**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANTABRIA
(PRIMER SEMESTRE 2017)**

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Cantabria

Sumario: 1. La dimensión ambiental de la estadística regional. 2. El contenido ambiental de las leyes de presupuestarias y de medidas fiscales y administrativas para el ejercicio 2017. 3. Ocio sostenible: espectáculos y actividades recreativas. 4. La compatibilidad ambiental de la minería subterránea. 5. Otras disposiciones reglamentarias.

1. LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DE LA ESTADÍSTICA REGIONAL

La Ley de Cantabria 4/2005, de 5 de octubre, de Estadística de Cantabria, prevé que las actividades estadísticas que se consideren de interés autonómico se incluyan en los correspondientes planes estadísticos de alcance plurianual que han de aprobarse mediante Ley (art. 43). Y en cumplimiento de esta previsión ha recibido ahora aprobación el tercer plan estadístico regional mediante la *Ley 5/2016, de 19 de diciembre, del Plan Estadístico 2017-2020*.

Norma legal que traemos a colación en esta crónica porque, para ordenar y planificar la estadística de interés regional, el legislador contempla un área o ámbito de actuación específicamente dedicado al ambiente y la sostenibilidad (art. 11).

En efecto, una de las áreas en las que el plan se estructura es la de “Cohesión social, medio ambiente y sostenibilidad”, para la que se define el siguiente objetivo general: “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”. Propósito con el que, lógicamente, se pide al organismo responsable de esta actividad (el Instituto Cántabro de Estadística) que complete y perfeccione el banco de datos actual con información medioambiental, utilizando tecnologías que permitan mejorar la potencia y flexibilidad de las consultas realizadas, así como mejorar las capacidades de difusión del banco a través de la inclusión de nuevos formatos de exportación de datos estadísticos y la extensión de los ya existentes.

2. EL CONTENIDO AMBIENTAL DE LAS LEYES DE PRESUPUESTARIAS Y DE MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS PARA EL EJERCICIO 2017

Como cada año, debemos dar cuenta de las novedades con significación ambiental que dejaron las leyes de presupuestos anuales y de acompañamiento para el año 2017.

En el orden ambiental, la Ley de Cantabria 1/2017, de 24 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2017 tiene poco interés normativo o jurídico. Pero el estudio del presupuesto aprobado con ella permite hacerse una idea general de los objetos y el alcance material política ambiental, aunque, por el carácter transversal o horizontal de ésta (debiendo estar presente en las demás políticas sectoriales), no sea un indicador absoluto.

Lo haremos ciñéndonos a los datos presupuestarios de la Consejería competente en la materia, la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social, pero, tratándose de un departamento con numerosas y variadas competencias, nos fijaremos únicamente en el gasto previsto para programas de significación ambiental (con exclusión del correspondiente a los servicios generales que, lógicamente, afecta a todo el departamento).

En el presupuesto para 2017, pues, esta amplísima Consejería tiene consignadas un conjunto de partidas por importe de 190,33 M€, lo que supone el 7,31 % del presupuesto total de la Comunidad (2.601.35 M€, que supone un 5,5 % más de lo presupuestado para 2016, 2.464,59 M€). Un peso similar al del anterior ejercicio, aunque se hace evidente, por la previsión de incremento del crédito disponible (y, por tanto, del gasto a realizar), un cambio de tendencia respecto del ejercicio anterior.

Y para los programas de contenido ambiental se contemplan créditos por importe de un gasto de 97,39 M€ –lo que supone un incremento del 5,76 %– con el siguiente desglose:

Programa		2014	2015	2016	2017
451M	Dirección y Servicios Generales	7.508.181	7.193.117	7.078.433	8.126.545

452A	Gestión Infraestruc. hidráulica y saneamiento	47.762.158	55.066.159	40.561.963	41.156.489
456A	Control y mejora de la calidad de las aguas	462.000	312.000	382.000	282.000
456B	Calidad ambiental	38.571.342	35.949.128	37.918.143	39.904.031
458A	Actuaciones en el ámbito local	5.029.838	6.327.883	1.802.958	3.802.958
261M	Ordenación del territorio	3.092.772	1.789.009	3.079.255	2.841.611
261N	Planeamiento urbanístico	1.390.539	1.148.299	1.258.003	1.277.514
	Total (euros)	103.816.830	108.759.019	92.080.755	97.391.148

Incremento que también alcanza, poco significativamente, al presupuesto del CIMA (2,87 M€, frente a los 2,60 M€ de 2016) cuya evolución refleja el cuadro adjunto.

De las actuaciones materiales que concretan los objetivos de la política ambiental puede obtenerse una imagen general examinando el anexo de desarrollo económico del gasto (el vulgarmente conocido como “anexo de inversiones”).

Así, por ejemplo, una dotación para el fondo de derribos (1,59 M€), hallándose pendientes varios a realizar en ejecución de sentencias dictadas por

contravención de las normas urbanísticas o ambientales; crédito para nuevas obras en infraestructura de abastecimiento de aguas y saneamiento (7,76 M€) y otras de mantenimiento (0,72 M€); para fomentar la calidad de las aguas 0,27 M€ (estudios, una campaña de consumo responsable por valor de 15.000 euros y 55.000 euros para la Asociación RIA que promueve la fitodepuración de aguas residuales en pequeños núcleos rurales de montaña empleando plantas autóctonas –proyecto Lamizal–); para limpieza de playas y otros espacios verdes –el del Santuario de la Bien Aparecida, patrona de la región – (0,33 M€); para medidas de apoyo a la estrategia contra el cambio climático, con transferencias para agentes sociales (sindicatos, organizaciones empresariales, cámara de comercio, 0,18 M€) y a entidades locales (0,13 M€, para inventarios municipales, cálculo y registro de la huella de carbono y otras medidas); para obras de infraestructura medioambiental (sin especificar) de titularidad de otras administraciones (1,29 M€); para proyectos de calidad ambiental (como los “LIFE”, 0,15 M€); o para ayudas a los Ayuntamientos para la redacción de los instrumentos de planificación urbanística y la evaluación ambiental urbanística.

También parece oportuno mencionar, aunque atribuidas a la Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación, las partidas de inversión para la prevención y control de incendios forestales (2,1 M€), restauración de los bosques (0,34 M€), tratamientos silvícolas y ordenación de montes (0,5 M€), la mejora de accesos a los montes (0,45 M€), actuaciones en espacios naturales y áreas recreativas rurales (0,35 M€) y de la Estrategia Regional de Especies Exóticas (0,3 M€), la gestión de Zonas Especiales de Conservación (ZECs) y de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs) (0,2 M€), el Plan de gestión del lobo (0,66 M€) y el fomento y apoyo de la asociaciones con fines ambientales, rurales o afines (1.4 M€).

Tales son los importes que concretan el alcance económico de las iniciativas del Ejecutivo en materia ambiental, aunque, como es sabido, el gasto realmente realizado puede ser otro si finalmente las partidas presupuestarias no se ejecutan.

Concluido este sumario análisis de la ley presupuestaria regional, debemos ahora detenernos en la Ley de Cantabria 2/2017, de 24 de febrero, de Medidas

Fiscales y Administrativas, en la que sí encontramos algunas previsiones normativas de interés ambiental.

Entre las medidas de orden fiscal está la modificación de la Ley de Cantabria 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria, para incluir una exención en el componente fijo de la cuota del agua residual doméstica y una reducción del 70 por 100 en su componente variable en favor de colectivos desfavorecidos (perceptores de la renta social básica, de pensiones no contributivas de jubilación o invalidez, del subsidio por desempleo o de ayudas a la dependencia, con capacidad económica de la unidad familiar igual o inferior a 1,5 veces el IPREM –nuevos art. 25.3 y 28–); una reducción del 90 por 100 del tipo de gravamen general, en la cuota variable del canon de agua residual, para el consumo de agua realizado por los balnearios, así como otras modificaciones técnicas dirigidas a facilitar la aplicación del tributo.

También se han previsto deducciones sobre la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por obras de mejora en viviendas que tenga por objeto “La mejora de la eficiencia energética, la higiene, la salud y protección del medio ambiente” y “La utilización de energías renovables”.

Y se actualiza la regulación (en realidad, cambios en los tipos y tarifas aplicables para el cálculo de la cuota tributaria, salvo en el caso de la tasa autonómica por abastecimiento de agua, que se revisa sustancialmente) de las tasas ambientales que, junto con el Canon de Saneamiento y el Impuesto sobre Depósito de Residuos en Vertederos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, configuran el catálogo de tributos ambientales. Dichas tasas son:

- Tasa de Autorización Ambiental Integrada.
- Tasa por Ordenación de las Actividades Emisoras de Gases de Efecto Invernadero.
- Tasa por Control Administrativo de las operaciones de descontaminación de vehículos al final de su vida útil.
- Tasa de gestión final de residuos urbanos.

- Tasa de inspección en materia de emisiones a la atmósfera.
- Tasa por clausura de vertedero o depósito incontrolado de residuos sólidos urbanos.
- Tasa Autonómica de abastecimiento de agua.
- Tasa por tramitación de solicitudes de autorizaciones en suelo rústico y en zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre.
- Tasa por solicitud de la etiqueta ecológica.

Y entre las medidas de orden administrativo, la modificación de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, en lo que respecta a la disciplina ambiental y el régimen sancionador.

Así, partiendo de la premisa de que la autorización ambiental integrada y cualesquiera otras autorizaciones o licencias que incorporen una evaluación o comprobación ambiental deben fijar el conjunto de controles a que se sujeta la actividad de que se trate, para garantizar su permanente y constante adecuación a las prescripciones legales y a las determinaciones establecidas en los referidos instrumentos administrativos, la Ley preveía que la Administración pudiera imponer correcciones y aun suspender temporalmente la actividad e imponer sucesivas multas coercitivas de hasta 6.000 euros (art. 38).

Con la modificación efectuada ahora se aclara que tales medidas no pueden acordarse de plano, sino que requieren la instrucción del correspondiente expediente administrativo, y que la suspensión puede referirse a la ejecución del proyecto de que se trate, del ejercicio de las actividades contaminantes exclusivamente o del funcionamiento de toda la instalación si no pudiera ser compartimentalizada, elevando hasta los 10.000 euros la cuantía de las multas coercitivas que autoriza a imponer.

Las novedades en materia sancionadora se refieren, en primer lugar, a la redefinición de los tipos de las infracciones con el afán de diversificar e identificar más precisamente las conductas reprobables (art. 44).

En segundo lugar, al tipo y cuantía de las sanciones que pueden imponerse, rebajando esta última (antes la multa más alta podía llegar a los 3 M€ y ahora hasta solo 2,4M€), aunque, como contrapartida, se prevé la posibilidad de sancionar al infractor con la suspensión definitiva, total o parcial de su actividad, su inhabilitación temporal o definitiva, total o parcial, la prohibición de contratar con la Administración regional durante un periodo máximo de cinco años y la reprobación social o pérdida de imagen, mediante la publicación, a través de los medios que se considere oportunos, de las sanciones impuestas, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables, junto con la índole y naturaleza de las infracciones graves cometidas (art. 45).

Y en tercer lugar a diversos aspectos del procedimiento para exigir la responsabilidad sancionadora, incorporando *ex novo* una regulación específica del régimen de prescripción de las infracciones y sanciones (arts. 48 y 49); el plazo de resolución (un año, art. 50); de la responsabilidad subjetiva, incluyendo entre los responsables a quienes sin ser autores de las infracciones participen en ellas, con dolo o culpa grave, cooperando en la realización (art. 51), esto es, a los partícipes; y la distribución de las competencias sancionadoras (arts. 52 y 53) entre los órganos de la Administración regional y entre ésta y los Ayuntamientos.

3. OCIO SOSTENIBLE: ESPECTÁCULOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS.

Con independencia de que la política ambiental propiamente dicha se plasme en regulaciones referidas a ámbitos materiales concretos (la fauna, la flora, los espacios naturales, los recursos hidráulicos, la atmósfera, etc.), la variable ambiental ha de ser debidamente considerada por todas y cada una de las restantes políticas y en las ordenaciones jurídicas en que se plasman en la medida en que puedan tener alguna repercusión sobre el medio natural. En eso consiste la llamada ubicuidad, transversalidad u horizontalidad de la política ambiental, de la que, en el periodo al que se refiere esta crónica, nos da una muestra la Ley de Cantabria 3/2017, de 5 de abril, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cantabria, que regula la organización y celebración de espectáculos y actividades recreativas (si bien quedan

excluidos de ella, en lo que ahora nos importa por razones ambientales, los que se desarrollen y discurran en aguas de dominio público, los relacionados con la navegación aérea y las actividades cinegéticas), así como de las condiciones que deben reunir los establecimientos y las instalaciones portátiles o desmontables donde aquellos se celebren.

La Ley incluye entre sus principios orientadores (sic) la “sostenibilidad ambiental de los equipamientos, espectáculos públicos y actividades recreativas” que, por lo demás, han de sujetarse a las normas sectoriales – también las ambientales y, entre ellas, específicamente, las ruidos y contaminación acústica, tanto para la concesión de licencias y autorizaciones como para la calificación de los hechos que puedan ser constitutivos de infracción administrativa– que puedan serles aplicables y condicionar su desarrollo. En este mismo sentido, la Ley exige que los establecimientos o instalaciones reúnan las condiciones técnicas de seguridad, de salubridad e higiene y de accesibilidad exigidas en dicha normativa sectorial, pero prevé también que puedan establecerse reglamentariamente otras dirigidas, entre otros propósitos, a asegurar la “protección del entorno urbano y natural, del medio ambiente, del patrimonio histórico, artístico y cultural, y del dominio público” (art. 13.2.e). Así, autoriza a los Municipios a aprobar ordenanzas con límites, requisitos o características adicionales en materias propias de su competencia y, en particular, para proteger el medio ambiente y el entorno urbano o conservar el patrimonio histórico y artístico, pudiendo incluso establecer prohibiciones, limitaciones o restricciones destinadas a evitar la concentración excesiva de establecimientos públicos y de actividades recreativas o garantizar su coexistencia con otras actividades “humanas o sociales” (sic). En todo caso, declara expresamente prohibidos aquellos espectáculos y actividades “que impliquen crueldad o maltrato para los animales o puedan ocasionarles sufrimientos” (con exclusión de los espectáculos taurinos y los festejos taurinos populares en los términos establecidos por su normativa específica) y los “que pongan en riesgo la conservación de espacios naturales protegidos o de especial valor medioambiental y de los inmuebles integrantes del patrimonio cultural».

En fin. Otro aspecto importante es el del horario de cierre de los establecimientos, hasta ahora regulado por el Decreto 72/1997, de 7 de julio (que seguirá siendo de aplicación hasta que no se dicte otro nuevo en desarrollo de la Ley), y el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, por la contaminación acústica nocturna provocada en el entorno y accesos a los locales de ocio, cuyo control –por tratarse de ruido generado ya fuera de ellos– presenta no pocas dificultades pero se ve facilitado por el cierre, llegada la prevista, del establecimiento.

4. LA COMPATIBILIDAD AMBIENTAL DE LA MINERÍA SUBTERRÁNEA

Con alguna polémica y recelo (por la eventualidad de que pudiera abrir la puerta a las explotaciones mineras de fracturación hidráulica) se ha aprobado la Ley de Cantabria 5/2017, de 15 de mayo, de modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, derivada de una iniciativa parlamentaria para impulsar la actividad minera en la región.

El legislador explica que la protección del suelo resultante de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística han condicionado o limitado el desarrollo de actividades mineras, al punto de que en aproximadamente dos tercios del territorio regional ha quedado genéricamente prohibida la actividad minera, tanto en suelo rústico de especial protección como en suelo rustico ordinario, a pesar de que algunos tipos de explotación minera podrían desarrollarse sin comprometer valores ambientales, arqueológicos, territoriales, paisajísticos o de otro tipo dignos de protección. Así, la protección proporcionada al suelo, el régimen de usos y protección establecido para éste, se extiende también verticalmente al subsuelo, excluyendo toda la actividad minera que puede desarrollarse en el sin una justificación objetiva, pues los impactos que las explotaciones mineras o en superficie pueden tener sobre él no son los mismos que los de la minería subterránea y, por tanto, éste merece un tratamiento diferenciado.

De ahí que se haya incorporado a la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, una

(larguísima) Disposición Adicional Undécima que, como regla de principio, declara territorial y urbanísticamente compatible o viable la actividad de extracción de mineral en el subsuelo del suelo rústico de la región, porque dicha actividad no incide sobre la superficie de las cuadrículas mineras en las que está llamada a desarrollarse y resulta compatible con los usos más diversos que pueden tener lugar ella. Una declaración de compatibilidad que, obviamente, no excluye la necesidad de obtener las autorizaciones correspondientes y cumplir las condiciones técnicas que resulten de la legislación sectorial y ambiental aplicable para proteger otros bienes, intereses y valores (ya se trata de las aguas subterráneas, los bienes arqueológicos, la fauna, la flora, el agua, el aire, el clima, el paisaje, la salud, etc.). Y que va acompañada, en esa misma Disposición, de una regulación específica sobre las obras, construcciones e instalaciones que pueden realizarse para el desarrollo de estas actividades mineras y que deben ser autorizadas por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, autorización complementaria de las licencias urbanísticas municipales y las autorizaciones sectoriales correspondientes.

Y además de modificar la legislación urbanística, la Ley introduce previsiones específicas en la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado de Cantabria –nuevos apartados 4º y 5º de la letra b) del Grupo 2 Industria Extractiva del Anexo I–, sometiendo a evaluación ambiental ordinaria los minados que afecten a suelos de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000, y áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad o a los acuíferos, así como los que puedan inducir riesgos por subsidencia en yacimientos arqueológicos.

5. OTRAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

En la crónica de esta primera parte del año 2017 debemos mencionar también las disposiciones de rango reglamentario más relevantes en materia ambiental.

Así, por ejemplo, debe dejarse anotada la aprobación del Programa de Inspección Ambiental de Cantabria para el año 2017 (Orden 3/2017, de 3 de febrero), derivado del Plan de Inspección Ambiental en Cantabria para las

instalaciones sometidas a Autorización Ambiental Integrada (2014-2020) (Orden MED/2/2014, de 20 de enero) con el que se da cumplimiento a la Directiva 2010/75/UE, de emisiones industriales, de la que es parcial trasposición la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre), en cuyo desarrollo se dictó el muy técnico Reglamento de Emisiones Industriales (Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre) cuyo artículo 23 establece la obligación de elaborar regularmente programas de inspección ambiental como el que ahora nos ocupa para definir la frecuencia de las visitas de inspección a los emplazamientos para los distintos tipos de instalaciones con mayor potencial de contaminación.

Debemos también dar cuenta de la ampliación del número de Zonas Especiales de Conservación entre las que el Decreto 18/2017, de 30 de marzo, ha incluido ahora cinco Lugares Litorales de Importancia Comunitaria de la Región Biogeográfica Atlántica de Cantabria, aprobando su Plan Marco de Gestión. Son los siguientes:

- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300003, Rías Occidentales y Duna de Oyambre.
- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300004, Dunas de Liencres y Estuario del Pas.
- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300005, Dunas del Puntal y Estuario del Miera.
- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300006, Costa Central y Ría de Ajo.
- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300007, Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

Y el Decreto 19/2017, de 30 de marzo, que hizo lo mismo con otros nueve Lugares Fluviales de Importancia Comunitaria de la Región Biogeográfica Atlántica de Cantabria, a saber:

- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300008 Río Deva.

- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300009 Río Nansa.
- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300010 Río Pas.
- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300011 Río Asón.
- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300012 Río Agüera.
- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300013 Río y Embalse del Ebro.
- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300014 Río Camesa
- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300015 Río Miera.
- Lugar de Importancia Comunitaria ES-1300020 Río Saja.

Igualmente debe reseñarse la aprobación del *Plan de Residuos de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2017-2023* (por Decreto 14/2017, de 23 de marzo), después de haber sido prorrogados el Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010 y los Planes Sectoriales de Residuos de Cantabria del período 2010-2014 por no haberse podido desarrollar en más corto tiempo la labor de evaluación y revisión de tales planes.

El nuevo Plan responde a un enfoque integrador, con el afán de reunir en un solo instrumento todos los flujos de residuos generados en la región y de organizarla la gestión sostenible de los residuos, disminuyendo su generación de residuos y optimizando los medios materiales y humanos disponibles. Y deroga el Decreto 146/2007, de 8 de noviembre, que creó la Comisión de Seguimiento de los Planes de Residuos de Cantabria, por la escasa actividad que ha desarrollado. Su función corresponde ahora a la Dirección General de Medio Ambiente.

En fin, también parece oportuno mencionar el *Decreto 23/2017, de 12 de abril, que autoriza la implantación en la Universidad Europea del Atlántico de enseñanzas universitarias oficiales Máster*, pues entre ellas se incluye el Master Universitario en Gestión Integrada: Prevención, Medio Ambiente y Calidad por la Universidad Europea del Atlántico.