio de un instrumento —el Plan Estadístico de Cantabria— de duración cuatrienal que debe aprobarse mediante ley.

En consecuencia, tras la aprobación y ejecución del primer Plan Estadístico de Cantabria para el período 2009-2012, se hacía necesario elaborar y aprobar otro para el siguiente cuatrienio. Y a eso ha venido la Ley que comentamos para el período 2013-2016 (aunque prevé su prórroga si a fecha 1 de enero de 2017 no hubiera entrado en vigor uno nuevo).

El Plan determina los objetivos generales y específicos de las actividades estadísticas, la colaboración institucional, los criterios y las prioridades para ejecutarlo, su contenido, características técnicas y periodicidad y la protección que se dispensa al secreto estadístico.

Pues bien, en lo que ahora importa, la Ley advierte que los objetivos generales y específicos del Plan están diseñados para asegurar el suministro de datos necesario para

el conocimiento de la realidad medioambiental y territorial de Cantabria. Por ello, una de las cinco grandes áreas de actuación del Plan es la de “Cohesión social, medio ambiente y sostenibilidad”, agrupándose en ella, con otros objetivos generales, el de “disponer de la información estadística y de los indicadores en el ámbito del medio ambiente, los impactos sobre el planeamiento territorial, el transporte y las infraestructuras, así como de las estadísticas relativas a la movilidad de la población”, así como el de “avanzar en el conocimiento de los procesos de participación de la población cántabra”, siendo la participación ciudadana, como es sabido, uno de los principios basilares de la política ambiental.

3. Suelo e impulso de la actividad económica

Como se indicó en la crónica anterior, uno de los objetivos estratégicos del Gobierno regional es el impulso de la actividad productiva para propiciar la recuperación económica. Y con este fin ha puesto la mirada en la utilidad económica del suelo, esperando sacar al sector de la construcción de su depresión. Sin embargo, la desconfianza que suscita este sector, estrechamente conectado con los problemas del sistema financiero que están en el origen de la crisis económica, despierta algunas suspicacias y reservas sobre la idoneidad de la política urbanística regional con la que se pretende reactivar dicho sector.

Así, el Gobierno regional ha promovido modificaciones en la legislación del suelo destinadas a diversificar e incrementar la utilidad del suelo rústico ordinario (Ley 3/2012, de 21 de junio, de modificación parcial de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio de 2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria), facilitar las modificaciones o actualizaciones localizadas del planeamiento urbanístico local, diversificar los fines de los planes singulares de interés regional (instrumentos especiales de ordenación urbanística para la ejecución de proyectos específicos) y agilizar la concesión de autorizaciones para realizar obras y actuaciones en suelo urbano en el ámbito de la servidumbre de protección de costas (Ley 5/2012, de 11 de diciembre, de Reforma del Régimen Transitorio en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo).

Estos cambios en el ordenamiento urbanístico regional han seguido, pues, dos ejes de actuación. Uno de ellos está orientado a ampliar la utilidad edificatoria del suelo rústico;

el otro, a facilitar las modificaciones “puntuales” (esto es, singulares) del planeamiento urbanístico.

En esta segunda línea, precisamente, puede incluirse la más reciente Ley 4/2013, de 20 de junio, relativa al régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, así como de adopción de distintas medidas para la agilización de los instrumentos de planeamiento.

Como se ha indicado en crónicas anteriores, no es infrecuente la existencia de edificaciones o actuaciones urbanizadoras que han sido declaradas ilegales y que se hallan, por lo tanto, condenadas a la demolición. Como tampoco lo es que esta se intente evitar —muchas veces cediendo a las presiones de sus propietarios, víctimas también de los excesos urbanísticos propiciados por los municipios— mediante la formación, modificación o revisión del planeamiento, de forma que se dota a las edificaciones de una legalidad sobrevenida que hace injustificada y antieconómica su demolición porque lo demolido podría ser nuevamente construido tras la entrada en vigor del nuevo planeamiento.

La posibilidad de “legalizar” lo ilegalmente construido mediante un nuevo planeamiento no es, sin embargo, ilimitada, pues puede entrar en conflicto con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en lo que respecta a la ejecución de lo fallado por sentencia.

No es infrecuente, ciertamente, que la Administración dicte disposiciones que contrarían los pronunciamientos de una sentencia, como sucede con las modificaciones o innovaciones en los instrumentos de planeamiento urbanístico que devuelven al redil de la legalidad urbanística actuaciones ilegales conforme al planeamiento precedente utilizado como referencia o marco normativo de la sentencia. Pues bien, si la modificación sobrevenida del planeamiento no tiene otra finalidad que eludir o evitar el cumplimiento de la sentencia, las nuevas disposiciones adolecerán de nulidad radical y carecerán de validez, pudiendo llevarse a efecto la sentencia en sus propios términos (así, SSTS de 23 de julio de 1998 [Arz. 5883], 5 de abril de 2001 [Arz. 3030] —esta última, del caso Fortí de la Reina— y 1 de marzo de 2005 [Arz. 2367]). Por el contrario, si la modificación obedece al interés público y se motivan suficientemente las razones objetivas que la justifican, descartándose que se haya efectuado solo para eludir el cumplimiento del fallo, este no podrá ejecutarse en contra de la nueva ordenación (por ejemplo, SSTS de 30 de noviembre de 1996 [Arz. 8444], 22 de enero de 1997 [Arz.

290], 24 de septiembre de 2001 [Arz. 7947] y 28 de marzo de 2006 [Arz. 3138]), siendo esta la causa de imposibilidad legal de ejecución que obligará al órgano judicial a identificar y adoptar las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria o fijar, en su caso, la indemnización que proceda, conforme a lo que se ha explicado anteriormente. Por consiguiente, para determinar si los cambios en el planeamiento son causa de inejecución de la sentencia, habrá que examinar las circunstancias del caso concreto, como viene haciendo la jurisprudencia conforme al criterio señalado.

Obviamente, la sanción de nulidad que contempla el artículo 103.4 LJ, referida a los actos y las disposiciones administrativos, no alcanza a las disposiciones legislativas contrarias a los pronunciamientos de las sentencias. Se trata del 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 la 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; una sentencia que deviene inejecutable en sus propios términos (imposibilidad legal) tras el cambio legislativo. Ahora bien, el recurso a esta clase de leyes no es constitucionalmente admisible en cualquier caso.

La jurisprudencia constitucional ha trazado los límites de este tipo de actuaciones legislativas en las 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 las que se ha hecho también eco la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 6 de junio de 2003 [Arz. 6135] y 31 de mayo de 2005 [Arz. 2016]).

Entre dichos límites al legislador 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. Mas el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que tan constitucional es una ejecución en la que se cumple el principio de identidad total ente 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” (FFJJ 10.º y 11.º STC 73/2000, de 14 de marzo). Ponderación circunstancial 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 solo, el derecho a juicio justo del artículo 6.1 de dicho instrumento —por ejemplo, la STEDH Gorraiz Lizarraga y otros contra España de 27 de abril de 2004, el caso de la presa de Itoiz—).

Pero no solo 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 esta.

La Ley que nos ocupa ahora no es, en sentido estricto, una ley de convalidación legislativa como las comentadas. Pero es evidente que trata de facilitar —y así lo manifiesta su exposición de motivos— la conservación de lo indebidamente construido para que pueda ser legalizado mediante la revisión o aprobación del planeamiento, al tiempo que trata de agilizar y acelerar la tramitación del procedimiento correspondiente (los procedimientos de elaboración de planes urbanísticos, sectoriales y territoriales).

Para el primer objetivo crea la figura de la autorización o licencia provisional, otorgada con arreglo a lo dispuesto en el “preplaneamiento”, esto es, en el plan en tramitación, antes de su aprobación y entrada en vigor.

En nuestro derecho urbanístico la tramitación de un nuevo planeamiento tradicionalmente venía dejando en suspenso el otorgamiento de licencias y, por lo tanto, la actividad urbanizadora y edificatoria para que el desarrollo de esta no condicionara posteriormente la ejecución del nuevo planeamiento. La modificación legal que ahora nos ocupa da por supuesto, en cambio, que el nuevo planeamiento estará condicionado por lo ya (ilegalmente) construido, amparándolo. Y por eso precisamente, se atribuye al planeamiento en tramitación eficacia jurídica, anticipando en el tiempo la que deba tener cuando entre en vigor, hasta el punto de evitar actuaciones irreversibles sobre las edificaciones y actuaciones ilegales antes de que queden legalizadas por dicho planeamiento. Se trata de una previsión legal novedosa. Pero también, ciertamente, controvertida, porque viene a premiar a quien incumple en agravio del que adecuó su conducta al planeamiento vigente.

Dejando ahora de lado la valoración de esta novedad legal, resulta oportuno describir su contenido. Lo que se prevé es que, una vez iniciada la tramitación de los planes y en cuanto se proyecte una ordenación que dé cobertura a las edificaciones o actuaciones que previamente hubiesen sido declaradas ilegales y que hubiesen dado lugar a órdenes de demolición, administrativas o judiciales, se analice si las edificaciones y actuaciones preexistentes declaradas ilegales en un municipio pueden resultar conformes al nuevo planeamiento. Y a tal efecto, el órgano municipal competente para aprobar inicialmente el plan de que se trate podrá otorgar autorizaciones provisionales para dichas edificaciones o actuaciones, que se mantendrán en la situación en que se encuentren, aplicándoseles el régimen jurídico de los edificios fuera de ordenación, hasta que, tras la aprobación definitiva del nuevo planeamiento, puedan obtener una nueva licencia de obra o se confirme su incompatibilidad con este, si bien dicha autorización provisional no tendrá eficacia transcurridos cuatro años desde su otorgamiento (nuevo artículo 65 bis de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, y nueva redacción del artículo 26 de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado). La novedad es de aplicación inmediata a todos los procedimientos de formación, modificación o revisión de planeamiento general que se encuentre en tramitación, en cualquier fase, en la fecha de entrada en vigor de la Ley que comentamos.

En cuanto a las medidas para agilizar la tramitación de los procedimientos de elaboración de los planes, la nueva Ley, por una parte, suprime el informe de

sostenibilidad ambiental previo que, sobre la base de los presupuestos y las orientaciones conocidos del documento urbanístico, debía elaborarse antes de la aprobación inicial del planeamiento (nuevo párrafo e) en el artículo 233.1 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria). Esta medida, reclamada por todos los agentes afectados, posibilita una evaluación ambiental más rápida del planeamiento, dentro del respeto a la legislación básica. En su lugar, se introduce un trámite previo que garantizará una evaluación adecuada de los efectos significativos que sobre el medio ambiente puedan derivarse del planeamiento urbanístico. Y, por otra, aclara que las meras correcciones cartográficas de un plan de ordenación de los recursos naturales no constituyen modificación de este, y, por lo tanto, no deben someterse a evaluación ambiental, pues con ellas no se incorporan nuevos criterios de zonificación, sino que lo que se pretende es dar coherencia al documento de planificación ambiental (nuevo párrafo 2.º del artículo 62 de la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria).

4. Nuevas iniciativas legislativas: Canon de Saneamiento, energía eólica, paisaje, ordenación del litoral

Entre las iniciativas legislativas en curso de tramitación interesa mencionar, por su significación ambiental, las siguientes:

— El Grupo Parlamentario Socialista ha presentado una proposición de ley para la modificación de la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, para hacer frente a los gastos de saneamiento de los vertidos. Esta ley regula el Canon de Saneamiento, que en junio de 2013 había experimentado, en solo un año, un crecimiento próximo al 70%, como explicamos en la crónica precedente. Pues bien, la modificación pretendida no altera el hecho imponible del Canon (el vertido de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua de cualquier procedencia) ni las causas objetivas de exención (la utilización del agua para los servicios públicos de uso general, para usos agrícolas o forestales o para actividades ganaderas con instalaciones adecuadas), pero introduce dos nuevas causas de exención subjetiva, una para familias de renta reducida (renta inferior a la cuantía que resulte de la aplicación

del coeficiente 1,3 al IPREM anual si es un miembro, y 1,6 si son dos o más miembros) y otra para empresas en crisis (exención temporal de hasta el 45% del Canon de Saneamiento en las condiciones que reglamentariamente se establezcan), al tiempo que hace una rebaja media del 18,18% en todos los tipos sobre los que se calcula el Canon, como muestra la siguiente tabla:

	Vigente 01/01/2013	Proposición de ley	Δ (%)
Componente fijo			
Abonado / Sujeto pasivo (€/año)	25,88	21,91	-18,12
Componente variable			
Régimen general para usos domésticos (€/m ³)	0,4874	0,41239	-18,19
Régimen general para usos industriales (€/m ³)	0,6332	0,53581	-18,18
Régimen de medición directa de la carga contaminante			
Materias en suspensión (MES) (€/kg)	0,4345	0,36762	-18,19
Demanda química de oxígeno (DQO) (€/kg)	0,5032	0,42581	-18,17
Fósforo total (P) (€/kg)	1,0977	0,92884	-18,18
Materias inhibitorias (MI) (€/KEtox)	8,6237	7,29696	-18,18
Sales solubles (SOL) (€/Sim/cm ³)	6,8851	5,82582	-18,18
Nitrógeno total (N) (€/kg)	0,5491	0,46464	-18,18
Incremento de temperatura (IT) (€/°C)	0,000091	0,000077	-18,18

La conveniencia de esta modificación se justifica por la necesidad de beneficiar a las familias menos favorecidas y a las empresas, cuya competitividad puede verse lastrada por el Canon, habiendo aprobado el propio Parlamento regional una resolución que insta al Gobierno a revisar y rebajar urgentemente el Canon de Saneamiento. El futuro de esta proposición de ley es todavía incierto, pero el Gobierno ya se ha manifestado contrario a su tramitación (Acuerdo de 14 de junio de 2013).

— El Gobierno ha presentado un proyecto de ley de Cantabria por el que se regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

El procedimiento para la autorización de parques eólicos en la Comunidad se hallaba regulado por el Decreto 41/2000, de 14 de junio, otorgándose singularmente la autorización para cada parque previa presentación del correspondiente plan director

eólico. Con arreglo a esta normativa, pues, se presentaron en menos de un año casi una veintena de planes para instalar parques que, en su conjunto, iban a proporcionar más de 500 MW de potencia. Y se hizo evidente que las solicitudes para instalar parques eólicos superarían con mucho la capacidad de la región para albergarlos, no solo por razones ambientales, sino también por motivos industriales, por la imposibilidad de evacuar toda la energía potencialmente generable por la red eléctrica existente. Por ello, 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 la 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) estimó 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).

Más adelante, el Gobierno encargó a la Universidad un estudio estratégico para el aprovechamiento de la energía eólica y se identificaron asentamientos, en siete ámbitos territoriales, para instalar hasta 1.500 MW, un total de energía con la que supuestamente la región tendría garantizado su autoabastecimiento eléctrico y que podría ser evacuada por la red de transporte previsiblemente existente para el año 2020. Y teniendo presente ese estudio, el Decreto 19/2009, de 12 marzo, reordenó la instalación de parques eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria, contemplando la convocatoria de un concurso público de asignación de potencia eólica. Esto es, las empresas interesadas podían concursar —y concursaron— para conseguir que les fuera 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. Una idea, por cierto, puesta también en práctica en Canarias (Orden de 27 de abril de 2007) y Galicia (Orden 29 de marzo de 2010). Aplicando este 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 en torno al cual surgió una viva polémica, alimentada sobre todo por la sustancial diferencia entre la potencia que se preveía asignar o repartir (1.400 MW) y la que el PLENERCAN 2006-2011 preveía

instalar (300 MW). Estos términos de potencia no eran comparables, pues la cota del PLENERCAN representaba una limitación concreta y real de la capacidad de generación instalable, mientras que la cota del concurso expresaba solo una reserva, de alcance potencial e hipotético, de la capacidad de generación instalable.

El modelo descrito suscitó no poca polémica y la convocatoria del concurso fue impugnada en vía contencioso-administrativa por la asociación ecologista ARCA, que finalmente ganó el pleito. En efecto, la STSJ Cantabria de 17 de octubre de 2012 declaró contraria a derecho y nula la convocatoria del concurso por considerar, en síntesis, que constituía una planificación encubierta, realizada al margen del procedimiento legalmente establecido, aunque salvó, paradójicamente, la legalidad del Decreto de la que traía causa y fundamento la propia convocatoria. De esta sentencia ya dimos cuenta detallada en una crónica anterior. Importa ahora recordar que la *ratio decidendi* del fallo se hallaba en la consideración de que la convocatoria —por sus bases reguladoras— venía a modificar las determinaciones (zonales y energéticas) del PLENERCAN y que, por ello, tenía materialmente la misma naturaleza que este y debía haber seguido el curso procedimental propio de este planeamiento, incluida la evaluación ambiental.

En cualquier caso, tras conocerse la Sentencia citada, el Gobierno añadió a la Ley de Cantabria 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, una disposición adicional decimoprimeras por la que se suspendía cautelarmente la tramitación de las autorizaciones para los parques eólicos (basada en la aludida asignación de potencia) hasta que se aprobara (imponiendo un plazo de dos meses para presentar el proyecto correspondiente) la ley que regule el aprovechamiento eólico en el ámbito de la Comunidad.

Y ese es el objeto principal del proyecto de ley que ahora nos ocupa: regular el procedimiento para autorizar la construcción, explotación, ampliación, modificación, transmisión y cierre de los parques eólicos. Aunque también prevé la creación del Fondo para la Compensación Ambiental y la Mejora Energética como instrumento para la preservación de la cohesión y el equilibrio territorial y el medio natural. La idea es que los promotores eólicos contribuyan con sus aportaciones (por el abono de la compensación comprometida en el proceso selectivo o de concurrencia y por la exacción de un canon eólico —prestación patrimonial de derecho público de naturaleza extrafiscal y real— que se pretende establecer) a reparar o atenuar las cargas

ambientales inherentes a la instalación de estos parques, asegurando la conservación, reposición y restauración del entorno y la promoción de proyectos que contribuyan al desarrollo del sector de la energía en la región.

La principal novedad del proyecto radica en el establecimiento de un trámite de selección competitiva de proyectos que se integra, en cierto modo, en el propio procedimiento autorizatorio. O dicho de otro modo, hay dos procedimientos sucesivos: uno, para la obtención, en régimen de concurrencia o competencia, de la autorización para construir o ampliar un parque eólico en una determinada área, que se otorga a quien obtenga la mejor valoración en función de diversos criterios técnicos y económicos; otro, para autorizar el proyecto de ejecución y la puesta en funcionamiento de la instalación, sin que la autorización obtenida por el primer procedimiento determine el otorgamiento de la tramitada por el segundo, ni el sentido de la declaración de impacto ambiental del proyecto ni la idoneidad urbanística de los terrenos en que deba ubicarse el parque. El proyecto también prevé sujetar a autorización la transmisión y el cierre de los parques, pero lo realmente novedoso es el régimen administrativo de su implantación.

La iniciativa no ha estado, por lo demás, exenta de controversia: la asociación ecologista ARCA y la Plataforma para la Defensa del Sur presentaron una queja ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo por el incumplimiento del Convenio de Aarhus en la tramitación del proyecto de ley y del PLENERCAN 2011-2020, por no haberse dado participación a los agentes sociales en su elaboración. Asimismo, rechazan el modelo porque consideran que la autorización singularidad, aunque se haga en régimen de concurrencia, conllevará mayores impactos ambientales por falta de planificación.

— Otra iniciativa legislativa, concretada tan solo en un borrador de ley sometido a información pública, tiene por objeto la protección del paisaje. La idea es que las administraciones públicas introduzcan criterios paisajísticos en sus actuaciones y que aseguren que las políticas, los planes y los proyectos con incidencia en el paisaje no provoquen la pérdida de sus valores. A decir verdad, la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, ya contiene algunas normas de aplicación directa para la tutela del paisaje (art. 34). También las Normas Urbanísticas Regionales contienen medidas tuitivas y está prevista la posibilidad de aprobar planes especiales para la protección del paisaje. Y en el Plan de

Ordenación del Litoral existen ámbitos delimitados del litoral calificados como áreas de interés paisajístico. Por su parte, la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria, contempla una categoría específica de espacios naturales protegidos por su paisaje (los denominados “paisajes protegidos”, lugares del medio natural delimitados por sus valores estéticos y culturales). Otro tanto hace, con espacios distintos, la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, que regula el régimen de los “paisajes culturales” como lugares valiosos por el resultado de la combinación del trabajo del hombre y de la naturaleza y que ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos.

A estos instrumentos pretende sumarse la Ley del Paisaje de Cantabria, cuyo borrador ha sido presentado este año y que contempla la aprobación de instrumentos de ordenación como las directrices y los estudios del paisaje, con rango de decreto. Las directrices tienen carácter estratégico pero abierto, de forma que puedan ser cumplidas o desarrolladas de diferente modo por los instrumentos de planificación. Los estudios del paisaje tienen, en cambio, el carácter propio de los planes, de modo que, partiendo de los ámbitos paisajísticos, descomponen y caracterizan el territorio considerando sus singularidades, valores y objetivos de calidad (se definen los siguientes ámbitos territoriales: Marina Oriental, Bahía de Santander, Marina Occidental, Liébana, Valle del Nansa, Valle del Saja, Valle del Besaya, Valles del Pas y del Pisueña, Valle del Miera, Valles del Asón, Campoo y Valles del Sur). Obviamente, los instrumentos de planificación territorial interaccionan con las directrices y pueden también proponer otras específicas para espacios concretos.

El borrador de ley prevé también la aprobación de proyectos de actuación paisajística, de proyectos de restauración de paisajes degradados y de análisis de impacto e integración paisajística. Los dos primeros tipos de instrumentos, que pueden ser elaborados y ejecutados por el Gobierno regional o los ayuntamientos, tienen la finalidad de abordar la mejora y recuperación de paisajes de interés estableciendo unos contenidos y procedimientos mínimos. En el caso de los análisis de impacto e integración paisajística, la Ley pretende concretar y sistematizar un tipo de trabajo de tanta tradición como heterogeneidad metodológica.

El borrador, en fin, prevé que la Administración regional elabore un Catálogo de Paisajes Relevantes con el que informar la actividad planificadora y transformadora; que se amplíe la operatividad de los planes especiales, principalmente en el ámbito

municipal; y que se incluya el paisaje entre los objetos de la evaluación ambiental de planes y programas.

— Y la última de las iniciativas que toca mencionar aquí, relacionada con el aludido propósito de reactivar el sector de la construcción, se refiere al Plan de Ordenación del Litoral (POL), para cuya modificación se está tramitando otro proyecto de ley (esto es, de modificación de la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, que fue la que aprobó el POL).

El POL realizó una “zonificación” de los municipios litorales distinguiendo las áreas de protección (las de mayor valor natural o ambiental) de las áreas de ordenación (que presentan mayor presencia y transformación antrópica, con variada influencia de la actividad agraria, industrial o urbana). Era en estas últimas áreas en las que el POL admitía los crecimientos urbanísticos, mediante desarrollos residenciales en torno a los núcleos preexistentes, en intensidad variable según las circunstancias de estos. Así, el POL vino a posibilitar que en determinados municipios litorales se llevaran a cabo algunas actuaciones en suelo rústico (crecimientos no planificados basados en vivienda unifamiliar aislada y cambios de uso y ampliaciones en edificaciones tradicionales catalogadas, para unos fines concretos relacionados con la cultura, la artesanía, el ocio y el turismo rural) que, paradójicamente, no podían autorizarse en otros municipios del interior sometidos únicamente al régimen general de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTRUSCA). Una diferencia que fue posteriormente salvada, con la modificación de esta última ley, al generalizarse, primero, el régimen de catalogación de edificaciones en suelo rústico y al diversificarse, más tarde, los usos del suelo rústico ordinario para ampliar las posibilidades de construcción en él. Ya dimos cuenta de ese proceso en otra crónica anterior.

Pues bien, lo que pretende la reforma ahora proyectada es que este más relajado régimen de uso y construcción en el suelo rústico se generalice también en los municipios del POL. Así, los usos autorizables en toda el área de ordenación se hacen corresponder directamente con los previstos en la LOTRUSCA y se prevé la posibilidad de aprobar planes especiales de suelo rústico para dirigir el crecimiento en este suelo.

El proyecto ha sido mal acogido por la principal asociación ecologista de la región (ARCA) tanto por su forma de tramitación (pues considera que, teniendo la finalidad

propia de un plan, debería haberse hecho una evaluación ambiental de este) como por su fondo (pues considera que constituye una relajación del nivel de protección resultan del POL y propicia un modelo de desarrollo económico equivocado, basado en la construcción).

5. Otros asuntos de interés ambiental

En esta rápida crónica de la actualidad jurídica ambiental de la región es también oportuno citar algunas otras actuaciones.

Así, por ejemplo, los medios se han hecho eco del denominado “caso Vestas”, que trae causa de una denuncia de las entidades ARCA, Acanto y Plataforma para la Defensa del Sur de Cantabria por indicios de prevaricación o de delitos contra el patrimonio histórico y el medio ambiente de un ex consejero regional que autorizó a la multinacional danesa Vestas la instalación de un molino eólico de carácter experimental en el monte Cotío, al sur de Cantabria, espacio protegido por su patrimonio arqueológico. Los tribunales, sin embargo, han archivado la causa.

También ha sido litigiosa la construcción del Centro Botín, una construcción cultural o museística ubicada en un tradicional lugar del muelle urbano de Santander, cuya licencia fue impugnada por ARCA, Ecologistas en Acción y la Plataforma en Defensa de la Bahía. Las dos primeras entidades citadas, junto con Cantabria Nuestra y la Asociación para la Conservación de la Arquitectura Tradicional en el Litoral de Cantabria, habían interpuesto también recurso contencioso-administrativo contra la modificación núm. 9 del Plan Especial del Puerto aprobada por el Gobierno de Cantabria en abril de 2012. Los órganos judiciales rechazaron las medidas cautelares solicitadas para la suspensión de las obras de construcción de este centro, que también lleva asociada la reordenación de viales y espacios verdes de una tradicional zona santanderina de esparcimiento (los Jardines de Pereda y los muelles de la Grúa de Piedra). Y el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha desestimado el citado recurso contencioso-administrativo en una reciente y larga sentencia que comentaremos en la próxima crónica.

Cambiando de tema, sigue ofreciendo no poca polémica la fracturación hidráulica. El Gobierno regional promovió la aprobación, unánime, de la Ley 1/2013, de 15 de abril, de prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de

fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Como se explicó en la última crónica, la Ley prohíbe el uso de la fracturación hidráulica en todo el territorio regional, sea que se utilice para la investigación o para la extracción de gas de esquisto o no convencional (art. 1), y la prohibición alcanza a cualquier permiso o título habilitante para utilizar dicha técnica, tanto a los ya concedidos o en tramitación como a los que se soliciten a partir de su entrada en vigor, que tuvo lugar el día 26 de abril de 2013.

El problema es que las dudas sobre la eficacia de esta ley prohibitiva impiden apaciguar la inquietud existente en torno a este tipo de explotación, que cuenta con el rechazo generalizado de numerosos colectivos, no solo ambientales, de la región. Esas dudas se refieren a la articulación de la competencia estatal y autonómica, porque la Ley se aprueba invocando las competencias regionales en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, protección del medio ambiente y de los ecosistemas, sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud, e industria y régimen minero y energético. Pero las bases del régimen minero y energético son competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.25ª CE), lo mismo que las bases y la coordinación general de la planificación de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), por lo que no parece que la Comunidad Autónoma pueda excluir de modo absoluto las actividades extractivas por medio de esta técnica si encuentran cobertura y amparo en la legislación estatal básica (sin que esté todavía clara la posición estatal ante la anunciada revisión de la legislación estatal de hidrocarburos). Otro interrogante deriva de la superposición territorial de las competencias autonómicas y estatales, pues el otorgamiento de las autorizaciones de exploración y de los permisos de investigación sobre yacimientos y almacenamientos subterráneos de hidrocarburos de ámbito suprarregional corresponde al Estado (artículo 3.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos). Y también suscita dudas, en fin, la incidencia que pueda tener la prohibición sobre los permisos ya otorgados y vigentes, por cuanto pueden haberse realizado inversiones y adquirido derechos cuya pérdida o extinción pueda merecer algún tipo de compensación (el Gobierno regional ya había autorizado actividades en el área Arquetu —una superficie de 24.876 hectáreas entre San Vicente de la Barquera, Valdáliga, Rionansa, Tudanca, Udías, Cabezón de la Sal, Ruento, Cabuérniga y Los Tojos—, con una inversión mínima de 20,5 millones de euros, y el Ministerio de

Industria también tenía autorizados dos en Cantabria: Usapal-1, iniciado en 2008, y Angosto-1, prorrogado).

Por eso, aunque la Ley ha recibido el apoyo de los tres grupos políticos presentes en el Parlamento cántabro, su aprobación sigue acompañada de controversia política, relacionada tanto con el futuro de algunos permisos ya otorgados o en trámite de resolución por la Administración del Estado que afectan a algunos municipios de la región como con la eventualidad de que la Ley pudiera ser desplazada por nueva legislación estatal básica o impugnada por el Estado y suspendida su aplicación, sirviendo de poco o nada si el Gobierno de la nación o el partido político que lo respalda no comparten el mismo criterio prohibicionista que el legislador cántabro.

Inmersa en la polémica sigue también la ejecución del derribo de la estación de aguas depuradoras de Vuelta Ostrera (Suances). Para mejorar el saneamiento de la comarca de Torrelavega, de cuya actividad industrial y contaminante se resentían el río Besaya y las playas de su desembocadura, se diseñó, construyó y puso en funcionamiento esta instalación, cuyo proyecto fue impugnado por ARCA, al entender que su ubicación era ilegal por haberse construido sobre terrenos del dominio público-marítimo terrestre en virtud de una reserva demanial insuficientemente justificada. La impugnación prosperó y el proyecto fue anulado por STS de 26 de octubre de 2005, que ordenó el derribo de la depuradora.

La ejecución de este fallo judicial puso inmediatamente de relieve un conflicto de intereses ambientales subyacente: siendo cierto que la restauración del dominio público marítimo-terrestre a su estado natural original era legalmente necesaria y deseable, no lo era menos que la demolición de la planta, con la consecuente interrupción de los servicios de saneamiento y depuración que presta, resultando imposible improvisar una solución alternativa, iba a tener un impacto negativo sobre el dominio hídrico y, en la desembocadura del río Besaya, sobre el propio dominio público-marítimo terrestre (sin contar el menoscabo económico colectivo que entraña la demolición de una instalación de 25 millones de euros antes de su amortización).

La asociación recurrente asumió las dificultades inherentes a esta y no promovió una demolición inmediata en el bien entendido de que se pondrían en marcha las actuaciones oportunas para construir una nueva planta con la que sustituir la que tenía que ser derribada. El problema es que, transcurridos siete años, poco o nada se sabía de

tales actuaciones, y por ello la asociación recurrente hizo pública su intención de solicitar la ejecución inmediata de la sentencia de derribo y la identificación de la autoridad, funcionario o agente encargado de darle cumplimiento, a efectos de poder exigir, en su caso, su responsabilidad administrativa o penal. La solicitud ha sido acogida por el Tribunal Supremo, que, mediante Auto de 30 de septiembre de 2013, ha ordenado la ejecución forzosa de dicha sentencia de derribo, de acuerdo con el cronograma de actuaciones que pactaron en su día el Ministerio de Medio Ambiente, el Gobierno de Cantabria y ARCA, rechazando la alegación realizada por el Gobierno de Cantabria en el sentido de que, tras la reciente modificación de la Ley de Costas (efectuada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas), era posible mantener la depuradora en su lugar hasta que las circunstancias económicas permitan su derribo.

En fin, ambientalmente resulta más jubilosa la noticia de la declaración de nuevos espacios naturales protegidos. Tras algún tiempo de paralización, se anuncia ahora el impulso de la tramitación de la declaración de área natural de especial interés (ANEI) para los lugares de La Viesca (en los términos municipales de Torrelavega y Cartes), Cuevas de El Pendo-Peñajorao (en Camargo) y Pozo Tremeo (en Polanco). Y también ha sido bien recibida la información pública de un proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Urogallo Cantábrico, una especie en peligro de extinción cuya población se ha recuperado ligeramente en la región, si bien aún es reducidísima.