

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANTABRIA

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Cantabria

SUMARIO: 1. El factor ambiental en la reducción del déficit público. 2. Suelo e impulso de la actividad económica. 3. Indemnizaciones por derribo. La STC de 22 de abril de 2013: la anulación parcial de la disposición adicional sexta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. 4. La prohibición legal de la fracturación hidráulica (*fracking*). 5. Otras medidas legales de significación ambiental.

1. El factor ambiental en la reducción del déficit público

Si en la última crónica dábamos cuenta de la aprobación de la Ley de Cantabria 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras, ahora debemos reseñar que al finalizar el año 2012 se aprobó otra ley de medidas complementaria, la Ley de Cantabria 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que compartía idéntico propósito que la primera: ahondar en la senda de reducción del déficit regional incrementando los ingresos.

Así, modifica nuevamente la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales, para volver a elevar los tipos de los componentes del Canon de Saneamiento (art. 31.4), que ha experimentado, en solo un año, un crecimiento próximo al 70%, como puede verse en la siguiente tabla.

	Desde 01/01/2013	Desde 02/06/2012	Hasta 01/06/2012	2012 Δ (%)
Componente fijo				
Abonado / Sujeto pasivo (€año)	25,88	19,92	15,32	68,93
Componente variable				
Régimen general para usos domésticos (€m ³)	0,4874	0,3749	0,288400	69,00
Régimen general para usos industriales (€m ³)	0,6332	0,4871	0,374714	68,98
Régimen de medición directa de la carga contaminante				
Materias en suspensión (MES) (€kg)	0,4345	0,3342	0,264813	64,07
Demanda química de oxígeno (DQO) (€kg)	0,5032	0,3871	0,306734	64,05
Fósforo total (P) (€kg)	1,0977	0,8444	0,668985	64,08
Materias inhibitorias (MI) (€KEtox)	8,6237	6,6336	5,255884	64,07
Sales solubles (SOL) (€Sim/cm ³)	6,8851	5,2962	4,19622	64,07
Nitrógeno total (N) (€kg)	0,5491	0,4224	0,334647	64,08
Incremento de temperatura (IT) (€°C)	0,000091	0,000070	0,000056	62,50

También se ha vuelto a incrementar el tipo de la tasa por gestión final de residuos urbanos prevista en la Ley de Cantabria 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Diputación Regional de Cantabria, de modo que, al concluir 2012, había experimentado una importante subida (pasando de los 48,64 €Tm en enero de 2012 a los 81,55 €Tm en enero de 2013).

2. Suelo e impulso de la actividad económica

Si las medidas mencionadas en el párrafo anterior tratan de contribuir a la reducción del déficit, para impulsar la actividad económica, que es el otro objetivo estratégico del Gobierno regional para salir de la crisis, se han realizado modificaciones en la legislación del suelo destinadas a diversificar e incrementar la utilidad del suelo rústico ordinario, facilitar las modificaciones o actualizaciones localizadas del planeamiento urbanístico local, diversificar los fines de los planes singulares de interés regional (instrumentos especiales de ordenación urbanística para la ejecución de proyectos específicos) y agilizar la concesión de autorizaciones para realizar obras y actuaciones en suelo urbano en el ámbito de la servidumbre de protección de costas.

Parece, pues, que se vuelve a poner la mirada en la utilidad económica del suelo para estimular la actividad productiva de la región, todavía muy dependiente del ahora deprimido sector de la construcción, de cuyos excesos, por otro lado, hemos venido dando cuenta en anteriores crónicas. Por estos excesos y por la desconfianza general en que este sector productivo pueda mejorar la situación económica actual, las medidas de reactivación de la actividad urbanística han sido recibidas con algunas reservas.

Los cambios en el ordenamiento urbanístico han seguido dos ejes de actuación. Uno de ellos está orientado a ampliar la utilidad edificatoria del suelo rústico; el otro, a facilitar las modificaciones “puntuales” (esto es, singulares) del planeamiento urbanístico.

Del primero ya dimos en cuenta la crónica del segundo semestre de 2012: se concretó en la Ley 3/2012, de 21 de junio, de modificación parcial de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio de 2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, que vino a facilitar la construcción de viviendas y el establecimiento de actividades económicas en el suelo rústico, si bien de forma controlada y condicionada, con el fin de dinamizar el medio rural. Así, guiada por el principio de sostenibilidad, al menos formalmente, la reforma vino a establecer un nuevo punto de equilibrio entre la necesaria protección del suelo rústico y el igualmente necesario desarrollo del medio rural, tratando de propiciar su reactivación económica en el escenario general de crisis. Sin embargo, la conveniencia del reactivo que utiliza —la actividad constructiva— resulta cuestionable o controvertida dado que se encuentra ya ampliamente aceptada la necesidad de abandonar el modelo productivo del ladrillo y

encontrarle alternativas. Sobre el alcance concreto de estas modificaciones nos remitimos, en cualquier caso, a lo dicho en su momento.

Del segundo eje toca dar cuenta ahora, pues se concretó en la Ley 5/2012, de 11 de diciembre, de Reforma del Régimen Transitorio en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que pretende facilitar “las modificaciones puntuales” de los instrumentos de planeamiento preexistentes que la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, cuando se aprobó, admitió solo de modo excepcional, pues lo que pretendía era que los planes existentes se adaptaran a ella cuanto antes, en menos de cuatro años, no que pudieran mantenerse o pervivir con simples retoques localizados o singulares. Sin embargo, la lentitud del proceso de adaptación llevó a modificar hasta en tres ocasiones el régimen transitorio de la Ley para ir ampliando el elenco de modificaciones puntuales que podían hacerse en los planes a falta de su general adaptación al nuevo marco legal. Y la nueva Ley avanza en la misma dirección, levantando ahora la prohibición general que todavía impedía modificar singular o localizadamente los planes para adecuarlos a nuevas necesidades o proyectos urbanísticos, autorizando las modificaciones, “salvo que impliquen cambio de la clasificación del suelo para destinarlo a la construcción de viviendas que en su mayoría no estén sometidas a un régimen de protección pública” o que “conjunta o aisladamente supongan cambios cuya importancia o naturaleza impliquen la necesidad de una revisión general del planeamiento” (nueva disposición transitoria 1.ª). El propósito de esta medida no se oculta: introducir, desde el planeamiento, “mecanismos que coadyuven a la generación de actividad económica que constituyan un estímulo para la superación de la actual situación de crisis”.

Ese puede ser también, muy probablemente, el propósito con el que se suprime la limitación temporal para la realización de modificaciones puntuales que había impuesto la Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, para promover la rápida adaptación, tampoco conseguida, de los planeamientos urbanísticos al régimen emanado del Plan de Ordenación del Litoral (POL). A partir de ahora, pues, el planeamiento local puede adaptarse al POL mediante modificaciones puntuales o por el procedimiento de revisión del Plan General.

Las razones aludidas de estímulo económico se descubren también en la modificación del régimen jurídico de los proyectos singulares de interés regional, al permitir que a

través de estos instrumentos puedan llevarse a cabo actuaciones de toda índole (“la implantación de instalaciones y usos productivos y terciarios, de desarrollo rural, turísticos, deportivos, culturales, actuaciones de mejora ambiental, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características”, artículo 26) tanto si se ubican en un municipio litoral como fuera de él.

En fin, la Ley aprovecha también para reordenar el procedimiento de concesión de autorizaciones en el ámbito de la servidumbre de protección de costas cuando se trata de obras o actuaciones en suelo urbano, insertándolo en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, y no en la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (nuevo artículo 190).

3. Indemnizaciones por derribo. La STC de 22 de abril de 2013: la anulación parcial de la disposición adicional sexta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

En 1998 la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) interpuso recurso contencioso-administrativo contra la licencia otorgada por el Ayuntamiento de Argoños para la construcción de cinco viviendas. El recurso fue estimado, se anuló la licencia por sentencia que devino firme en 2002, e, instada la ejecución de la sentencia, se ordenó el derribo de lo ilegalmente construido. Este no fue un caso aislado, pues solo en ese municipio, en razón de otros procedimientos judiciales, llegó a acordarse el derribo de un total de 151 viviendas. Y en otros municipios había igualmente otras sentencias de derribo pendientes de ejecución. Un escenario en el que la resistencia organizada de los propietarios, muchos de ellos víctimas de los desafueros urbanísticos municipales, y la renuencia al cumplimiento de los ayuntamientos fueron demorando la ejecución de los derribos hasta el punto de intentar buscar soluciones políticas —léase, legislativas— para que dichos derribos no llegaran a producirse o para retrasarlos. Ya hemos dado cuenta de ello en crónicas anteriores.

Una de esas soluciones llegó por medio de la Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril, que introdujo la disposición adicional sexta en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, con el siguiente tenor:

“Disposición Adicional Sexta. Tramitación de los expedientes en materia responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones en materia urbanística.

1. En los términos de la legislación estatal, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Cantabria de toda lesión que sufran como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en materia urbanística.

2. En el supuesto de concurrencia de varias Administraciones Públicas en la producción del daño, se articularán mecanismos de coordinación a fin de procurar que por acuerdo entre las mismas se fije la cuantía y modalidades de la indemnización, así como el porcentaje de responsabilidad de cada una atendiendo al grado de participación en la actuación de la que se derive el daño.

3. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, la Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial, tan pronto advierta que en la producción del daño pudiera estar implicada otra Administración, deberá comunicárselo a ésta, poniéndole el expediente de manifiesto con exposición razonada de los motivos en que se pudiera amparar su eventual responsabilidad. Esta decisión se comunicará igualmente a los interesados y podrá determinar la suspensión del plazo para resolver de conformidad con lo establecido en el artículo 42.5.e de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4. Cuando la lesión se produzca como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, se deberá iniciar el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, desde el momento en que se tenga conocimiento fehaciente de la existencia de una resolución judicial o administrativa, firme y definitiva, que establezca la obligación de derribar.

Se podrá establecer la cuantía aun antes de la efectiva demolición de los inmuebles, aunque en este caso la efectividad de la indemnización quedará condicionada a la puesta a disposición del inmueble a favor de la Administración obligada a materializar el derribo.

El procedimiento para determinar la responsabilidad y su cuantía deberá finalizar y, en su caso, establecer el importe a indemnizar en el plazo de seis meses desde su inicio, en la forma que determina la normativa sobre responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el plazo de tres meses desde la finalización del procedimiento de determinación de la responsabilidad y de su cuantía, la Administración deberá poner a disposición del perjudicado la cantidad establecida.

Sólo se podrá proceder a la demolición cuando haya finalizado el procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, se haya establecido en su caso el importe de indemnización y se haya puesto éste a disposición del perjudicado.

En todo caso, el Gobierno de Cantabria adoptará todas las medidas precisas para impedir que, como consecuencia de una sentencia que ordene la demolición de una vivienda que constituya el domicilio habitual de un propietario de buena fe, se produzcan situaciones de desamparo, procurando los medios materiales para su realojo provisional inmediato y su traslado.

5. La Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial que tenga por objeto una lesión producida como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, deberá comunicar el inicio de la sustanciación de dicho expediente al órgano judicial encargado de la ejecución de la sentencia”.

Pues bien, invocando este precepto el Ayuntamiento de Argoños solicitó del Tribunal Superior de Justicia la paralización de los derribos de las viviendas hasta que se resolviese el expediente de responsabilidad patrimonial que había incoado de oficio y se pusiera a disposición de los propietarios de las viviendas el importe de la indemnización que pudiera corresponderles. Y es al resolver sobre tal solicitud cuando el Tribunal se pregunta por la constitucionalidad de la citada disposición. Primero, porque al introducir una causa de suspensión de la ejecución judicial de las sentencias que conllevan la demolición de obras ilegales, el legislador regional estaría invadiendo la competencia estatal exclusiva en materia de legislación procesal —art. 149.1.6 CE—. Segundo, porque al autorizar la reparación o indemnización de un daño no efectivo, sino eventual o futuro, regulando y modificando un elemento básico del sistema de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, el legislador regional estaría invadiendo otro espacio constitucionalmente reservado al Estado —art. 149.1.18 CE—. Tales fueron los motivos por los que el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria planteó

ante el Tribunal Constitucional la cuestión de constitucionalidad (núm. 4596-2011) sobre la que recientemente ha recaído la Sentencia de 22 de abril de 2013.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, no considera necesario pronunciarse sobre el segundo motivo de inconstitucionalidad mencionado, pues, para resolver el incidente de ejecución planteado, el órgano judicial no tenía necesidad de decidir sobre la responsabilidad patrimonial, sino exclusivamente sobre la procedencia de la paralización o suspensión de la ejecución de la sentencia de derribo y para ello tan solo resultaba relevante y determinante el párrafo 5.º del apartado 4 de la citada disposición.

Delimitado así el objeto de la cuestión y circunscrito a la aparente invasión de la competencia estatal en materia de legislación procesal por la introducción autonómica de una nueva causa de suspensión de la ejecución de sentencias, el Tribunal se adentra en el análisis de aquella recordando cuál es su doctrina sobre el reparto competencial en dicha materia.

Advierte, así, sirviéndose de la STC 47/2004, de 25 de marzo, que:

“[...] la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c)]; en segundo lugar, que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengán requeridas por éstas

(SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 121/1992, de 28 de septiembre, FJ 4; 127/1999, de 1 de julio, FJ 5), correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas ‘necesarias especialidades’ (STC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5) [STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; doctrina reiterada en las SSTC 243/2004, de 16 de diciembre, FJ 6, y 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 e)]”.

Así sintetizada la doctrina constitucional, la Comunidad cántabra sostenía que la norma cuestionada no introducía ni obedecía a ninguna especialidad material que justificara un régimen procesal singular, sino que se limitaba a ordenar el procedimiento a seguir cuando en ejecución de sentencias firmes o actos administrativos debía demolerse una edificación, insertando en dicho procedimiento los trámites para la determinación de la responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración urbanística y su satisfacción. Esto es, que la norma cuestionada tendría un alcance puramente organizativo y ceñido al ámbito de las competencias autonómicas en materia de urbanismo, vivienda y asistencia y bienestar social, de modo que no introduciría especialidad procesal alguna y dejaría intactas las potestades de ejecución del órgano judicial.

El Tribunal, sin embargo, no comparte este argumento, porque la tesis sostenida por la Comunidad Autónoma

“[...] parte de una concepción de las potestades que se encuentran en juego en la ejecución de las sentencias judiciales que no se ajusta al modelo constitucional tal como ha sido interpretado por nuestra doctrina, pues viene a identificar la ejecución de las sentencias como una función o potestad exclusivamente administrativa, desconociendo el sistema que se deriva de los arts. 117.3 y 118 CE, cuyo desarrollo normativo se encuentra, en lo que al orden contencioso-administrativo de la jurisdicción que ahora interesa, en los arts. 103 y ss. de la Ley 28/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y sobre el que este Tribunal ya se ha pronunciado en alguna ocasión por referencia al enfoque constitucional con el que había de ser interpretada la precedente Ley reguladora de esa jurisdicción, de 27 de diciembre de 1956.

Así, en la temprana STC 67/1984, de 7 de junio, con ocasión de enjuiciar una denuncia de vulneración del derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes en el seno de una ejecución de Sentencia dictada en materia urbanística, tuvimos ocasión de pronunciarnos sobre la naturaleza de la actividad desenvuelta por la Administración al ejecutar una Sentencia del orden contencioso-administrativo. Afirmamos entonces en el FJ 3 que una interpretación constitucionalmente conforme de la legalidad preconstitucional entonces vigente (LJCA de 1956) permite afirmar que “A) [E]s obligado para la Administración que hubiera dictado el acto o disposición objeto del recurso, la ejecución de la Sentencia recaída (art. 118 de la Constitución). B) [L]a ejecución de la Sentencia corresponde, en principio, al órgano que hubiere dictado el acto o disposición objeto del recurso (art. 103 de la L.J.C.A.), debiendo interpretarse esta competencia no como la atribución de una potestad, sino como la concreción del deber de cumplir lo decidido por las Sentencias y resoluciones firmes —que constituye en cada caso una obligación para la Administración—, y de prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en sus resoluciones firmes dictadas en ejecución de Sentencias (art. 118 de la Constitución)”. Señalando más adelante en esta resolución que, cuando la Sentencia se incumpla por la Administración, el órgano judicial deberá adoptar las medidas que considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado, precisamente porque “desde la perspectiva constitucional que ahora interesa debe señalarse que corresponde exclusivamente al mismo [al órgano judicial] hacer ‘ejecutar lo juzgado’ de acuerdo con las Leyes (art. 117.3 de la Constitución) y requerir las colaboraciones que estime precisas (art. 118 de la misma)”.

El Tribunal llega así a la conclusión de que la norma cuestionada incide en la regulación de la ejecución de sentencias mediante la introducción de un trámite (el de determinación de la eventual responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración urbanística) ajeno a la propia ejecución de la sentencia y que tiene el efecto de paralizarla mientras sustancia, decide y, en su caso, ejecuta mediante el pago. Y que, por ello mismo, la Comunidad carecía de cobertura competencial para introducir tal trámite, por lo que invade la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal prevista en el artículo 149.1 6 CE, sin que concurra especialidad alguna en el derecho sustantivo autonómico que lo justifique en términos constitucionalmente admisibles conforme al indicado precepto constitucional. En efecto, explica el Tribunal, no resulta compatible con dicha atribución de competencia estatal

“[...] que el legislador autonómico establezca una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las sentencias que han de ejecutarse mediante el derribo de edificaciones, máxime cuando el precepto legal no condiciona la efectividad de la demolición judicialmente acordada al transcurso de los plazos para resolver el expediente de responsabilidad patrimonial, sino a su efectiva resolución y al pago de la indemnización acordada, de suerte que la ejecución de la sentencia termina por escapar del control judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE que resulta igualmente vulnerado”.

Y, por ello, concluye el Tribunal, deben considerarse inconstitucionales el párrafo 5.º del apartado 4.º de la disposición adicional sexta (en cuanto se refiere a los procesos de ejecución de resoluciones judiciales, no así de ejecución de actos administrativos) y el apartado 5.º en su totalidad.

4. La prohibición legal de la fracturación hidráulica (*fracking*)

Otra novedad del semestre es la aprobación de la Ley 1/2013, de 15 de abril, de prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

Cantabria es, según parece, la primera región que se ha decidido a regular —dígase mejor, a prohibir— esta técnica de extracción del gas natural acumulado no en las grandes bolsas de hidrocarburos, como se hace en los yacimientos convencionales, sino en los poros y las fisuras de ciertas rocas sedimentarias. Es una técnica que requiere realizar numerosos pozos en áreas relativamente amplias para inyectar por ellos una solución acuosa que desplaza el metano hasta permitir su recogida. Una técnica relativamente novedosa cuya incidencia ambiental, si bien aún no es del todo conocida, puede relacionarse directamente con la contaminación de acuíferos subterráneos, la inducción de movimientos sísmicos, el deterioro del paisaje, el ruido y la emisión de gases de efecto invernadero y otros efectos indirectos (tráfico de camiones para transporte del gas extraído, consumo de agua, ocupación del territorio...) que han despertado la suspicacia de casi todos los colectivos ambientalistas y ecologistas.

La falta de conocimiento preciso de los efectos que pueda tener es precisamente lo que, invocando el principio de precaución (del que se han hecho también eco el informe “Repercusiones de la extracción de gas y petróleo de esquisto en el medio ambiente y la

salud humana” [publicado en junio de 2011 por el Parlamento Europeo a instancias de su Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad] y el informe “Contribución a la identificación de posibles riesgos ambientales y para la salud humana derivados de las operaciones de extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica en Europa” [publicado en agosto de 2012 por la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea]), ha animado al legislador cántabro a aprobar en apenas tres meses y con solo media docena de enmiendas poco significantes la citada Ley, muy breve por lo demás (tres artículos, una disposición transitoria y una disposición final).

La Ley proscribire el uso de la fracturación hidráulica en todo el territorio regional, sea que se utilice para la investigación o para la extracción de gas de esquisto o no convencional (art. 1); exige a las autoridades y los funcionarios públicos de la Administración regional o local que adopten, en el ámbito de sus respectivas competencias, las medidas oportunas para paralizar cualquier actividad que contravenga dicha prohibición y para reponer la situación eventualmente alterada a su estado originario (art. 2); califica de infracción urbanística, como uso prohibido del suelo, el empleo de dicha técnica (art. 3); y alcanza a cualquier permiso o título habilitante para utilizar dicha técnica, tanto a los ya concedidos o en tramitación como a los que se soliciten a partir de su entrada en vigor, que tuvo lugar el día 26 de abril de 2013.

Una ley sencilla, como se ve, que plantea, sin embargo, algunos interrogantes. El primero de ellos es el de la articulación de la competencia estatal y autonómica, porque la Ley se aprueba invocando las competencias regionales en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; protección del medio ambiente y de los ecosistemas; sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud; e industria y régimen minero y energético. Pero las bases del régimen minero y energético son competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.25.^a CE), lo mismo que las bases y la coordinación general de la planificación de la actividad económica (art. 149.1.13.^a CE), por lo que no parece que la Comunidad Autónoma pueda excluir de modo absoluto las actividades extractivas por medio de esta técnica si encuentran cobertura y amparo en la legislación estatal básica (sin que esté todavía clara la posición estatal ante la anunciada revisión de la legislación estatal de hidrocarburos). Otro interrogante deriva de la superposición territorial de las competencias autonómicas y estatales, pues el otorgamiento de las autorizaciones de exploración y de los permisos de investigación

sobre yacimientos y almacenamientos subterráneos de hidrocarburos de ámbito suprarregional corresponde al Estado (artículo 3.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos). Y también suscita dudas, en fin, la incidencia que pueda tener la prohibición sobre los permisos ya otorgados y vigentes, por cuanto pueden haberse realizado inversiones y adquirido derechos cuya pérdida o extinción pueda merecer algún tipo de compensación.

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

5. Otras medidas legales de significación ambiental

La segunda ley de medidas antes citada, que también actualiza al alza, con carácter general, los tipos de cuantía fija de todas las tasas de la Hacienda Pública autonómica, ha introducido además cambios en los procedimientos de aprobación del Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias de Cantabria (artículo 11 de la Ley de Cantabria 5/2004, de 16 de noviembre) y del Plan de Carreteras (artículo 6 de la Ley de Cantabria 5/1996, de 17 de diciembre), con el propósito de clarificar y simplificar su tramitación y articularlos con los de la evaluación ambiental de planes y programas (previstos en la Ley 9/2006, de 28 de abril, y en la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado).

Así, el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias se tramitará simultáneamente con el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y arrancará con la aprobación inicial de un avance del Plan, proseguirá con la aprobación provisional del proyecto de Plan (que corresponderá al consejero competente) y una información pública e institucional y concluirá con la aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno (si bien antes de esta el Gobierno remitirá el proyecto de Plan al Parlamento de Cantabria para que el pleno de la cámara se pronuncie sobre él). El Plan de

Carreteras también se tramitará simultáneamente con la evaluación ambiental de planes y programas y arrancará con la aprobación inicial (que corresponderá al consejero competente), seguirá con una información pública e institucional y la aprobación provisional (también por el consejero competente) y luego se elevará al Consejo de Gobierno. La aprobación definitiva tendrá lugar ya en el Parlamento de Cantabria.

También se ha llevado a cabo una importante modificación en la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, que obedece, según la EdM, a un triple propósito: mejorar la seguridad jurídica y la eficacia en su aplicación (siendo oportuno anotar que un año después de su aprobación el Estado alumbró la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), revisar la definición de los usos permitidos en los espacios naturales protegidos y actualizar el régimen sancionador de la Ley.

Así, la anterior lista de usos y actividades permitidos se sustituye por una remisión en blanco a los instrumentos de planeamiento propios de cada espacio, considerándose permitidos, en todo lo no previsto en ellos, todos los usos y actividades necesarios para la gestión del espacio natural y todos lo que no se hayan definido como autorizables o prohibidos en aquellos instrumentos (art. 31).

En lo que respecta a la potestad sancionadora, (i) fija en un año el plazo máximo para resolver y notificar la resolución sancionadora (art. 83.3); (ii) autoriza al consejero y a los agentes de la autoridad a adoptar (y modificar) las medidas provisionales que resulten necesarias (como la paralización de obras o el decomiso de medios, instrumentos o especímenes de fauna y flora) para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento o evitar el mantenimiento del daño ocasionado por la actividad presuntamente infractora, aunque también exige que dichas medidas sean proporcionadas a los objetivos que en cada caso se pretenda conseguir (art. 83.4 y 5); (iii) rebaja la gravedad de la infracción tipificada como “obstrucción o resistencia a la labor del personal competente para la vigilancia e inspección en el ejercicio de las funciones previstas en esta Ley”, que pasa de muy grave a grave (art. 86, letra p); (iv) aumenta la gravedad de la infracción consistente en la “destrucción o deterioro significativo de los componentes de los hábitats prioritarios de interés comunitario”, que pasa de grave a muy grave, y la de “la introducción en el medio natural de ejemplares de especies o subespecies de flora y fauna exóticas invasoras sin la autorización correspondiente o con el incumplimiento de los condicionantes de dicha

autorización” (art. 85); (v) introduce nuevas infracciones graves, como el “otorgamiento de un título administrativo de intervención para ocupaciones, obras, trabajos, siembras o plantaciones en las zonas sujetas legalmente a algún tipo de limitación de uso o destino sin el informe del órgano competente en materia de conservación de la naturaleza cuando éste sea preceptivo”, la “realización de pruebas deportivas o de competición sin autorización, o con incumplimiento de las condiciones de dicha autorización en el interior de los Espacios Naturales Protegidos” y la “utilización de los instrumentos, medios o métodos de captura descritos en el Anexo VI” (art. 85); (vi) redefine los tipos de las infracciones de carácter leve para clarificar el alcance de las conductas contempladas (art. 87); (vii) eleva sustancialmente los importes de las multas que pueden imponerse (art. 88), que pueden llegar ahora hasta los 2 millones de euros (la multa más alta antes era de 300.000 euros); (viii) establece reglas específicas sobre la prescripción de las infracciones (plazos, *dies a quo*) y para la graduación de las sanciones (arts. 88 bis y 91); (ix) determina la competencia orgánica para la imposición de sanciones (art. 90); y (x) revisa el régimen del deber de restauración del medio natural dañado e indemnización por daños, acomodándolo a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental, declarándolo imprescriptible (art. 94) y contemplando la imposición de multas coercitivas para forzar a reparar los daños (art. 95).

En fin, esta segunda ley de medidas también ha suspendido cautelarmente la tramitación de las autorizaciones para los parques eólicos que traía causa de un concurso previo para la asignación de potencia eólica que fue anulado por STSJ de Cantabria de 17 de octubre de 2012. En la última crónica de 2012 ya dimos cuenta de este asunto.