

Política ambiental de Cantabria

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Sumario

	<i>Página</i>
1. Conformación de la política ambiental de la Comunidad Autónoma	493
2. La organización administrativa	495
3. Elementos de la política ambiental autonómica	505
3.1. Instrumentos de intervención administrativa	506
3.2. Protección del medio natural	508
3.3. Lucha contra la contaminación	513
3.4. Otros objetos	518
4. Jurisprudencia ambiental más destacada del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria	519
5. Problemas y conflictos ambientales	523
Nota bibliográfica y documental	526

* * *

1. CONFORMACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

El punto de arranque de este análisis hemos de situarlo temporalmente en la fecha de aprobación del Estatuto de Autonomía de Cantabria (LO 8/1981, de 30 de diciembre), instrumento que concretó las competencias políticas de la Comunidad dentro de los límites constitucionalmente establecidos. Y en lo que ahora importa –la política ambiental– dichos límites los expresa el art. 149.1.23^a CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección.

Cantabria, como la mayor parte de las CC AA denominadas de vía lenta, no asumió hasta 1992 otras competencias normativas en esta materia que las necesarias para la ejecución o gestión de la normativa del Estado que, ostentando además la competencia residual prevista en el art. 149.3 CE, retuvo una completa y genérica potestad normativa para tutelar el ambiente.

En efecto, la originaria redacción del Estatuto sólo atribuía a la Comunidad competencia para la «gestión en materia de protección del medio ambiente... en los términos que establezcan las Leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado» (art. 24.a). Ciertamente, éste no era el único título competencial autonómico con significación ambiental: El art. 23.1 EAC también atribuía a la Comunidad competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de «espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña». Y los títulos competenciales sectoriales (agricultura y ganadería, art. 22.7; caza y pesca, 22.9; u ordenación del turismo, art. 22.16, por ejemplo), conferían a la Comunidad facultades normativas que podía ejercer considerando también las exigencias de la tutela ambiental. Pero en todos estos supuestos, la atribución competencial tenía un contenido muy limitado, específico y distinto al del título «protección del medio ambiente», de más amplio y general alcance, por más que pudieran tener objetos comunes o afines con éste. A esa perspectiva más general sí respondía, en cambio, el art. 25.1.h EAC, que reconocía a la Comunidad competencia para dictar «normas adicionales de protección del medio ambiente». Pero se trataba de una mención meramente prospectiva, condicionada a una ulterior reforma del Estatuto, una vez transcurridos cinco años (art. 25.2.1), o a la aprobación por el Estado de una ley de transferencia o delegación competencial (arts. 25.2.2 y 150 CE). De ahí, como digo, que Cantabria careciera de la competencia normativa necesarias para definir una política ambiental propia hasta que tuvo lugar la mencionada transferencia, fruto de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992.

Mediante LO 9/1992, de 23 de diciembre, y de acuerdo con lo previsto en el art. 150.2 CE, se transfirieron a las CC AA de vía lenta nuevas competencias, entre las que se incluyó la de dictar, en desarrollo y ejecución de la legislación básica del estado, «normas adicionales de protección del medio ambiente» (art. 3.c LO 9/1992); competencias que fueron luego incorporadas al Estatuto de Autonomía en las sucesivas reformas de 1994 (LO 2/1994, de 24 de marzo; art. 23) y 1998 (LO 11/1998, de 30 de diciembre) de las que resultó el actual art. 25 EAC: «En el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:... 7. Protección del medio ambiente y de los ecosistemas».

En el ejercicio de esa competencia, pues, la Comunidad ha ido adoptando sus propias decisiones de política ambiental, condicionadas por la legislación estatal (y comunitaria) que les sirve de marco y complementadas por decisiones surgidas del ejercicio de otras competencias sectoriales, conexas (montes, caza y pesca, ganade-

ría y agricultura, zonas de montaña...) o no, porque en el diseño y ejecución de todas las políticas públicas ya resulta inescindible la dimensión ambiental (principio de transversalidad de la materia ambiental al que expresamente alude el art. 6 TUE: las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las acciones y políticas de la Comunidad en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible). Aunque el desarrollo o la iniciativa política que expresan esas decisiones ha sido más bien escaso. Ni por el contenido de las normas dictadas, ni por su número, puede objetivarse una política autonómica propia y diferenciada, interesada en ampliar o elevar el nivel de protección dimanante de la legislación básica, sino una política basada en la supletoriedad de la legislación estatal y esencialmente orientada a su ejecución. La actividad autonómica, en efecto, ha sido principalmente ejecutiva, organizativa y de gestión, siendo también ésta la finalidad propia de las leyes aprobadas (declaración de espacios naturales protegidos, plan de gestión de residuos sólidos urbanos, creación del Centro de Investigación del Medio Ambiente).

Esta circunstancia no merece necesariamente un juicio de valor negativo, sobre todo por lo que hace a los primeros años de Autonomía. La constitución y puesta en funcionamiento de las instituciones de autogobierno no es sencilla. Es preciso reunir y organizar los recursos materiales y humanos; definir los procedimientos de decisión y actuación; identificar las funciones y servicios de la propia competencia; clarificar las competencias de los órganos administrativos y políticos y articular las relaciones entre ellos. No ha de extrañar, por tanto, que la decisión política sectorial quede postergada durante esa primera fase de institucionalización administrativa del autogobierno, un período que en Cantabria fue complejo y largo por la inestabilidad y las vicisitudes que rodearon los Ejecutivos autonómicos hasta 1995. Particularmente oscuro fue el panorama de esos últimos años, bajo la presidencia de Juan Hormaechea, en el que se concitaron irregularidades contables y de contratación, querellas y condenas penales por malversación de caudales públicos, dimisiones en cadena, Consejerías vacantes, sonados cismas y enfrentamientos personales y políticos y un elevadísimo endeudamiento de la Administración regional que lastró durante algunos años más el funcionamiento y el desarrollo de la Comunidad. Sólo tras las elecciones 1995 pudo recuperarse un clima de normalidad política que, unido a la estabilidad del Gobierno saliente de ellas (que mantuvo su liderazgo hasta el 2003), permitió que se dieran las condiciones apropiadas para desarrollar las capacidades de autogobierno. Y si contabilizamos este último período, apenas una década, no resulta tan extraño el escaso desarrollo de la política ambiental autonómica.

2. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Reducida inicialmente la competencia autonómica a la ejecución de la legislación estatal, la intervención ambiental de la nueva Administración regional fue concretándose a través de los decretos de traspasos de funciones y servicios que se sucedieron a partir de 1982. Fueron los siguientes: RD 2030/1982, de 24 julio

(control sanitario de las aguas de bebida, aguas residuales, residuos sólidos, contaminación atmosférica, vivienda y urbanismo, locales y edificios de convivencia pública o colectiva y, en general, del medio ambiente en que se desenvuelve la vida humana); RD 2821/1983, de 5 octubre (estudios de ordenación del territorio y medio ambiente); RD 3335/1983, de 5 de octubre (medio ambiente en general); RD 1350/1984, de 8 de febrero (funciones relativas a conservación de la naturaleza y, particularmente, las del ICONA); y RD 2125/1985, de 9 de octubre (protección y control del medio ambiente industrial y vertidos industriales).

Y para la asunción y distribución de las competencias, funciones y servicios transferidos por el Estado se dictaron diversos decretos autonómicos, a través de los que podemos conocer cuáles fueron los órganos de la Administración autonómica a los que se encomendaron. Sin perjuicio de la superior competencia del Consejo de Gobierno, las funciones de naturaleza ambiental recibidas durante la primera legislatura autonómica (1983-1987) quedaron asignadas a:

–La Consejería de Trabajo, Sanidad y Bienestar Social, a través de la Dirección de Sanidad (encargada de controlar el estado sanitario de las aguas y niveles de vertido o emisiones que pudieran ser perjudiciales para la salud).

–La Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la Dirección de Montes, Caza y Conservación de la Naturaleza. Esta Dirección estaba encargada de ordenar las acciones relativas a los recursos naturales; orientar, impulsar y coordinar la política forestal de fomento, conservación de montes y reconstrucción de ecosistemas; dirigir los espacios naturales protegidos; e intervención en materia de conservación de la naturaleza, ordenación del territorio, medio ambiente y protección del paisaje, la caza, la pesca fluvial y contaminación de estas aguas y la fauna silvestre (incluido el ejercicio de las funciones autorizatorias y sancionadoras propias de la actividad de policía en estas materias). De la Dirección dependían el Servicio Forestal (organizada en cuatro Secciones territoriales), el Servicio de Conservación de la Naturaleza (con la Sección de Catálogo y la Sección de Protección del Medio Natural) y el Servicio de Caza y Pesca Fluvial (con la Sección de Caza y Fauna Silvestre y la Sección de Pesca y Contaminación).

–La Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Ordenación del Territorio, a través de la Dirección de Obras Hidráulicas (control de calidad de las aguas) y la Dirección de Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (estudios e informes sobre ordenación territorial y medio ambiente). Los titulares de dichos órganos eran a su vez, respectivamente, el Presidente y el Vicepresidente de la Comisión Regional de Urbanismo. Por D. 49/1984, de 21 de septiembre, quedaría singularizada dentro de la Consejería una *Dirección Regional de Medio Ambiente*. Tras la reestructuración departamental que hubo de realizar el Presidente Díaz de Entresotos (motivada por la pérdida de apoyo del PDP, hasta entonces aliado político del PP), dicha Dirección fue suprimida por D. 49/1986, de 30 julio, que puso bajo la directa dependencia del Presidente una *Agencia del Medio Ambiente*.

La regulación de la naturaleza y funciones de esta Agencia quedó diferida por D. 64/1986, de 16 de agosto, a un momento posterior, dictándose con ese propósito finalmente el D. 116/1986, de 30 de diciembre. Aunque la denominación induce a error sobre su naturaleza jurídica, en modo alguno explicitada por dicha disposición, la Agencia era sólo un centro directivo compuesto por diversos órganos administrativos (una Dirección de la que dependían varios servicios técnicos y de apoyo administrativo). Se creó con el propósito de centralizar en él y poner bajo su competencia –y la inmediata dirección y coordinación del Presidente– la gestión de todas las funciones y servicios en materia ambiental prestados desde otros departamentos. Un objeto funcional amplísimo, pues, y un ambicioso –y probablemente aventurado– propósito que no llegó a cumplirse, pues la Agencia tuvo una existencia efímera ya que poco después de las elecciones junio de 1987 fue suprimida por el Gobierno surgido de ellas.

De lo visto se deduce que la Administración ambiental de la Comunidad Autónoma se organizó inicialmente a imagen y semejanza del modelo departamental estatal en el que, por aquellas fechas, la política ambiental aún no estaba sustantivada o diferenciada orgánicamente, sino diluida con las políticas sectoriales propias de cada Ministerio (básicamente entre los Departamentos de Obras Públicas y Urbanismo, de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Industria y Energía). Así, lo normal es que las funciones y servicios traspasados se adscribieran a la Consejería del mismo ramo o sector del Ministerio que las cedía y con el que se había negociado la transferencia en las Comisiones Mixtas creadas al efecto.

Repartidas las competencias en materia ambiental entre distintos departamentos, para la coordinación de su actuación se creó por D. 109/1986, de 30 de diciembre, la *Comisión Regional de Medio Ambiente*. Presidida por el Consejero de Presidencia, los departamentos con competencia ambiental se hallaban representados en ella a nivel de director general, actuando como Secretario el Director de la citada Agencia Regional de Medio Ambiente. De esta época son también otros órganos colegiados, como el *Consejo Asesor de Pesca* (DD. 16/1985, de 7 de marzo, y 52/1985, de 10 de junio), el *Consejo Regional de Caza* (D. 14/1986, de 14 de marzo) o la *Junta Consultiva para la Reserva Nacional del Saja* (D. 18/1985, de 15 de marzo).

La segunda legislatura (1987-1991) se inicia con el Gobierno Hormaechea al que por D. 51/1987, de 27 de agosto, se incorporó una *Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*. Aunque la disposición no lo indicó expresamente, el nuevo departamento asumió las funciones en materia de ordenación del territorio detraídas de la competencia de la antigua Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Ordenación del Territorio y las funciones de la Agencia Regional de Medio Ambiente que desaparece. La Consejería contaba con una *Dirección Regional de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio* a la que se vincularon los Servicios de Prevención y Control de la Contaminación y Calidad de las Aguas y el Servicio de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, de los que dependían diversos negociados y secciones que no es preciso ahora mencionar (véase el D. 73/1989, de 13 de octubre). A la Consejería fueron adscritos también la ya citada Comisión Regional

de Medio Ambiente; el *Consejo Asesor de Protección de la Naturaleza de Cantabria* (creado por D. 44/1991, de 12 de abril, y recreado por D. 46/1991, de 22 de abril, de idéntico contenido, es un órgano consultivo en el que están representadas diversas Consejerías, la Universidad, los Municipios y algunas Corporaciones públicas y asociaciones); el *Centro Regional de Investigación del Medio Ambiente*, organismo autónomo creado por la Ley 6/1991, de 21 de abril; y la *Empresa de Residuos de Cantabria, S.A.*, entidad mercantil cuya constitución autorizó el D. 31/1991, de 21 de marzo. A la finalidad u objeto de las últimas entidades citadas me referiré luego.

Por D. 24/1989, de 14 abril, se creó el *Consejo Regional de Pesca Continental de Cantabria*, vinculado a la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca, en el que quedó representada la Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Sus funciones son de carácter esencialmente consultivo y de coordinación de las actuaciones para la gestión racional de la riqueza piscícola (su composición y funcionamiento han sido modificadas por D. 109/2004, de 21 octubre). De la Consejería de Ganadería siguieron dependiendo, pues, las funciones relativas a la conservación de la naturaleza, ejercidas en esta etapa a través de la Dirección Regional de Fomento Agrario y del Medio Natural (de la que dependía el Servicio de Montes, Caza y Conservación de la Naturaleza cuyo cometido funcional he descrito más atrás).

Durante la tercera legislatura (1991-1995) se sucedieron y arreciaron los enfrentamientos entre los partidos gobernantes (PP-UPCA) que condujeron a la dimisión de algunos Consejeros y la inhabilitación por condena judicial de otros. Mas se mantuvo la estructura de los departamentos y no se produjo ninguna novedad relevante desde el punto de vista orgánico. Aunque es digna de mención la situación en que quedó la Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, falta de impulso y aún de dirección política, porque tras la dimisión de su titular en otoño de 1992 permaneció vacante hasta el final de la legislatura (si bien era desempeñada en funciones por el Consejero de Turismo). Paradójicamente, frente a este oscuro escenario político autonómico en el Estado se alcanzaron los Pactos Autonómicos para la ampliación de las competencias de las CC AA que se constituyeron por la vía del art. 143 CE, reflejados primero en las previsiones de la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias, y, luego, en la LO 2/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria que fijó un nuevo techo competencial para la Comunidad.

Las elecciones de 1995 pusieron fin al aciago período de inestabilidad gubernamental y enfrentamientos políticos y personales. Con el Gobierno Martínez Sieso, apoyado por la coalición PP-PRC, se inicia la cuarta legislatura y un período de relativa normalidad institucional, en el que las diferencias ideológicas entre los partidos se plantean y dirimen por los cauces formales y habituales del debate político. La composición del nuevo Ejecutivo autonómico, que debía negociar el traspaso de las funciones y servicios propios de las nuevas competencias, la definió el D. 25/1995, de 24 de julio, que mantuvo el Departamento previamente existente suprimiendo de la denominación la voz Ecología. A partir de ese momento, pues,

se intituló *Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio* y su estructura interna se reguló por D. 24/1996, de 28 de marzo. Esta disposición no alteró sustancialmente la estructura preexistente aunque sí realizó algunos ajustes y aclaró las competencias de algunas unidades, habiéndose mantenido prácticamente inalterada la organización resultante (y aún la titularidad del departamento) durante esa legislatura y la siguiente, hasta la llegada del Ejecutivo surgido de las elecciones de 2003.

En dicho período sí constituyó una novedad la creación del *Ente del Agua y del Medio Ambiente de Cantabria*, organismo autónomo creado por la Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales para gestionar la construcción y explotación de las infraestructuras de saneamiento, liquidar los cánones, tasas y precios públicos por su utilización, controlar e inspeccionar su funcionamiento, vigilar los vertidos y otras funciones administrativas de planificación y regulación. Pero este organismo, que tenía adscrita una *Comisión del Agua y del Medio Ambiente de Cantabria*, apenas sí pudo desarrollar sus actividades, pues fue suprimido por la Ley 7/2004, de 27 de diciembre, haciéndose cargo de ellas la Empresa de Residuos de Cantabria, S.A., y, en cuanto implicaban ejercicio de autoridad, la Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua.

El Gobierno surgido de dichas elecciones concentró en una única Consejería las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, trayendo esta materia y las unidades administrativas responsables de la misma para la organización de la actual *Consejería de Medio Ambiente*, bajo su responsabilidad se han puesto también las competencias, funciones y servicios en materia de planificación hidrológica tradicionalmente adscritos a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo (DD. 52/2003, de 3 de julio, 146/2003, de 21 de agosto y 73/2005, de 30 de junio). Como resultado de estas modificaciones, en la actualidad dependen de la Consejería los siguientes órganos directivos:

–La *Secretaría General* que, de acuerdo con lo previsto en el art. 58 LRJGAAC, es el órgano que coordina los programas y la actuación de las direcciones generales y organismos adscritos a la Consejería. Sus funciones son numerosas y variadas: presta asistencia técnica y administrativa al Consejero; actúa como órgano de comunicación con las demás Consejerías; dirige los servicios comunes y el registro de la Consejería; informa y tramita las propuestas de disposición normativa; ejerce la jefatura superior del personal de la Consejería y gestiona sus recursos materiales; etc.

–La *Dirección General de Medio Ambiente* tiene a su cargo competencias referidas a: la investigación y estudios del medio ambiente industrial; planificación en materia de contaminación atmosférica, industrial, ambiental, residuos, vertidos, etc.; tramitación de autorizaciones de traslados de residuos intercomunitarios; programas de minimización de residuos; evaluación y seguimiento de planes de mantenimiento preventivo industrial; coordinación, control y vigilancia de residuos; supervisión de calidad del aire; dirección y seguimiento de estudios técnicos sobre medio

ambiente, recursos naturales, hábitats y ordenación del territorio; dirección y coordinación de directrices de ordenación territorial, así como planes y proyectos de evaluación ambiental; elaboración de informes requeridos por la Comisión Regional de Urbanismo; y asesoramiento para elaboración de programas de protección de flora y fauna para normativa ambiental o de planeamiento para prevención de riesgos naturales.

De esta Dirección depende el Servicio de Medio Ambiente, al que está adscrita la Sección de evaluación de impacto ambiental

–La *Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua* tiene a su cargo competencias en materia de: planificación hidrológica; formulación y gestión de las actuaciones en materia de abastecimientos, saneamientos y demás obras de infraestructura hidráulica de competencia autonómica (también sobre planes hidráulicos regionales); gestión de los programas de cooperación local en materia de obras hidráulicas sobre infraestructuras de titularidad municipal; la asistencia técnica a los Ayuntamientos para la planificación, ejecución, conservación y explotación de dichas infraestructuras; y gestión de las obras de interés para la comunidad en materia de encauzamientos y defensa de márgenes fluviales en áreas urbanas; aguas continentales.

De esta Dirección depende el Servicio de Prevención y Control de la Contaminación y Calidad de las Aguas, al que están adscritas la Sección de residuos industriales, tóxicos y peligrosos, la Sección de gestión, inspección y control de residuos y la Sección de contaminación ambiental y calidad de aguas.

Se hallan adscritos a la Consejería de Medio Ambiente:

–El *Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)*, organismo autónomo creado por la Ley 6/1991, de 26 de abril. Con sede en Torrelavega, tiene atribuidas funciones de contenido predominante técnico, como la recogida y tratamiento de datos ambientales y la realización de análisis físico-químicos sobre indicadores ambientales; la realización de estudios sobre prevención y protección de la calidad ambiental; la investigación y ensayo de tratamientos ambientales y el desarrollo de nuevas tecnologías de prevención y control. También realiza funciones de policía ambiental (control de vertidos y residuos o de contaminación atmosférica, por ejemplo) y actuaciones de fomento en materia de prevención y protección ambiental, contando en algunos casos con la cooperación de las entidades locales y otras instituciones, corporaciones y empresas.

En la actualidad, el Gobierno regional está considerando la conveniencia de transformar este organismo en una Agencia Ambiental de Cantabria que extienda el objeto de sus actividades a funciones referidas a la recogida y divulgación de la información ambiental, la intensificación de la participación pública, el desarrollo de la educación ambiental y el fomento del compromiso social ambiental de las empresas.

–La empresa pública *Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria SA (MARE)*, sucesora de la Empresa de Residuos de Cantabria, SA (creada por D. 31/1991, de 21 de marzo). Constituye su objeto social la gestión de los servicios ambientales asociados al mantenimiento y mejora de la calidad ambiental del territorio, de la que se benefician los municipios que carecen de la capacidad de gestión suficiente para asumirlos por sí mismos. Actualmente realiza actividades como la recogida selectiva, tratamiento y eliminación de residuos; gestión de las redes de saneamiento y de las plantas depuradoras; o la gestión de trámites y la asistencia técnica en relación con el control preventivo y de funcionamiento de plantas industriales y vertederos (emisiones, condiciones de envasado, etiquetado y almacenamiento de residuos, etc.). Pero se pretende que también desarrolle actuaciones de limpieza y recuperación paisajística (playas y riberas, espacios degradados por actividad industrial o minera); abastecimiento domiciliario de agua; o generación de energía (a partir de fangos y residuos, por ejemplo).

–El *Consejo Asesor de Medio Ambiente*, que es un órgano de consulta y participación social y científica creado, a imagen de otros foros análogos constituidos a nivel estatal y comunitario, por el D. 11/2004, de 5 de febrero. Presidido por el Consejero de Medio Ambiente, cuenta con dos vicepresidencias (Director General de Medio Ambiente y Director General de Montes y Conservación de la Naturaleza) y una amplísima representación de índole administrativa (Directores Generales de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua; de Ordenación e Innovación Educativa; de Ordenación del Territorio y Urbanismo; de Industria; de Carreteras; y de Salud Pública), social (organizaciones no gubernamentales –ARCA, Ecologistas en Acción, Fundación Naturaleza y Hombre, Asociación Cultural Plaza Porticada, Sociedad Española de Ornitología (SEO), Fundación Marcelino Botín, Fundación Cantabria Nuestra–; sindicatos, organizaciones profesionales y sindicales agrarias y asociaciones empresariales más representativas de la región; cámaras de comercio; asociaciones de vecinos; Federación de Municipios de Cantabria; Consejo de la Juventud de Cantabria; Universidad de Cantabria) y técnica (corporaciones profesionales –arquitectos, geógrafos, ingenieros agrónomos, industriales, de caminos y de montes, químicos, y biólogos–; Instituto Meteorológico Nacional, Instituto Español de Oceanografía, Instituto Geográfico Nacional; y cuatro expertos designados por el Consejero de Medio Ambiente entre personalidades relevantes y de reconocido prestigio cuya actividad tenga directa relación con las cuestiones de carácter ambiental).

Las funciones que tiene atribuidas van desde el asesoramiento en la elaboración de proyectos normativos hasta el impulso de la coordinación de las iniciativas públicas y privadas para el desarrollo sostenible, pasando por la emisión de los informes que se le soliciten o la proposición de medidas de participación, divulgación y educación ciudadana, de fomento del empleo en actividades de prevención y protección ambiental o para el más eficaz cumplimiento de las normas y principios ambientales. Las primeras reuniones de esta Comisión se han dedicado a aprobar

su reglamento de funcionamiento interno, definir su plan anual de actividades y estudiar el Programa de Gestión de Residuos de Cantabria 2005-2010.

De la actual Administración ambiental forma también parte la *Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca*, a quien compete el fomento y la gestión del sector forestal, el control de la actividad piscícola y cinegética y de los espacios naturales protegidos de la Comunidad a través de la *Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza*, a la que han sido adscritos los organismos y patronatos rectores de dichos espacios. Destaca en este departamento la existencia de Subdirecciones Generales (figura novedosa en el organigrama de la Administración regional, introducida por la Ley 7/2004, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas) por transformación o elevación de rango de las antiguas Jefaturas de Servicio, lo que parece guardar relación con la posibilidad de nombrar por libre designación (entre funcionarios) a los titulares de aquéllas, facultad vedada para el caso de las Jefaturas (como venían señalando diversas SSTSJ Cantabria de 22, 25 y 26 de noviembre de 2002).

Y tampoco puede dejar de mencionarse, por la íntima conexión que la materia ambiental tiene con sus competencias, la Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo y, dentro de ella, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Asimismo, importa tener en cuenta la existencia de algunos órganos de colaboración administrativa:

—La *Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas*, creada por D. 1/1997, de 9 de enero, asume las funciones de intervención o control estatal que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (D. 2414/1961, de 30 de noviembre) tradicionalmente atribuía a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Se refieren dichas funciones a la calificación y clasificación de las referidas actividades e industrias y a la comprobación de la suficiencia de las medidas correctoras previstas en el marco procedimental de los expedientes para el otorgamiento de las licencias municipales correspondientes (de actividad, de obras y de apertura o funcionamiento), así como a la emisión de informes sobre los proyectos de ordenanzas y reglamentos municipales.

Presidida por el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, son vocales de la misma varios Directores Generales (de Industria, de Medio Ambiente, de Turismo, de Salud Pública, de Ordenación del Territorio y Urbanismo y de Pesca y Alimentación) y los Alcaldes de Santander, Torrelavega, Camargo, San Vicente de la Barquera y Villaescusa. En las reuniones participan asimismo el Director del Centro de Seguridad y Salud en el Trabajo, un letrado de la Dirección General del Servicio Jurídico y un técnico del Centro de Seguridad y Salud en el Trabajo. Una formación que no guarda mucha correspondencia con la actual organización administrativa (llama la atención la ausencia de la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza y de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua con evidentes intereses en la materia), ni con

la realidad demográfica a la que parece responder la designación de los municipios representados, ni con la función esencialmente técnica del órgano. Por eso resultaría conveniente revisar su composición, si es que no llega a suprimirse la Comisión tras el previsible desplazamiento de la reglamentación estatal de actividades clasificadas por la normativa autonómica.

–La *Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU)*, de la que es miembro nato el Consejero de Medio Ambiente, tanto del Pleno como de la Comisión Permanente. Creada por la Ley 2/2003, de 23 de julio, la CROTU es un órgano consultivo y de gestión en materia de ordenación del territorio y urbanismo y en la misma están representadas otras Consejerías autonómicas, la Administración General del Estado, las Corporaciones Locales, la Universidad y algunos Colegios Profesionales (Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Arquitectos, Geógrafos y Abogados). Su composición y funcionamiento interno lo regula el D. 163/2003, de 18 de septiembre. La legislación de ordenación territorial y urbanística de Cantabria prevé su intervención en la aprobación del planeamiento territorial, del planeamiento urbanístico general y en la emisión de informes y autorizaciones relativas a la ejecución, gestión y aplicación del planeamiento.

En realidad, la CROTU asume funciones que estaban antes atribuidas a dos distintas Comisiones: la Comisión Regional de Urbanismo y la Comisión Regional de Ordenación del Territorio. De la primera era también vocal nato el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; de la segunda, era Presidente nato este Consejero y Viceconsejero el Director General de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio. Pero tras la remodelación departamental habida después de las últimas elecciones, de las que surgió un gobierno de coalición PSOE-PRC, las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio han quedado concentradas en una única Consejería de Presidencia, Urbanismo y Ordenación del Territorio (PRC), lo que explica que en la actual CROTU tenga menor presencia la Consejería de Medio Ambiente (PSOE).

–El *Consejo de Ordenación del Territorio y el Urbanismo*. Creado por la DA Primera de la Ley 2/2001, de 25 de junio, es un órgano consultivo y de participación social en el que están representadas todas las Consejerías, la Administración del Estado, la Administración Local (a propuesta de la Federación de Municipios de Cantabria), los Colegios Profesionales (Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de Minas, Arquitectos, Geógrafos, Abogados, Arquitectos Técnicos, Técnicos de Obras Públicas, Biólogos, Economistas), las Cámaras (Agraria y de Comercio), la Universidad de Cantabria, el Consejo Económico y Social, las organizaciones sindicales más representativas, la asociación de constructores y promotores y las asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la defensa del medio ambiente. Su composición y funcionamiento interno lo regula el D. 164/2003, de 18 de septiembre.

Por lo que respecta a la dimensión institucional u organizativa de la colaboración interadministrativa en materia ambiental cabe reseñar la existencia de una

Comisión Mixta para Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa que trae causa de la STC 194/2004, de 10 de noviembre. Este fallo declaró inconstitucional la participación del Estado en la gestión de los parques nacionales, actividad inherente a la competencia ejecutiva que corresponde a las CC AA y no al Estado. Extendiéndose el Parque sobre tres distintos territorios autonómicos, las Administraciones asturiana, cántabra y castellano-leonesa tendrán que compartir su gestión y para acordar los principios, términos, organización y medios de esta gestión compartida, aún por definir, se constituyó la citada Comisión. Esta modalidad de gestión, para la que ya se ha solicitado la transferencia a las CC AA afectadas de los medios y recursos que venía utilizando el Estado, ha sido criticada por numerosos colectivos conservacionistas por entender que las diferencias de criterio pueden perjudicar la protección del parque.

La legislación autonómica contempla otras fórmulas de colaboración interadministrativa formalizada basada principalmente en la celebración de convenios entre los Municipios y la Administración autonómica (por ejemplo, para ejecutar proyectos de ordenación y restauración ambiental –art. 6 de la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación del Litoral–). Otro medio de colaboración formalizada, aunque no institucionalizada, es la Red Local de Sostenibilidad, vinculada a la iniciativa Agenda 21 Local, cuyo objetivo es involucrar a los municipios en la elaboración de planes de acción para lograr un desarrollo socio-económico ambientalmente sostenible (de acuerdo con la estrategia y los compromisos definidos en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 y en la Conferencia de Aalborg de 1994). Con el fin de fomentar la incorporación de las entidades locales a dicha iniciativa y de armonizar sus actuaciones se ha dictado el D. 10/2004, de 5 de febrero, por el que establecen los contenidos y las condiciones mínimas de las acciones a desarrollar en dicha Red (se trata, básicamente, de realizar un diagnóstico integral de los municipios, definir un plan de participación social, elaborar un programa de desarrollo socio-económico y contar con un plan de seguimiento de sus resultados) y el registro para la inscripción de las entidades que se integren en ella, que contarán con el apoyo financiero de la Comunidad (subvenciones, principalmente). Los ejemplos mencionados no ocultan, sin embargo, la necesidad de intensificar la colaboración con las entidades locales, impedida a veces por falta de un marco normativo que la posibilite y fomente y otras, también, por diferencias y actitudes propias de la lid entre partidos políticos. En este sentido, no debe olvidarse que desde su constitución la Comunidad ha asumido las competencias, medios y recursos que según las leyes correspondieran a la extinta Diputación Provincial de Santander (art. 32 EAC), constituyendo función propia de ésta la cooperación y asistencia a las entidades locales (art. 36 LRBRL); parte de esta asistencia se canaliza a través de los Planes de Obras y Servicios y del Programa de Infraestructuras y Equipamientos Colectivos en Pequeños y Medianos Municipios.

Tal es, en síntesis, la evolución y actual estado de la Administración ambiental de la Comunidad, en la que se aprecia una progresiva desconcentración, justificada probablemente por el crecimiento de la organización y síntoma de madurez, que

ha ido dando mayor protagonismo o capacidad resolutoria a las Direcciones Generales en comparación con otras épocas en las que prácticamente todo quedaba reservado a la decisión de los Consejeros y aun del Consejo de Gobierno.

3. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL AUTONÓMICA

Como puede comprenderse, durante sus primeros años de existencia la Comunidad tuvo escaso margen de maniobra y capacidad para definir una política ambiental. No sólo porque era prioritario desarrollar las instituciones de autogobierno y organizar su funcionamiento, sino también porque la competencia asumida en materia de protección ambiental era tan sólo de ejecución de la legislación del Estado (art. 24 EAC, 1981), correspondiendo a éste definir por medio de las leyes los objetivos e instrumentos de la política ambiental.

Ciertamente, otros títulos competenciales de índole sectorial sobre los que la Comunidad tenía competencia normativa plena (ordenación del territorio y urbanismo, caza y pesca, patrimonio histórico, turismo –art. 22 EAC, 1981–) o compartida (montes y aprovechamientos forestales –art. 23 EAC, 1981–), por el carácter horizontal o intersectorial de los problemas ambientales, podían ayudar a definir, siquiera fuera de manera colateral o indirecta y muy limitada, una política ambiental, pero siempre de acuerdo con los instrumentos, valores y fines propios de la política estatal. Entre las normas de esta primera época que tienen alguna significación ambiental cabe citar: la Ley de Cantabria 6/1984, de 29 de octubre, de protección y fomento de las especies forestales autóctonas; la Ley de Cantabria 4/1988, de 26 de octubre, que declara el Parque Natural de Oyambre; la Ley de Cantabria 5/1990, de 26 de marzo, de pastos (referida principalmente al aprovechamiento de estas fincas, pero con algunas normas para su conservación y mejora); la Ley de Cantabria 7/1990, de 30 de marzo, de ordenación del territorio (entre cuyos instrumentos normativos estaban los Planes de Ordenación del Medio Natural para proteger y recuperar ámbitos de especiales características naturales, ecológicas y paisajísticas, aunque la Ley no tuvo ningún efectivo desarrollo ni aplicación); la Ley de Cantabria 6/1991, de 26 de abril, de creación del Centro de Investigación del Medio Ambiente (ya mencionado anteriormente); y la Ley de Cantabria 3/1992, de 18 de marzo, de protección de los animales (que se refiere a la tenencia y tráfico de los animales domésticos, pero también a la caza, pesca y protección de la fauna salvaje y que, en este último caso, guarda directa vinculación con la ejecución de la legislación estatal).

Es a partir de 1992-1994, momento en el que se produce la primera transferencia y asunción de nuevas competencias (como el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de «protección del medio ambiente y de los ecosistemas», en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca –art. 25.7 EAC, 1994–), cuando la Comunidad tuvo la oportunidad de hacer una política ambiental propia. Una política autonómica que ha de ser necesariamente complementaria de la política estatal, por el carácter compartido de la competencia asu-

mida. Teniendo siempre presente, por tanto, la legislación estatal que le sirve de presupuesto o marco, veamos cuáles han sido los hitos normativos de la política ambiental de la Comunidad.

3.1. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

Por lo que respecta a la prevención y control administrativo de las actividades ambientalmente relevantes, son sus instrumentos básicos la evaluación de impacto ambiental, la autorización ambiental integrada y el control de las tradicionalmente denominadas actividades clasificadas, vinculado a las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos e industrias. El desarrollo autonómico de la legislación estatal reguladora de dichos instrumentos ha sido muy escaso.

Hasta la fecha se ha venido aplicando directamente el viejo Reglamento de Actividades Clasificadas (D. 2414/1961, de 30 de noviembre, de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas) que hace ya más de cuarenta años dispuso el control supramunicipal de un conjunto heterogéneo de actividades cuyo establecimiento o ejercicio quedaba subordinado a prescripciones y trámites adicionales justificados por razones ambientales. También ha venido aplicándose directamente la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, dictada para la transposición de la Directiva 1996/61/CEE. Y sólo en materia de evaluación de impacto ambiental la Comunidad ha dictado alguna disposición.

Es el caso del D. 50/1991, de 29 de abril, de evaluación de impacto (cuyo anexo de proyectos e instalaciones sujetos a evaluación ha sido modificado por los DD. 77/1996, de 8 de agosto y 38/1999, de 12 de abril). La disposición contempla tres niveles formales de evaluación en función de la relevancia ambiental de la actividad, instalación o proyecto: Uno muy simplificado, el del Informe de Impacto Ambiental; otro intermedio, que concluye con una Estimación de Impacto Ambiental; y otro más complejos y plenamente ajustado a la legislación estatal y comunitaria que concluye con la Declaración de Impacto Ambiental (DIA). La aplicabilidad de un procedimiento suscitó algunos conflictos que revelaban la deficiente trasposición o el incumplimiento de la normativa básica (por ejemplo, SSTSJ Cantabria de 29 de marzo y 26 de abril de 1999). En unos casos, porque no se exigía la evaluación de algunos proyectos que resultaba preceptiva según la normativa comunitaria; en otros, porque se evaluaban por el procedimiento intermedio que no llevaba información pública, ni exigía al promotor todos los requisitos propios de un estudio de impacto ambiental previstos en dicha normativa. Por lo que respecta a la naturaleza de la DIA, el TSJ entendió que se trataba de un acto de trámite no susceptible de impugnación autónoma (S. 2 de febrero de 2000), aunque al impugnar la autorización podía alegarse tanto vicios de forma como de fondo de la DIA (S. 7 de marzo de 2000). Interesa destacar, asimismo, que por STSJ de 4 de abril de 2002 el D. 50/1991 fue parcialmente anulado en cuanto ampliaba el elenco de actividades (incluyendo los planes de urbanismo) que debían someterse a evaluación ambiental. No lo anuló porque la ampliación supusiera una vulneración de la

normativa comunitaria (pues nada impedía elevar el nivel de protección extendiendo la evaluación), sino porque se hizo mediante una simple disposición reglamentaria, vulnerando el principio de reserva de ley que genéricamente rige en nuestro ordenamiento (art. 9.3 CE) para la imposición de cargas u obligaciones o cualquier otra medida que afecte a la libertad o la propiedad (STS de 24 de octubre de 1996).

No por ello dejarían de sujetarse a evaluación de impacto ambiental los planes urbanísticos, pues muy poco tiempo después la Ley de Cantabria 5/2002, de 24 de julio, contempló ya de forma expresa la sujeción de dichos planes, como de forma implícita lo había hecho, un año antes, la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo. La legislación autonómica adelantó así el parcial cumplimiento de la Directiva 2001/42, de 27 de junio, relativa a la evaluación ambiental de los efectos de determinados planes y programas, conforme a la cual deben ser objeto de evaluación ambiental todos los planes que afecten al territorio y uso del suelo.

El cuadro normativo reseñado permite colegir cierta falta de actualización e integración del ordenamiento autonómico que puede menoscabar la eficacia de la intervención preventiva de la Administración o provocar alguna incertidumbre jurídica en relación con las actividades de nueva creación e implantación y algún déficit en el control del funcionamiento de actividades ya existentes. Para evitarlo parece necesario regular de manera conjunta e integrada, como lo han hecho otras Comunidades, las técnicas que permiten evaluar y acondicionar, con carácter previo a su implantación o durante su funcionamiento, las actividades e instalaciones con incidencia ambiental efectiva o potencial.

Por lo que respecta a la acción de fomento, al margen de las convocatorias de subvenciones o ayudas de variada finalidad y orientación sectorial que han venido sucediéndose y de las diversas campañas y programas de educación ambiental desarrolladas por iniciativa de la Administración autonómica, de las que no es preciso aquí dar cuenta, hay pocas actuaciones normativas significativas que reseñar. Una es el D. 110/2001, de 28 de noviembre, que establece el procedimiento para la aplicación en la Comunidad del Reglamento 2001/761/CE de adhesión al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). Otra, más relevante, es la creación del canon de saneamiento (al que luego aludiré): un impuesto que grava la producción y vertido de aguas residuales y que, cuantificado a partir de la magnitud y destino del agua consumido, funciona como un incentivo negativo al consumo de agua.

Sobre el derecho de acceso del público a la información ambiental, tampoco se han dictado normas autonómicas siendo de directa aplicación la legislación estatal (Ley 38/1995 que regula el ejercicio de ese derecho de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE). Pero es obligado recordar la existencia del antes mencionado Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA), entre cuyas funcio-

nes está la recogida, puesta a disposición y divulgación de diversa información ambiental.

3.2. PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL

Aunque la actual redacción del título competencial (art. 25.7 EAC) no mencione expresamente *los espacios naturales protegidos*, la Comunidad tiene asumidas competencias ejecutivas y de desarrollo de la legislación básica del Estado en dicha materia desde su constitución. Competencia ejecutiva de la que ha hecho uso en varios ocasiones para proteger diversos espacios naturales. Contabilizando también el espacio declarado por iniciativa estatal (el Parque Nacional de Picos de Europa, buena parte del cual está en territorio cántabro), en la actualidad la Comunidad cuenta con 1.624,47 km² de superficie protegida (lo que supone un 30,53 % del territorio total –5.321 km²–). Los espacios protegidos son los siguientes:

–*Parque Natural de las Dunas de Liencres (Piélagos)*. Declarado por D. 101/1986, de 9 de diciembre, cuando estaba vigente la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. Por D. 41/1987, de 10 de junio, se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque, instrumento de ordenación adoptado siguiendo el ejemplo de algunos parques nacionales, aunque la legislación vigente (a diferencia de la actual LCEN) no exigía ni contemplaba su existencia. El Plan fijó las directrices de gestión del parque, reguló los usos del suelo (variables por zonas), dispuso prohibiciones generales, estableció el régimen sancionador administrativo (de acuerdo con las previsiones legales) y se otorgó una vigencia de cinco años, término temporal ya ampliamente superado que permite poner en duda la obligatoriedad actual de las prohibiciones o determinaciones que no tengan anclaje en alguna otra disposición normativa en vigor. Extendiéndose el parque por algunos espacios del dominio público marítimo-terrestre, con las competencias ambientales de la Comunidad concurren las que corresponden al Estado para la gestión, protección y defensa de aquéllos (como tiene establecido la jurisprudencia constitucional; por ejemplo, STC 149/1991, de 4 de julio).

–*Parque Natural Saja-Besaya*. Declarado por D. 25/1988, de 2 de mayo (también bajo la vigencia de la Ley 15/1975), por D. 49/1990, de 9 de agosto, se reguló el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque (modificado en un aspecto muy concreto por D. 89/1992, de 4 de mayo). Parece que la Ley 7/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas pretendió elevar el rango formal de la declaración (así lo indicaba la exposición de motivos, aunque ninguno de los preceptos lo hizo); en este texto legal se reguló –bastante impropia-mente si consideramos la naturaleza o carácter de la Ley– el régimen sancionador propio del parque, acogiendo la distinción entre el deber de soportar la sanción por las infracciones cometidas y el deber de reparar los daños ocasionados por ellas que contempla el propio art. 45.3 CE. Ampliamente superado el término de vigencia del primer Plan (cinco años), por D. 91/2000, de 4 de diciembre, se aprobó otro nuevo (curiosamente, su aprobación no se justifica por la caducidad del anterior, sino por la

dificultad para imponer sanciones por no estar algunas infracciones tipificadas en norma de rango legal –defecto de rango que había ya salvado la citada Ley 7/1997–). El nuevo plan se otorgó una vigencia de cinco años, prorrogable «año a año hasta su revisión» (art. 7), previsión que, autorizando una indefinida vigencia del plan, podría ser incompatible con el vigente artículo 19.1 LCEN, pues este precepto básico exige la revisión periódica de los planes de ordenación de los recursos naturales como el que nos ocupa. Alguna duda ofrece también la legalidad del Plan en lo que a su contenido respecta, pues entre sus determinaciones no se contiene «la estimación económica de las inversiones correspondientes a las infraestructuras y a las actuaciones de conservación, de investigación y de uso público programadas durante la vigencia del Plan» que exige el art. 19.4.d LCEN.

–*Parque Natural de Oyambre*. Declarado por Ley de Cantabria 4/1988, de 26 de octubre, cabe plantearse si realmente estaba justificada una norma de tal rango, pues la protección de un espacio con arreglo a lo dispuesto en la citada Ley 15/1975 (sin incorporar ninguna medida adicional que pudiera exigir una nueva intervención legislativa para la que, por otra parte, entonces no había competencia autonómica) es una actividad típicamente ejecutiva, para la que hubieran bastado los correspondientes reglamentos y actos. La Ley tiene el contenido característico de los instrumentos de protección (delimitación territorial, ordenación de usos por zonas, prohibición de actividades, utilidad pública expropiatoria, remisión al régimen sancionador de la legislación básica) que debía ser completado por las determinaciones de un Plan Especial para la zona agrícola y ganadera que envolvía el espacio protegido. Con gran retraso, dicho Plan fue aprobado por Resolución de 11 de mayo de 1998 y muy poco después declarado nulo por diversas sentencias del TSJ cántabro (SS. de 23 de junio de 2000 y otras) por no haberse ajustado su elaboración ni a la legislación estatal en materia de protección de espacios naturales ni a la legislación urbanística, que por el contenido de algunas determinaciones también podía considerarse de aplicación (en el apartado dedicado a la jurisprudencia doy cuenta de estos fallos).

–*Parque del Macizo de Peña Cabarga*. Declarado por D. 81/1989, de 7 de noviembre, protege sobre todo un atractivo paisajístico asociado a la morfología kárstica del terreno, por lo que quizás hubiera sido más apropiada una declaración de monumento natural o de paisaje protegido (arts. 16 y 17 LCEN). Vigente ya la LCEN, la declaración se produjo sin la previa elaboración del correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales; procedimiento excepcional en el que la validez de la declaración queda subordinada a la tramitación del referido plan en el año inmediatamente siguiente (art. 15 LCEN). Pero quince años después seguía sin aprobarse dicho plan, motivo por el que la STSJ Cantabria de 22 de abril de 2005 ha anulado la declaración efectuada en 1989. Dicho espacio, por tanto, ha perdido la protección jurídica dispensada en su momento.

–*Parque Natural de los Collados del Asón*. Declarado por Ley de Cantabria 1/1999, de 18 de febrero, valen aquí las reflexiones anteriormente hechas sobre la justificación del rango normativo de la declaración. Realizada la declaración por

el procedimiento excepcional del art. 15.2 LCEN, esto es, antes de elaborarse el plan de ordenación de los recursos naturales, éste ha sido aprobado con algún retraso por D. 2/2004, de 15 de enero (el plan rector del uso y gestión del parque no ha sido elaborado aún). La Ley autoriza al Gobierno autonómico a establecer una zona de protección con la finalidad de evitar impactos ecológicos y paisajísticos (art. 2.3), previsión que no parece compatible con el art. 18 LCEN, por cuanto este precepto exige que sea la propia ley de declaración la que establezca las limitaciones inherentes a las zonas periféricas de protección.

–*Marismas de Santoña, Victoria y Joyel*. Este espacio cuenta con régimen de protección dual y, por ello, peculiar. Dejando a un lado actuaciones de protección anteriores (D. 30/1987, de 8 de mayo, de creación del refugio nacional de aves acuáticas; D. 43/1991, de 12 de abril, de régimen de protección preventiva de las marismas), por Ley 6/1992, de 27 de marzo, se declaró la reserva natural de estas marismas (cuya protección venía exigida por la Directiva 1979/409/CEE, de 2 de abril, que por ser tardíamente cumplida motivó una sentencia de condena contra nuestro país (STJCE *Comisión c. España* de 2 de agosto de 1993). Mas dicha declaración, aun referida a un espacio marítimo-terrestre de dominio público estatal, no podía efectuarla el Estado ya que era propia de la competencia ejecutiva autonómica. En consecuencia, la Ley fue declarada inconstitucional por STC 195/1988, de 1 de octubre. Sin embargo, para no dejar desprovisto de protección dicho espacio (y evitar una nueva condena comunitaria), el fallo dispuso que la Ley siguiera vigente hasta que la Comunidad Autónoma dictara la declaración de protección correspondiente, lo que no se ha producido hasta la fecha. Lo que sí ha hecho la Comunidad es aprobar un plan de ordenación de los recursos naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel (D. 34/1997, de 5 de mayo) de cuyo ámbito de aplicación quedan expresamente excluidos los terrenos afectados por la Ley 6/1992 hasta que ésta deje de ser aplicable (como explicaré en el apartado dedicado a la jurisprudencia, con este proceder la Comunidad parece tratar de eludir eventuales obligaciones indemnizatorias). Así que las marismas están jurídicamente divididas: parte de ellas forman parte de una reserva natural que carece PORN y las otras tienen PORN pero no son un espacio natural protegido. Situación que no parece favorecer la efectiva protección del conjunto.

–*Parque Nacional de los Picos de Europa*. Declarado por Ley 16/1995, de 30 de mayo, forma parte de la red estatal de parques nacionales y se extiende por el territorio de Cantabria, Asturias y Castilla y León. La declaración vino precedida del preceptivo PORN, aprobado por RD 640/1994, de 8 de abril. Este plan fue parcialmente anulado por STC 306/2000, de 12 de diciembre, pues siendo buen parte de sus determinaciones de naturaleza puramente ejecutiva y administrativa el Tribunal entendió que debían haber sido elaboradas por las Comunidades afectadas (con su participación se contó, en cambio, para la elaboración y aprobación del plan rector de uso y gestión –RD 384/2002, de 26 de abril–). En la misma línea, la STC 194/2004, de 10 de noviembre, declaró inconstitucional la participación del Estado en la gestión de los parques nacionales, actividad igualmente ejecutiva que

considera de la exclusiva competencia autonómica. En consecuencia han de ser las Comunidades afectadas las que asuman su gestión, objetivo para el que se ha creado una Comisión Mixta que determine los principios reguladores, organización y medios de esta gestión compartida, muy criticada por los colectivos conservacionistas.

Por otra parte, de acuerdo con las exigencias de la Directiva 1979/409/CEE, sobre algunos de los espacios mencionados y otros lugares de la Comunidad se han definido (ocho) zonas de especial protección para las aves (ZEPAS) cuya extensión actual es de 788,10 km² (un 14,9 % del territorio autonómico). Las zonas designadas coinciden sustancialmente con el inventario de áreas importantes para las aves de SEO/Bird Life, salvo las áreas de Oyambre, Islotes de Portío y Bahía de Santander a las que no se ha dispensado esta calificación. A su vez, la Directiva 92/43/CEE (modificada por la Directiva 1997/62/CE) ha previsto la designación de unas zonas de especial conservación (ZECS) que, conjuntamente con las ZEPAS, conformarán la Red Ecológica Europea Natura 2000 (a la que se refiere ahora el Cap. II BIS LCEN). La definición de las ZECS requiere un proceso más complejo que parte de la declaración por la Comisión Europea de un conjunto de Lugares de Importancia Comunitaria (LICS) seleccionados, con arreglo a los criterios de la Directiva citada, a partir de las propuestas realizadas por los Estados miembros. En el curso de este proceso se hicieron diversas propuestas, la última de las cuales (aprobada por Consejo de Gobierno de 14 de noviembre de 2002) incluía 21 lugares (5 espacios litorales, 5 de montaña y 9 fluviales –parte de ellos integrados en los espacios protegidos ya mencionados– y 2 cuevas con murciélagos); todos ellos han sido declarados LICS por la Comisión (Decisión 2004/813/CE, de 7 diciembre).

Por último, la Comunidad tienen definida una área de protección del oso pardo (con una extensión aproximada de 518 km²), sobre la que se aplica el plan de recuperación de esta especie aprobado por D. 34/1989, de 18 de mayo (por D. 8/1992, de 30 de enero, se reguló también el uso de las pistas, caminos y terrenos en dicha área).

Con ese mismo objetivo de la protección de espacios, aunque desde una óptica competencial distinta, como lo es la ordenación del territorio y el urbanismo, por la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, se ha aprobado también un *Plan de Ordenación del Litoral* (POL) que pretende frenar la degradación de la faja costera muy deteriorada por el crecimiento urbanístico de sus pueblos. La necesidad de limitar este crecimiento se barajó al elaborar la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, pero las diferencias entre los partidos que formaban el Gobierno de coalición (PP-PRC) en torno a la intensidad de la protección que debía dispensarse impidieron alcanzar un acuerdo en ese momento y aconsejaron aplazar la elaboración del plan (y así lo previó la DA 4ª de la citada Ley). Dicha elaboración fue compleja, tanto desde el punto de vista técnico, como político y social; las diferencias de criterio no residían tanto en la necesidad del plan, generalmente aceptada, cuanto en el contenido de

sus determinaciones (por la extensión, tierra adentro, de su ámbito de aplicación, por los criterios de zonificación elegidos, por su diferente incidencia económica sobre los municipios afectados, etc.) que trataban de contener el crecimiento «congelando» el *statu quo* urbanístico. En efecto, el POL es esencialmente prospectivo y no afecta a los suelos urbanos (clasificados o de hecho), ni a los urbanizables con plan parcial, ni a los que ya gocen de algún instrumento especial de protección (PORN, por ejemplo). Hace foto fija del desarrollo urbanístico para preservar lo no desarrollado. Ésta era, probablemente, la única forma de conseguirlo, pero con ello se confirmaba el agresivo y desmesurado desarrollo urbanístico que habían tolerado y aun fomentado algunos municipios costeros, mientras que, paradójicamente, se reducían drásticamente las posibilidades de crecimiento de aquellos municipios que habían mantenido una actitud más prudente, ordenada y conservacionista; municipios que en cierto modo resultaban penalizados o discriminados por y frente al crecimiento indiscriminado que habían auspiciado otros, sin que pareciera que fueran a ser compensados por ello. En síntesis, tales son los motivos de la polémica suscitada por este plan, avivada también por luchas e intereses de partido según el color del gobierno municipal. El caso es que la Ley ha sido recurrida ante el TC por 53 senadores y también se ha planteado contra ella un conflicto en defensa de la autonomía local por parte de 17 de los 37 municipios afectados).

El modelo de la Ley descansa en la definición de: un Área de Protección (con distintas categorías de protección: costera, de riberas, intermareal, ecológica, de interés paisajístico y litoral) sobre la que se impone un estricto régimen jurídico al que se subordina el planeamiento urbanístico municipal; un Área de Ordenación (también con categorías: periurbana, modelo tradicional, ordenación ecológico-forestal y área no litoral) sobre la que impone diversas directrices o criterios a los que tendrá también que adecuarse el planeamiento; y unas Actuaciones Integrales Estratégicas (vinculadas a la ejecución de políticas autonómicas sectoriales de variada índole –productivo, ambiental, turístico, deportivo o cultural–) a las que también queda subordinada la potestad planificadora municipal. En suma, el POL no clasifica directamente el suelo pero sí condiciona la clasificación y el régimen que pueda prever el planeamiento municipal, subordinación intensa cuya compatibilidad con la autonomía local ponen en cuestión los recursos planteados contra la Ley. Cuestión sobre la que se ha pronunciado el Consejo de Estado, con ocasión del dictamen exigido para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local, considerando fundado el recurso en relación con cuatro de los preceptos de la Ley, ninguno de los cuales se refiere al Área de Protección (que por su directa significación ambiental es la que aquí nos interesa más).

Pero la protección del medio natural no se centra sólo sobre los espacios o hábitats. También se dispensa sobre la flora y la fauna silvestres, considerando singularmente las especies que la integran. La legislación estatal básica de referencia se encuentra ahora en LCEN (de la que son desarrollo los RR DD 1095/1989, de 8 de septiembre [especies objeto de caza y pesca y normas de protección; aun-

que la STC 102/1995 negó carácter básico a sus disposiciones], 1118/1989, de 14 de septiembre [especies comercializables], 439/1990, de 30 de marzo [Catálogo General de Especies Amenazadas]), junto a la que deben considerarse también la Directivas comunitarias antes citadas y las disposiciones estatales dictadas para su trasposición (por ejemplo, el RD 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres –modificado por el RD 1193/1998, de 12 de junio– que completa la trasposición de la Directiva 92/43/CEE). También deben tenerse en cuenta las previsiones de la legislación estatal de montes (ahora Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de carácter básico), caza y pesca (como la Ley de Caza de 1970 y algunas otras disposiciones vigentes de forma supletoria en la Comunidad).

Por lo que hace a la flora, tempranamente se dictó la Ley de Cantabria 6/1984, de 29 de octubre, de Protección y Fomento de las Especies Forestales Autóctonas (desarrollada por D. 82/1985, de 29 de noviembre, modificado por el D. 21/1989, de 6 de abril). Dispuso la elaboración de programas de ordenación y aprovechamiento de las masas forestales autóctonas, la declaración de áreas de protección especial o el inventario y la protección de algunos árboles singulares (todo ello en el marco básico de la legislación estatal de montes). De la actividad desarrollada interesa destacar: la declaración del tejo como especie forestal protegida (O. de 4 de marzo de 1986); la elaboración del Inventario Abierto de Árboles Singulares de Cantabria, registro de carácter abierto al que se van agregando nuevos ejemplares y agrupaciones arbóreas (tras la última adición por O. 38/2003, de 23 de abril, son ya 214 los árboles y agrupaciones arbóreas singulares catalogados); y la declaración del Monumento Natural de las Sequoias del Monte Cabezón (D. 41/2003, de 30 de abril).

En cuanto a la fauna se ha dictado la Ley de Cantabria 3/1992, de 18 de marzo, de Protección de los Animales (modificada por Ley de Cantabria 8/1997, de 30 de diciembre), que también se refiere a los animales domésticos. La Ley no ha ampliado la relación de especies amenazadas prevista en la legislación estatal aun permitiéndoselo ésta (art. 32 LCEN). Sí es novedoso, en cambio, el expreso reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños que causen las especies amenazadas en los aprovechamientos cinegéticos (sin descartar la que pueda derivarse por otro tipo de daños con arreglo a las normas generales). Por el tratamiento dispensado a las especies, destaca la del oso pardo para la que, hallándose en peligro de extinción, se ha aprobado un plan de recuperación (D. 34/1989, de 18 de mayo, complementado por el D. 8/1992, de 30 de enero, que regula el uso de las pistas, caminos y terrenos en el área de distribución de este animal autorizando a imponer restricciones temporales de acceso y tránsito de vehículos).

3.3. LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

En el período que contemplamos, los objetos principales de la actuación autonómica en este orden han sido la gestión de residuos y el saneamiento.

Haciendo uso de los instrumentos que le otorgaba la legislación estatal (entonces, el RDLeg 1163/1986, de 13 de junio, por el que se modifica la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre Residuos y Desechos Sólidos y Urbanos [con los desarrollos previsto en el RD 833/1988, de 20 de julio, modificado por RD 952/1997, de 20 de junio]), por D. 23/1987, de 22 de abril, se aprobó un primer Plan de Gestión de Residuos. Medida completada poco después por el D. 9/1988, de 1 de marzo, que reguló el control, inspección y vigilancia de los residuos sólidos urbanos (exigiendo a los Municipios la clausura de los vertederos clandestinos y la comprobación de los residuos admitidos, así como la inexistencia de contaminación atmosférica o por lixiviados), disposición modificada por D. 51/1988, de 16 de septiembre, en lo referente al régimen sancionador. Asimismo, por D. 22/1990 de 7 de mayo, se reguló la gestión de residuos hospitalarios (exigiendo la incineración a 1.000 °C de los contaminados o con peligrosidad específica). Sobre este marco normativo se dictó el Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Cantabria aprobado por Ley 8/1993, de 18 de noviembre. El Plan determina la ubicación geográfica de las instalaciones de tratamiento de residuos (vertederos, incineradores, centros de reciclaje) de la región; promueve el reciclaje integral mediante la selección en origen de los desechos (con contenedores diversificados); recomienda la constitución de consorcios y mancomunidades municipales de recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos; y declara de interés regional la gestión del tratamiento de residuos sólidos urbanos a efectos de que la Comunidad pueda asumir la gestión, desarrollo y prestación de los servicios correspondientes (obviamente, sin perjuicio de las competencias de las entidades locales o las mancomunidades que constituyan). Para esto último, precisamente, por D. 31/1991, de 21 de marzo, se había autorizado algún tiempo antes la constitución de la Empresa de Residuos de Cantabria, S.A., sociedad mercantil de titularidad pública cuyo objeto social era «el desarrollo y ejecución de cuantas actividades, obras y proyectos se requieran para el desarrollo de los servicios de recogida, transporte, tratamiento y gestión en general, de los residuos generados en Cantabria».

Tras la aprobación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (que traspone la Directiva 91/156/CEE), se han dictado otras normas igualmente específicas, como la O. de 28 de mayo de 2001, que establece el contenido mínimo que han de tener los estudios de minimización de residuos peligrosos que están obligados a realizar los productores de estos residuos (según lo exigido por la DA 2ª RD 952/1997); el D. 42/2001, de 17 de mayo, que regula y crea el registro en el que deben inscribirse los pequeños productores de residuos peligrosos (de acuerdo con lo previsto en el RD 833/1988); o el D. 105/2001, de 20 de noviembre, que regula y crea los registros en los que deben inscribirse los titulares de actividades que conlleven la gestión de residuos no peligrosos, incluido su transporte por cuenta ajena (según lo previsto en el art. 15 Ley 10/1998); en la actualidad hay registrados 93 gestores, de los que sólo 7 están autorizados para valorización y eliminación. Por estas normas autonómicas y por numerosas disposiciones estatales de inferior rango que tienen aplicación directa o supletoria se dirige la actuación administrativa autonómica orientada por los objetivos que marcan diversos planes nacionales para los

diferentes tipos de residuo (urbanos, peligrosos, especiales [lodos de depuradora, constructivos, vehículos, neumáticos, voluminosos, etc.]).

Actualmente está en curso de ejecución un ambicioso Programa de Gestión de Residuos de Cantabria 2005-2010, bajo cuyos principios pretenden elaborarse distintos planes sectoriales (de sector primario y servicios sanitarios y veterinarios, del sector industrial, constructivo y minero, de residuos especiales, de suelos contaminados), una ley autonómica de residuos para implantar un sistema de gestión integrado (en cuanto a los medios e infraestructura disponible) e integral (actuando en origen y según el siguiente orden de prioridades: reducción de la generación, recuperación y reciclaje, aprovechamiento energético y vertido) y crear un observatorio con fines de estudio, divulgación y fomento, entre otras iniciativas.

El saneamiento y la depuración de aguas residuales tradicionalmente ha tenido bajos niveles de desarrollo y eficacia en nuestro país, por debajo incluso de los objetivos establecidos por el Derecho Comunitario (véanse las Directivas 91/271/CEE, de 21 de mayo, y 2000/60/CE, de 23 de octubre). Para cumplir estos objetivos, precisamente, se aprobó el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas (aprobado por el Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995). Y para trasponer la Directiva 91/271/CEE se dictó el RD-ley 11/1995, de 28 de diciembre, estableciendo las normas aplicables al tratamiento de aguas residuales urbanas y luego desarrollado por RD 509/1996, de 15 de marzo. Normas que, conjuntamente con la legislación de aguas (RDLeg 1/2001, de 20 de julio y reglamentos de desarrollo) y costas (Ley 22/1988, de 28 de julio), constituyen la normativa estatal básica en esta materia.

Esta normativa exige que las aglomeraciones urbanas cuenten con sistemas de colección y tratamiento de las aguas residuales procedentes de las redes municipales o particulares de alcantarillado (si bien concede plazos para el cumplimiento de este objetivo considerando las características de la zona afectada y la carga contaminante derivada de su nivel de población) y que tengan una determinada calidad o nivel de depuración antes de ser vertidas a los cursos continentales de agua o al mar (haciendo especial hincapié en la necesidad de depurar las aguas residuales de origen industrial).

La inversión necesaria para acometer las costosas obras en redes de saneamiento e instalaciones de tratamiento o depuración de las aguas que demanda el cumplimiento de esa normativa había sido previamente cuantificada por el citado Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas con el horizonte temporal 1995-2005 (y que para Cantabria arrojaba la cifra de 59.840 millones de pesetas, considerando obras como el ya acometido y muy importante Plan de Saneamiento Integral de la Bahía de Santander que mejora los vertidos de Santander, El Astillero, Camargo y Santa Cruz de Bezana, donde vive casi la mitad de la población de Cantabria, o el saneamiento de Santoña y la cuenca Saja-Besaya, cuyas obras fueron declaradas de interés general por Ley 42/1994, de 30 de diciembre). Una inversión total que la Administración del Estado se comprometía a financiar par-

cialmente (en un 25 %), ya con cargo a su presupuesto (para las obras de interés general), ya canalizando recursos del Fondo de Cohesión-FEDER (para las obras de competencia autonómica). A estos efectos, el Plan preveía la celebración de los correspondientes convenios bilaterales entre el Estado y las CC AA; convenios en los que, para obtener financiación estatal, las CC AA debían comprometerse a establecer un «canon de saneamiento» (esto es, un canon específico para costear los gastos de establecimiento y explotación de las redes y plantas construidas en desarrollo del Plan) y a aprobar un plan regional de saneamiento.

Tal fue el compromiso que adquirió la Comunidad Autónoma de Cantabria en virtud del convenio celebrado el 27 de septiembre de 1995 entre el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio sobre actuaciones del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas (BOE 12 enero 1996). Y de ese compromiso trajo causa, precisamente, la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Ley que reguló la elaboración, actualización y revisión del Plan de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales en Cantabria y el canon de saneamiento que debe servir para financiar las inversiones y gastos necesarios, construir y explotar las instalaciones de saneamiento y depuración.

Consciente de la necesidad de coordinar la actuación de la Administración autonómica con la de las entidades locales, a quienes la LRBRL atribuye competencias en materia de «alcantarillado y tratamiento de aguas residuales» (art. 25.2.1), y de acuerdo con lo previsto en el art. 2 LRBRL (que remite a la legislación sectorial la concreción de las facultades municipales), la Ley 2/2002 comienza enumerando las competencias de la Comunidad y las de las entidades locales. A la Comunidad corresponde (art. 2) definir la política autonómica en esta materia, elaborar y aprobar el Plan Regional de Saneamiento y Depuración, establecer y explotar las instalaciones y servicios de interés regional (como las plantas de tratamiento de fangos o depuración, los colectores generales, los emisarios marinos o las redes de agua depurada (art. 3), aprobar los planes y proyectos de obras a ejecutar, gestionar el canon de saneamiento, regular y controlar los vertidos que se efectúen a las redes de alcantarillado o saneamiento y fomentar la cultura del saneamiento y la utilización racional del agua. Y a las entidades locales (art. 4), la prestación del servicio de alcantarillado, la planificación, construcción y mantenimiento de éste, el establecimiento de sus tarifas y el control de los vertidos al mismo. Se prevé además la participación de estas entidades en la promoción de planes y proyectos de obras de interés autonómico e incluso en la ejecución y explotación de las instalaciones resultantes (en este caso, previa firma del correspondiente convenio con la Comunidad).

El instrumento fundamental de la política autonómica es el Plan de Saneamiento y Depuración. Un Plan que por su significación ambiental debe guardar coherencia con los instrumentos de planificación hidrológica y de protección especial de espacios naturales (art. 6.4). Y que por su dependencia de los usos del suelo

y de la realidad o consistencia física de éste (urbanística, industrial, agrario, litoral...) debe también ser coherente con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (art. 5). Por eso, el Plan recibe la consideración de Plan Especial (art. 6.2) según lo previsto en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico, y sus determinaciones son vinculantes para las Administraciones con competencia urbanística (art. 8) que deberán adaptar sus instrumentos a las previsiones de aquél (quedando mientras tanto en suspenso la aplicación de las determinaciones urbanísticas que entren en conflicto con las del Plan).

Las obras que se realicen en ejecución del Plan y el mantenimiento y explotación de las instalaciones de saneamiento y depuración construidas se financiarán con las aportaciones que pueda realizar el Estado, las que aporten las Administraciones competentes (la Comunidad y las Entidades Locales) y el producto del canon de saneamiento que crea y regula esta Ley, como recurso tributario propio, de acuerdo con lo previsto en los arts. 47 EAC y 133, 156 y 157 CE y en la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CC AA, modificada por LO 3/1996, de 27 de diciembre. Algunos de los proyectos de saneamiento se realizan con cargo al Plan de Obras y Servicios y al Programa de Infraestructuras y Equipamientos Colectivos en Pequeños y Medianos Municipios, que les otorgan carácter prioritario.

El canon es una figura tributaria que da expresión jurídica al principio ambiental «quien contamina paga» (cuya honda raigambre comunitaria acredita hoy el art. 174.2 del TCE), trasladando a los usuarios de las aguas el coste de la regeneración ambiental que procuran los servicios de saneamiento y depuración. Pero es un impuesto, no una tasa: el hecho imponible de este tributo no es la prestación o recepción de un servicio público o la utilización del dominio público, sino la generación y vertido por el contribuyente de aguas residuales (art. 25). Un vertido que deriva del consumo de agua, razón por la que este mismo consumo sirve también para cuantificar, teniendo en cuenta su magnitud y utilidad (el uso doméstico, turístico, industrial, etc., del que depende la carga contaminante del agua residual), la base imponible sobre la que se calcula el canon a satisfacer por cada contribuyente (arts. 27 y ss.), o sea, por cada consumidor de agua. Éste no efectuará el pago directamente, sino a través de las entidades suministradoras de agua, que a tal efecto son designadas como obligadas tributarias en sustitución de los contribuyentes (art. 26). La Ley encomendaba la gestión, liquidación, recaudación y administración del canon de saneamiento o de otros tributos o ingresos autonómicos relacionados con el saneamiento al «Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria», organismo autónomo regional creado al efecto, a cuyo cargo se ponían también otras relevantes funciones (coordinar el desarrollo y ejecución del Plan, cooperar con las entidades locales, construir obras e instalaciones de saneamiento y depuración, informar los instrumentos de planificación urbanística, controlar y vigilar el funcionamiento de las instalaciones, realizar investigaciones o fomentar la cultura ambiental, entre otras; art. 15). Sin embargo, los fines y objetivos de

dicho que implican ejercicio de autoridad recientemente han sido atribuidos a la Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua; el resto los asume la Empresa de Residuos de Cantabria, SA (ahora, MARE, SA), sucesora del mencionado Ente extinguido según lo previsto en la DA Única de la Ley de Cantabria 7/2004, de 27 de diciembre, que ha hecho algunas otras modificaciones en la Ley de Cantabria 2/2002. Así, por ejemplo, define qué se entiende por «contaminación especial», concepto técnico que ofrecía alguna incertidumbre; modifica los tipos para la determinación de las tarifas por parámetros contaminantes; declara exentos de canon de saneamiento los usos domésticos de agua en los núcleos de población no incluidos en las aglomeraciones urbanas del Plan de Saneamiento de Aguas Residuales Urbanas de Cantabria; y hace obligatoria la autoliquidación del canon por las entidades suministradoras de agua. La aplicación del canon de saneamiento a los usos domésticos en las aglomeraciones urbanas incluidas en el Plan de Saneamiento no se hará efectiva hasta que se apruebe el reglamento del régimen económico financiero del canon previsiblemente en 2006). Además, éste no se aplicará en los núcleos de dichas aglomeraciones que carezcan de servicio de alcantarillado hasta que el mismo entre en funcionamiento.

Junto a las redes y servicios de saneamiento, el control de los vertidos es otro de los objetivos de la Ley de Cantabria 2/2002, facilitando las funciones de vigilancia e inspección de la Administración autonómica y otorgándole potestad sancionadora para imponer multas de hasta 120.000 euros (límite que puede ser elevado hasta el importe superior que impida obtener beneficio alguno de la infracción cometida), en su acompañadas de la revocación de la autorización de vertido o de la clausura de la actividad, sin perjuicio, claro está, del deber de reparar el daño causado. En materia de vertidos, además, importa mencionar la existencia del D. 48/1999, de 29 de abril, sobre autorizaciones y control de los vertidos de tierra a mar en el litoral autonómico (modificado por D. 104/2004, de 21 de octubre).

3.4. OTROS OBJETOS

En el período contemplado también se han producido numerosas actuaciones sectoriales de menor significación normativa o carácter puramente administrativo, con frecuencia en ejecución de la legislación estatal, de las que no resulta posible dar cuenta detallada. Pero sirvan algunos ejemplos, como el establecimiento de la Red Automática de Control y Vigilancia de la Calidad del Aire de Cantabria; aprobación de disposiciones sobre seguridad y normalización técnica de instalaciones industriales con riesgo ambiental (gas, electricidad, telecomunicaciones, parques eólicos...); la intervención en materia de caza y pesca y policía de montes; la prevención de incendios forestales; los dispositivos de protección civil ante emergencias ambientales; las limitaciones al desarrollo de algunas actividades turísticas (deportes de montaña, acampada...); el desarrollo de programas de generación de empleo en materia ambiental (como los programas EQUAL-GEMA y EQUAL-CREMA, parcialmente financiados por el Fondo Social Europeo); la ejecución del Proyecto Interregional de Puertos Limpios (Interreg IIIB, Sudoeste, también con financia-

ción comunitaria); la integración de las infraestructuras de suministro de agua (la denominada «autovía del agua» que trata de garantizar la continuidad y regularidad de los suministros –amenazada por el desigual comportamiento de la demanda que ocasiona la afluencia turística y residencial estacional– mediante la interconexión de los sistemas y fuentes de captación); o la expedición de las autorizaciones de emisión exigidas conforme al Protocolo de Kyoto desde la primavera de 2005.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL MÁS DESTACADA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANTABRIA

Durante los primeros años de funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que comenzó a desarrollar su actividad jurisdiccional a finales de 1989, no se produjeron pronunciamientos en materia ambiental que merezca la pena destacar. El limitado contenido de la competencia autonómica durante estos primeros años y la reducida actividad normativa y de gestión de la Administración autonómica pueden explicar la poca relevancia y la baja conflictividad ante la jurisdicción contencioso-administrativa y la ausencia de fallos que resaltar.

Las primeras sentencias que merece la pena reseñar son las dictadas en la treintena de recursos que se interpusieron contra el D. 34/1997, de 5 de mayo, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña y Noja. La mayor parte de ellas son desestimatorias y confirman con carácter general la legalidad del D., sin perjuicio de reconocer la nulidad de algunas disposiciones muy concretas relativas a los usos, zonificación o delimitación territorial de algunas parcelas. Casi todas ellas recurren a los razonamientos que contiene la minuciosa fundamentación de la STSJ de 1 de junio de 1999 (confirmada tiempo después por la STS de 1 de diciembre de 2003 [RJ 2003, 8898]), siendo quizás su aspecto más interesante el referente a la indemnización de los perjuicios que ocasionen las limitaciones o restricciones sobre la propiedad de los fondos afectados por el Plan, pues el Tribunal no excluye el derecho de los propietarios a ser indemnizados si por la aplicación del mismo se vieran privados de algunas de las facultades propias del contenido mínimo garantizado del derecho de propiedad.

Sobre una solicitud de expropiación o alternativa indemnización de una finca presuntamente afectada por el citado PORN, precisamente, se pronunció la STSJ de 10 de enero de 2001. El Tribunal desestimó tal pretensión porque llegó a la conclusión de que la finca no se hallaba dentro del ámbito de aplicación del PORN, así que difícilmente podía deducirse de éste menos cabo alguno. Pero son los argumentos por los que llega a esa conclusión los que interesa ahora resumir. Y para situarlos es preciso tener en cuenta que el hábitat de las marismas de Santoña y Noja fue declarado reserva natural mediante la Ley 6/1992, de 27 de marzo, que el Gobierno cántabro recurrió ante el Tribunal Constitucional por considerarla una intromisión en la competencia autonómica. Y que, pendiente de resolución este recurso, pero confiando en que iba a ser estimado (como finalmente lo fue por

la STC 195/1998, de 1 de octubre), el Gobierno aprobó el PORN de las marismas excluyendo expresamente de su ámbito de aplicación los terrenos afectados por la declaración de reserva natural; exclusión que se mantendría hasta que dejara de ser aplicable la Ley 6/1992, momento en el que dichos terrenos quedarían inmediatamente sujetos a las previsiones del PORN. Aclarados los hechos, son dos las líneas argumentales a destacar.

La primera se refiere a la relación entre la declaración de reserva o parque y el PORN: El Tribunal advierte que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 LCEN, la calificación de un espacio natural protegido siempre debe ir acompañada del correspondiente PORN (principio de inseparabilidad que ya había sentado la STC 163/1995, de 8 de noviembre), pero que éste, en cambio, puede tener existencia independiente de aquella calificación; a través del PORN, por tanto, se puede dispensar protección ambiental a un espacio sin necesidad de declararlo parque o reserva natural, ni someterlo al régimen propio y más específico de esta calificación. Por ello, nada impedía al Gobierno de Cantabria aprobar un PORN para un ámbito espacial distinto al de la declaración de reserva natural y más amplio que éste.

La segunda se refiere al menoscabo económico que podrían haber sufrido las fincas afectadas: El Tribunal no descarta que dicho perjuicio pueda ser indemnizado siempre que no se refiera a simples expectativas, sino a la efectiva reducción o privación de los usos y aprovechamientos que tenían las fincas al tiempo de su afectación (eran de uso agrícola y forestal básicamente generalmente). Por eso mismo llega a la conclusión de que no se habían producido los perjuicios en la intensidad pretendida por el recurrente, aunque realmente no tenía la necesidad de pronunciarse sobre este extremo ya que dichos perjuicios no eran imputables a la Administración autonómica demandada. En efecto, el Tribunal comprobó que dichas fincas no estaban incluidas en el ámbito territorial al que, por el momento, resultaba aplicable el PORN autonómico, sino en el ámbito de la reserva declarada por la Ley estatal 6/1992, de manera que, de haberse producido algún perjuicio, el mismo debería ser imputado a dicha Ley (no al PORN) y, por tanto, la reparación del mismo debería haberse reclamado a la Administración del Estado (no a la autonómica). Conclusión que nos pone ante un problema nuevo: el del plazo para reclamar.

Situando en la Ley 6/1992 el origen de los daños, éstos deberían reclamarse en el plazo de un año a contar de su publicación (plazo sobradamente rebasado por el recurrente). Ahora bien, no podemos ignorar que dicha ley fue declarada inconstitucional por la STC 195/1998 que, sin embargo, no declaró su nulidad *ex tunc*. Si lo hubiera hecho, serían imputables al Estado los perjuicios causados durante la vigencia de la Ley y, sustituida su protección por la del PORN, la Administración autonómica debería correr con los perjuicios definitivos que pudieran haberse causado. En tal caso parece que el plazo para reclamar la indemnización debería contarse a partir de la fecha de publicación de la sentencia anulatoria. Pero el Tribunal Constitucional formuló una declaración de nulidad prospectiva,

postergando de manera indefinida sus efectos hasta que las marismas fueran objeto de una declaración autonómica de protección y dejando indefinidamente en vigor la Ley 6/1992. Mientras dicha declaración no se produzca, los eventuales perjuicios seguirán siendo exclusivamente imputables a dicha Ley, hallándose prescrita la acción para reclamar su reparación. Así que es posible que dicha declaración no se produzca nunca, pues si tuviera lugar dejaría de estar vigente la Ley 6/1992, el PORN desplegaría su eficacia sobre los terrenos incluidos en el ámbito de la reserva natural y podría imputarse a este instrumento protector el eventual perjuicio o menoscabo económico de las fincas que, de acreditarse, acarrearía la consecuente responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica.

Importa mencionar asimismo las SSTSJ de 5 de septiembre de 2000 y 9 de enero de 2001 por las que fue declarado nulo el Plan Especial de Protección de la Zona Periférica Agrícola-Ganadera del Parque Natural de Oyambre. La Sala entendió que carecía de cobertura legal tanto desde el punto de vista de la legislación ambiental como de la urbanística. Ciertamente, dicho Plan venía a dar ejecución a la Ley de Cantabria 4/1988, de 26 de octubre, que declaró parque natural el área litoral de Oyambre de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal básica; por aquel entonces, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975. Pero esta Ley, que servía de marco para el ejercicio de las competencias autonómicas, fue derogada y sustituida por la LCEN de 1989, varios años antes de que el referido Plan Especial fuera aprobado. Pues bien, la nueva legislación estatal exigía que la declaración legal de un espacio natural protegido fuera unida a la aprobación del correspondiente PORN. Pero el Plan Especial finalmente aprobado no era equiparable a un PORN (ni por su contenido, ni por su forma de elaboración), de manera que resultaba incompatible con la legislación estatal básica y no podía considerarse amparado por ella. Como tampoco podía recibir cobertura de la legislación urbanística, pues aunque pudiera darse al referido Plan Especial la consideración de un plan urbanístico de protección, instrumento con distinta naturaleza y finalidad que el PORN, tampoco se había adoptado con sujeción a lo dispuesto en la legislación urbanística. En consecuencia, el Plan fue declarado nulo, como he dicho.

También por falta de cobertura legal, la STSJ de 4 de abril de 2002 anuló parcialmente el D. 50/1991, de 29 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental. Se debatió en este proceso si era necesaria una norma con rango de ley para ampliar la relación de actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental según la normativa estatal y comunitaria, pues la disposición mencionada incluyó entre ellas los planes de urbanismo. La Sala alcanzó la conclusión de que sí era precisa una ley. No porque el elenco que se pretendía ampliar estuviera contenido en una norma con rango de ley (el RDLeg 1302/1986) y, por tanto, una congelación o reserva formal de rango impidiera su modificación, pues una reserva tal no operaría sobre la potestad normativa autonómica al desarrollar la legislación estatal básica, sino porque la propia Constitución reserva a la ley cualquier regulación que afecte o pueda afectar a la libertad o a la propiedad. Y éste sería el caso de la ampliación contemplada en el Decreto impugnado, como para un supuesto similar

había concluido la STS 24 de octubre de 1996 [RJ 1996, 7594]). La Sala, en consecuencia, procedió a comprobar si alguna norma de Derecho Comunitario o las leyes urbanísticas daban cobertura al Decreto y permitía considerar salvada la apuntada reserva de ley. Pero en aquel momento ni la legislación urbanística regional (la Ley 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que declaró aplicable en Cantabria la legislación urbanística estatal), ni la Directiva 85/337/CEE exigían la evaluación de impacto ambiental de los planes de urbanismo (como lo exigieron poco después la Directiva 2001/42/CEE y las Leyes de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, y 5/2002, de 24 de julio), así que no podían dar cobertura al Decreto impugnado y, por tal motivo, anulado.

Invocando el criterio mantenido por la jurisprudencia (entre otras, STS de 17 de noviembre de 1998 [Arz. 10522], la STSJ de 17 de marzo de 2005 recuerda que, por tener la naturaleza propia de un acto de trámite, las declaraciones de impacto ambiental no pueden ser impugnadas autónomamente, sin perjuicio de que puedan alegarse los vicios propios de ellas al recurrir las resoluciones administrativas por las que se promuevan, autoricen o denieguen las obras, instalaciones o actividades sometidas a evaluación. Pero sí admite, en cambio, que pueda ser impugnada la resolución que resuelve las discrepancias existentes entre el órgano administrativo ambiental (autor de la declaración de impacto ambiental) y el órgano administrativo que pretende realizar o autorizar la obra, instalación o actividad, desprendiéndose de ello, aunque la Sala no lo reconozca expresamente, que dicha resolución es impugnabile porque decide sobre el fondo del asunto, esto es, sobre la posibilidad de realizar o autorizar la obra o actividad. No deja claro la normativa estatal (y la Sentencia omite cualquier pronunciamiento al respecto) si dicha resolución es también la que pone fin al procedimiento autorizatorio. Si así fuera, planteada la discrepancia se produciría una traslación de la competencia para resolver al Consejo de Ministros o al Consejo de Gobierno autonómico, lo que no tendría mayor relevancia cuando el órgano ambiental y el competente para autorizar la obra o actividad pertenecen a la misma Administración. Pero sí puede plantear alguna dificultad, desde el punto de vista del respeto formal de la autonomía local, cuando es el Consejo de Gobierno el llamado a resolver la discrepancia entre el órgano ambiental autonómico y el Ayuntamiento que promueve o debe autorizar la obra o actividad (como sucedía en el caso de autos).

Por último, desde el punto de vista de la incidencia ambiental de la ordenación territorial y urbanística interesa mencionar la STSJ de 18 de julio de 2001 que confirma la validez del D. 41/2000, de 14 de junio, por el que se reguló el procedimiento para la autorización de parques eólicos. La disposición contemplaba la aprobación de Planes Directores Eólicos que la Sala asimila a los denominados Proyectos Singulares de Interés Regional, instrumentos de ordenación territorial previstos en la legislación urbanística regional (arts. 26 a 29 Ley de Cantabria 2/2001). Considera, en consecuencia, que las disposiciones de esta última son también aplicables a los referidos Planes Directores.

5. PROBLEMAS Y CONFLICTOS AMBIENTALES

Sin duda, el problema que protagoniza y caracteriza el estado de la cuestión ambiental en la Comunidad son las actuaciones urbanísticas. La región, no sólo en su franja litoral, ha estado y sigue sometida a una fuerte presión urbanística. La pérdida de peso específico en el sistema productivo de los sectores agrícola-ganadero e industrial se ha compensado por el intenso desarrollo del sector turístico y de servicios, favorecido por las características naturales y paisajísticas de la región, que ha impulsado la actividad constructiva con fines hosteleros y, sobre todo, de segunda residencia (cuyo área de influencia, inicialmente referida a poblaciones vizcaínas altamente industrializadas, hoy se extiende también hacia La Rioja, Navarra y Castilla-León). Una actividad que los Ayuntamientos y la propia Administración regional no han sabido ordenar adecuadamente, dando preferencia a los intereses económicos (algunas veces totalmente espúreos, como la conflictividad judicial ha puesto en evidencia) sobre las más básicas exigencias de una protección ambiental dirigida por los principios del desarrollo sostenible internacionalmente reconocidos. Consecuencia de ello es la degradación ambiental y paisajística del litoral autonómico y aún de algunas zonas del interior que ya a nadie se oculta, favorecida por la intencionada inactividad de la Administración y de algunos responsables políticos a la hora de aplicar las técnicas de prevención y protección ambiental legalmente disponibles.

Esos intereses urbanísticos probablemente son los que explican el retraso en la elaboración de los planes de ordenación de los recursos naturales de algunos espacios de los que ya he dado cuenta. Retrasos que han dado lugar a situaciones jurídicas peculiares que aún perviven. Ahí esta, por ejemplo, el caso de las marismas de Santoña y Noja, ya comentado, bajo un peculiar y dual régimen jurídico: una parte cuenta con PORN pero no son espacio natural protegido y la otra es reserva natural pero carece PORN. El de la zona agrícola-ganadera periférica al Parque Natural de Oyambre, igualmente anotado. O, en menor medida, el caso del macizo de Peña Cabarga, espacio actualmente desprotegido tras caducar la declaración de parque natural por no haberse elaborado el correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales.

Mas la gravedad de la situación queda acreditada por los numerosos pronunciamientos judiciales que han anulado planes y licencias urbanísticas por vulnerar la propia legislación urbanística o la legislación de costas. A título meramente ejemplificativo, baste señalar que a instancia de una de las asociaciones ambientales más activas (ARCA, la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria) el TSJ de Cantabria, con encomiable firmeza, ha dictado casi una veintena de sentencias de demolición en diferentes municipios costeros: Comillas (8 chalets y apartamentos), Cuchía (20 apartamentos, locales y garajes), Piélagos (62 chalets y 26 viviendas), Arnúero (144 adosados), Argoños (208 chalets). La ejecución de estos fallos, en muchos casos inevitable por ser ya firmes y no poder legalizarse lo construido, no está exenta de problemas técnicos y, sobre todo económicos, pues puede cuantificarse en decenas de millones euros la responsabilidad patrimonial

de las Administraciones locales y autonómica implicadas. Un panorama desolador que enturbia la actuación de los responsables políticos y genera inseguridad jurídica y una profunda desconfianza en su gestión, en algunas ocasiones próxima a la ilegalidad penal aunque muy pocas veces reprobada en este orden (en algún caso lo ha impedido la prescripción de los delitos).

Por distintos motivos y en otro orden de asuntos se ha ordenado también recientemente, por STS de 26 de octubre de 2005, la demolición de la Estación de Aguas Depuradoras de Vuelta Ostrera (Suances), construida en ejecución del Plan de Saneamiento Saja-Besaya. La Sentencia resuelve un recurso también promovido por ARCA contra la ubicación de la depuradora, construida sobre terrenos del dominio público marítimo-terrestre en virtud de una reserva demanial declarada por la Administración del Estado. La LC únicamente permite ocupar dichos terrenos cuando la actividad o instalación a realizar no pueda tener otra ubicación (art. 32), de lo que se desprende –y ésta es la doctrina general que interesa destacar– que la Administración, tanto si se trata de una reserva, como de adscripciones, autorizaciones o concesiones que requieran la ocupación del terreno, tiene el deber de justificar razonablemente la inexistencia de otro lugar, ajeno al demanio, que sea apto para llevar a cabo la actividad o instalación de acuerdo con los fines propios de la misma. En el caso de autos existían lugares alternativos para la instalación, pero la Administración optó por ocupar el dominio público sin justificar la necesidad de su elección que por este motivo fue anulada. Los problemas que plantea la demolición de esta planta, que por el impacto ambiental que ocasiona no puede demorarse, son numerosos, no sólo por el coste económico, sino por resultar también inconveniente la interrupción de los servicios de saneamiento y depuración que presta. Pero el Ministerio de Medio Ambiente se ha comprometido a dar inmediato aunque gradual cumplimiento a la sentencia.

La publicación de la sentencia coincide en el tiempo, por cierto, con la tramitación del expediente para la ubicación de otra estación depuradora en el término municipal de Ribamontán al Mar, muy próxima a un pueblo del lugar (Suesa), que ha suscitado notables protestas vecinales y las inevitables comparaciones con el caso antes descrito, aunque difieren los presupuestos de hecho pues aquí no parece estar en juego la ocupación del dominio público marítimo-terrestre. También se ha aducido la circunstancia de pretender ubicarse la depuradora en un municipio afectado por el POL, pero ello, en realidad, no parece constituir un obstáculo formal para la ubicación de la depuradora, pues dicho instrumento prevé la existencia de «actuaciones integrales estratégicas ambientales» (a desarrollar por medio de Planes Especiales o Proyectos Singulares de Interés Regional –el elegido en este caso–) que servirían de marco al proyecto.

En la relación de problemas ambientales también debe hacerse mención del ruido. Lo padecen uno de cada cuatro hogares españoles (el 25,5 %, según los últimos datos de la encuesta de calidad de vida del INE), siendo esta también la ratio de los hogares cántabros (23,5 %). No es preciso anotar ahora los nocivos efectos de la contaminación acústica, ni dar cuenta de la jurisprudencia que los

más altos tribunales han dictado recordando el deber de las Administraciones públicas de prevenirla y evitarla (SSTS de 29 de mayo y 3 de diciembre de 2003, STC de 27 de febrero de 2004, STEDH *Moreno Gómez c. España* de 16 de noviembre de 2004), por cuanto puede llegar a vulnerar el fundamental derecho de los vecinos a la intimidad domiciliaria y a la integridad física (por los problemas de salud que ocasiona).

En Cantabria, probablemente por el protagonismo que se ha venido dando al sector turístico y de servicios en la política económica, es sobre todo el ruido de la movida nocturna el que más problemas y conflictos acarrea. En la actualidad, pendiente de desarrollo la legislación estatal del ruido, las ordenanzas municipales de prevención de la contaminación acústica, vinculada a la reglamentación de actividades clasificadas, y la normativa de horarios de los establecimientos de hostelería y espectáculos, son los únicos instrumentos normativos existentes, siendo notable la permisividad y ambigüedad de sus disposiciones, a veces también la insuficiencia de rango para imponer sanciones o acordar otro tipo de medidas cautelares, en las que frecuentemente se ampara la tolerancia municipal. Esta tolerancia, que ha obligado al Defensor del Pueblo a intervenir en diversas ocasiones, se manifiesta de muy diversas formas: la escasa inspección y control de las condiciones ambientales de los locales; la indiferencia de la policía local ante las denuncias de los vecinos o su falta de equipamiento (las patrullas carecen de sonómetros); el levantamiento deficiente de las actas de denuncia; la deficiente instrucción de los expedientes sancionadores (a veces, su pérdida o paralización, con la consecuente prescripción de las infracciones); la escasa cuantía de las sanciones, que no tiene en cuenta la reincidencia y aun la hace rentable; el allanamiento de la Administración en los recursos interpuestos por los infractores; el escaso rigor de las restricciones a la apertura de nuevos establecimientos; la falta de programas de divulgación y concienciación social; la permisividad en el consumo de alcohol en las calles —expresamente prohibido por la legislación autonómica— o para el ejercicio de actividades hosteleras en ella; y aun el fomento de actividades de ocio nocturno en la vía pública, que animan el negocio de los hosteleros, durante diversos períodos del año, sin la más mínima consideración hacia los vecinos (o incluso hacia otros municipios —caso de algunos espectáculos organizados por el Ayuntamiento de Santander, cuyo ruido alcanza el otro lado de la Bahía—).

Ante esta clase de actitudes, no han de extrañar las sonadas protestas vecinales que se han producido y la elevada conflictividad jurisdiccional a que da lugar, habiéndose situado los Tribunales, con algunas pocas excepciones, en la línea señalada por la jurisprudencia antes citada. Las dos ciudades más afectadas son Santander (algunas zonas de ocio arrojan un nivel de ruido nocturno que supera hasta en un 150 % el máximo permitido) y Torrelavega, aunque desde hace poco tiempo este último Ayuntamiento viene actuando enérgicamente con medidas de diversa índole, limitada su eficacia por la resistencia y falta de colaboración de los hosteleros. En otros núcleos de población (Castro-Urdiales o Laredo, por ejemplo) el problema se sufre de forma estacional o discontinua, estando aparentemente más

controlado en los pueblos donde corresponden a la Guardia Civil las labores de vigilancia.

A la vista de lo expuesto, parece inaplazable la intervención de la Comunidad, tanto desde el punto de vista normativo (elaboración de una ley autonómica que adelante el cumplimiento de los objetivos de la Ley del Ruido –cuya larga moratoria ha sido criticada por amplios sectores–, actualice y mejore los instrumentos de prevención y control, refuerce la seguridad jurídica y los medios de reacción de los afectados, eleve los niveles de protección acústica, coordine y haga más eficaz la acción de la policía local, reordene la clasificación de los establecimientos y sus horarios, amplíe el cuadro de infracciones y sanciones, etc.) como administrativo (velando la observancia de las obligaciones municipales, efectuando controles complementarios, coordinando la actividad municipal, desarrollando campañas de divulgación, etc.).

NOTA BIBLIOGRÁFICA Y DOCUMENTAL

Para el seguimiento anual de la actividad institucional normativa y administrativa de la Comunidad Autónoma de Cantabria pueden verse las valoraciones efectuadas por L. Martín Rebollo para el *Informe Comunidades Autónomas*, publicación anual y colectiva que desde 1989 –actualmente bajo la dirección de J. Tornos Mas–, prepara el Instituto de Derecho Público (Barcelona). Para consultar el texto actualizado y concordado de los principales leyes y decretos autonómicos puede utilizarse la compilación *Legislación Básica de Cantabria* (Librería Estudio, Santander, 2003) preparada por los profesores del Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria. El análisis y la valoración de esta legislación puede encontrarse en la obra colectiva, dirigida por el prof. Martín Rebollo, *Derecho Público de Cantabria*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2003. Particularmente, por lo que respecta a la política ambiental, en dicha obra pueden consultarse los trabajos *Ordenación del territorio y urbanismo* (L. Martín Rebollo) y *Medio ambiente y protección de la naturaleza* (J. Barcelona Llop y M. Gómez Puente).

Sobre el desarrollo de la política ambiental autonómica también puede encontrarse abundante información institucional en el servidor de información en Internet de la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria (www.medioambientecantabria.com).