

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANTABRIA (pp. 2-16)

—

DRET I POLÍTQUES AMBIENTALS A CANTÀBRIA (pp. 17-30)

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universidad de Cantabria

Sumario: 1. El desarrollo de la fiscalidad ambiental regional. 2. Parques naturales: novedades en Oyambre y Picos de Europa. 3. La gestión de los residuos: planes y regulaciones generales y sectoriales. 4. Prevención y control de los incendios forestales.

1. El desarrollo de la fiscalidad ambiental regional

En una crónica anterior dimos cuenta de la creación del Impuesto sobre el Depósito de Residuos en Vertedero, previsto en la Ley de Cantabria 6/2009, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero (por Orden HAC/15/2010, de 10 de mayo, se ha modificado la Orden HAC/25/2009, de 30 de diciembre, que estableció los requisitos para la repercusión de dicho impuesto), instrumento tributario concebido como técnica de reducción o contención de la contaminación derivada de la generación de residuos. Con esta misma finalidad ambiental ha entrado en vigor en 2011 el nuevo Impuesto sobre Bolsas de Plástico de un Solo Uso, creado por la Ley de Cantabria 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero (art. 1), un tributo de carácter extrafiscal, carente de propósito contributivo, aunque su implantación en un momento de crisis y déficit en las cuentas públicas puede resultar inoportuna para la percepción social de su finalidad ambiental y no recaudatoria.

La finalidad del tributo, en efecto, conecta con el principio ambiental clásico “quien contamina, paga”, debiendo servir para desincentivar conductas perjudiciales para el entorno y para fomentar e incentivar otras menos contaminantes, más acordes con la utilización racional de los recursos, siendo el propósito último de cualquier política de residuos la reducción de su generación y del impacto de su acumulación y gestión para la salud humana y el ambiente. Se trata aquí, pues, de reducir el uso de bolsas de plástico y fomentar su sustitución por otras biodegradables con este nuevo gravamen, tributo autonómico de naturaleza indirecta y real que ha comenzado a devengarse el 1 de enero de 2011.

Constituye el hecho imponible del impuesto el suministro al consumidor de bolsas de plástico de un solo uso en los puntos de venta de artículos o productos para el transporte de estos, aunque con excepciones; queda exento, en efecto, el suministro de bolsas de plástico usadas exclusivamente para contener determinados tipos de alimentos que no se ofrecen previamente envasados (frutas, verduras, hortalizas y tubérculos; carnes y despojos, productos y derivados cárnicos elaborados, huevos, aves, conejos de granja, caza y productos derivados de estos; pescados y otros productos de la pesca y de la acuicultura y caracoles; pan, pastelería, confitería y similares, leche y productos lácteos;

alimentos cocinados fríos y calientes, y alimentos congelados). Queda exento también el suministro de estas bolsas en los establecimientos comerciales dedicados a la venta minorista y dados de alta exclusivamente en algunos epígrafes del catálogo del Impuesto de Actividades Económicas (la agrupación 64 —Comercio al por menor de productos alimenticios, bebidas y tabaco en establecimientos permanentes—, con excepción de los epígrafes comprendidos en el grupo 645 —Comercio al por menor de vinos y bebidas de todas clases—; el grupo 646 —Comercio al por menor de labores de tabaco y de artículos de fumador—, y los epígrafes 647.3 y 647.4). Y queda exento el suministro de bolsas de plástico de tipo reutilizable y conforme con la normativa vigente.

Siendo el hecho imponible del impuesto el suministro de bolsas, como se ha dicho, son los titulares de los establecimientos los que tienen la condición de sujetos pasivos como contribuyentes, si bien se hallan obligados a repercutir íntegramente el importe total del impuesto sobre el consumidor (haciéndolo constar en la factura o el recibo correspondiente como concepto independiente e indicando el número de bolsas entregadas), por lo que su régimen se aproxima mucho al de la sustitución tributaria. De hecho, desde un punto de vista teórico, obviando que se ha elegido como hecho imponible el suministro y no la compra de las bolsas, si quien paga la bolsa es quien compra (se desagregue o no el importe de aquella en el precio marcado), hubiera sido más lógico considerar contribuyente al comprador —que es realmente quien, adquiriendo, usando y tirando la bolsa, expresa una capacidad económica que guarda directa relación con el hecho contaminante a controlar tributariamente— y atribuir al suministrador la condición de sustituto, siendo este quien, conforme a la definición legal de esta figura tributaria (art. 36.3 LGT), paga el tributo y lo repercute sobre el contribuyente. Pero, al ser el suministro y no la compra, el hecho imponible, se altera, como se ha dicho, este esquema lógico.

La base imponible se determinará teniendo en cuenta el número total de bolsas suministradas por período impositivo (el año natural, salvo que el establecimiento inicie o concluya su actividad en un término inferior) y la cuota a razón de 5 céntimos de euro por cada bolsa, y se devengará el impuesto el primer día del año o de inicio de la actividad del establecimiento. Los contribuyentes, en fin, están obligados a autoliquidar trimestralmente el impuesto e ingresar la deuda resultante en la Agencia Cántabra de Administración Tributaria.

Por otra parte, como en ejercicios anteriores, se ha procedido a revisar el catálogo de tributos autonómicos, modificando y actualizando algunos de los existentes mediante la citada Ley de Cantabria 6/2009. Así, por lo que respecta a los ambientales, el ejercicio fiscal 2011 estrena las siguientes novedades:

- Se actualiza la tarifa del Canon de Saneamiento (art. 2), cuyo componente variable se incrementa significativamente, un 14,9% en el caso de los usos domésticos y un 16,7% en el caso de los usos industriales. El incremento obedece, según lo explicado en sede parlamentaria, al principio de recuperación progresiva de costes, lo que presagia nuevas subidas (hasta que el coste del servicio pueda ser íntegramente sufragado por los usuarios en función del uso que hacen de este, su capacidad económica u otras circunstancias).
- Se actualiza la tarifa de la Tasa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (art. 4.1), incrementándola para que los usuarios participen en mayor medida en la financiación de este servicio, que se sufraga también con cargo a los fondos procedentes de otros ingresos públicos. El principio de recuperación progresiva de costes justifica también dicho incremento.
- Se actualiza la tarifa de la Tasa de Abastecimiento de Agua en Alta (art. 4.2) y, siguiendo la misma política de recuperación progresiva de costes, se incrementa la parte a sufragar por los usuarios. El coste se les traslada actualizando tanto la tarifa de la parte fija —la que responde a los costes fijos de la disponibilidad de las infraestructuras—, como la de la parte variable —la que tiene en cuenta los consumos realizados—.
- Y se actualizan, asimismo, con carácter general, los tipos de cuantía fija de las demás tasas, incrementándolos un 2% respecto de los aplicados en 2010. Así pues, han sido actualizadas las tarifas de la Tasa de Autorización Ambiental Integrada, de la Tasa por Ordenación de las Actividades Emisoras de Gases de Efecto Invernadero, de la Tasa por Control Administrativo de las Operaciones de Descontaminación de Vehículos al final de su Vida Útil, de la Tasa de Gestión Final de Residuos Urbanos, de la Tasa de Inspección en Materia de Emisiones a la Atmósfera, de la Tasa por Clausura de Vertedero o Depósito Incontrolado de Residuos Sólidos Urbanos y de la Tasa por Abastecimiento de Aguas.

La presentación de estas novedades fiscales sirve de pretexto, teniendo presente que nos hallamos ya al final de la legislatura regional, para destacar cómo ha venido desarrollándose a lo largo de ella la fiscalidad verde de la región, con la creación de nuevos tributos y la actualización de otros, de forma que se ha aplicado el principio ambiental clásico “quien contamina, paga”, que tiene también continuidad, en el orden tributario, en el principio de imputación y recuperación del coste de los servicios ambientales.

Las comunidades autónomas gozan de una potestad tributaria derivada, esto es, para establecer tributos han de tener en cuenta lo previsto no solo en la Constitución, sino también en las leyes estatales (arts. 133.2 y 157.1.b CE), de modo que han sido la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y el Estatuto de Autonomía para Cantabria (arts. 45 y 47) los que han reconocido y delimitado la autonomía financiera de la Comunidad y regulado el establecimiento de tributos autonómicos.

La capacidad tributaria autonómica es, por lo tanto, limitada y queda enmarcada por los siguientes principios constitucionales y legales: i) el principio de reserva de ley, de modo que la creación de nuevos tributos requiere la intervención legislativa del Parlamento cántabro (arts. 9.1.a EAC y 31.3 y 133 CE); ii) el principio de competencia material, de forma que la creación de tributos debe estar vinculada al ejercicio de actividades o a finalidades relacionadas con las materias de competencia autonómica; iii) el principio de separación o interdicción de la sobreimposición, de modo que los tributos autonómicos no pueden recaer sobre hechos imponibles ya gravados por el Estado (art. 6.2 LOFCA), aunque un mismo hecho imponible pueda ser objeto de gravámenes diferenciados (STC 37/1987, de 26 de marzo); iv) el principio de territorialidad, que circunscribe la potestad tributaria autonómica a los elementos patrimoniales, rendimientos originados, gastos realizados, etc., dentro del territorio regional (arts. 157.2 CE y 9.a y .b LOFCA), y v) el principio de no interferencia en la libertad de circulación de personas, mercancías, servicios o capitales, o en la libertad de residencia o establecimiento, en aras de la unidad de mercado deseada por el ordenamiento constitucional (art. 139.2 CE) y eurocomunitario (art. 3.3 Tratado de la Unión Europea).

Con los límites descritos, las CCAA pueden configurar y exigir nuevos tributos bajo cualquiera de las formas generalmente previstas por el ordenamiento tributario general

(cuyo principal hito normativo es la Ley General Tributaria, Ley 58/2003, de 17 de diciembre [LGT]), o sea, impuestos, tasas y contribuciones especiales, conforme a la clasificación tributaria que realiza el artículo 2.2 LGT. Estos tributos pueden tener como finalidad única o primordial la recaudación u obtención de los ingresos necesarios para el sostenimiento general de los gastos públicos (finalidad fiscal o recaudatoria, que es consustancial a la noción misma de tributo), por lo que se conocen como tributos de carácter fiscal, o pueden incorporar además una intención o propósito distinto, no estrictamente fiscal o recaudatorio, de forma que se establecen como instrumentos (de disuasión, por ejemplo) al servicio de una determinada política sectorial (empleo, vivienda o, en lo que ahora toca, protección ambiental), por lo que se denominan tributos de carácter extrafiscal.

Pues bien, no siendo muy amplio el margen para la creación de tributos que dejan los límites mencionados, algunas comunidades, como la cántabra, han encontrado en la política ambiental el espacio económico y la justificación para la creación de nuevos tributos o la modificación de los existentes. En esta crónica hemos destacado la creación del Impuesto sobre Bolsas de Plástico de un Solo Uso; anteriormente, el Impuesto sobre Depósito de Residuos en Vertedero, que grava la acumulación o el depósito de residuos en suelo y fomenta las actividades de aprovechamiento, reciclado o valorización de residuos; el Canon de Saneamiento, que grava la generación y el vertido por parte del contribuyente de aguas residuales y fomenta el consumo responsable del agua, al tiempo que sirve para trasladar a los consumidores de agua el coste de los servicios de saneamiento y depuración que facilitan la regeneración ambiental; el Impuesto de Matriculación de Vehículos, que incrementa la presión sobre los vehículos más contaminantes para fomentar la compra de otros ambientalmente más eficientes, o, en fin, el cobro de tasas por la prestación de servicios públicos de contenido o propósito ambiental o por la utilización de las infraestructuras ambientales, para trasladar a sus usuarios el coste de estos y fomentar su uso racional o la corresponsabilidad patrimonial de quienes obtienen provecho de actividades contaminantes (como las tasas de gestión de residuos sólidos urbanos, las de abastecimiento de agua en alta, las de prestación de servicios de regulación ambiental —autorizaciones ambientales, ordenación de emisores de gases de efecto invernadero, inspección de emisiones—, etc.).

Son todos ellos tributos que, según lo expuesto, deberían servir como instrumento para la ejecución de dicha política y no tener solo un propósito recaudatorio general,

tentación política en la que puede ser fácil caer cuando, en situaciones de crisis económica como la presente, disminuyen los recursos ordinarios que proporcionan otras fuentes tributarias y no puede sufragarse con ellos el gasto público. El incremento de la presión fiscal, sea por la implantación de nuevos tributos, sea por la elevación de tarifas de los existentes, es, precisamente, uno de los argumentos recurrentes con los que la oposición ha venido criticando la actuación del Gobierno en este último período de la legislatura regional.

Que el empleo de estos instrumentos tributarios especiales —aunque la finalidad de todo tributo sea, por esencia, recaudar— no se aparte de su finalidad teórica parece indispensable para que se interioricen socialmente el principio de “quien contamina, paga” y la necesidad de contener y asumir los costes de la sostenibilidad, porque las infraestructuras de mantenimiento que contribuyen a mantener o mejorar las condiciones ambientales y la calidad de vida no se sufragan solas. En esa línea, la recuperación de costes, trasladando los gastos de inversión y funcionamiento de las infraestructuras y los servicios ambientales a sus usuarios directos, en proporción a la intensidad del desgaste, uso o aprovechamiento de estos bienes ambientales, parece una consecuencia necesaria del principio “quien contamina, paga”; ahora bien, desde la perspectiva inversa, también parece necesaria la progresiva afectación o vinculación de los ingresos así obtenidos a los objetivos ambientales que justifican las exacciones, para evitar que puedan ser atraídos por un propósito recaudatorio general que tiene en el ámbito de la tributación fiscal —no en el de la extrafiscalidad— su lugar propio.

2. Parques naturales: novedades en Oyambre y Picos de Europa

En el ámbito de la protección de espacios, en esta ocasión debemos dar cuenta del Decreto 89/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Oyambre, un espacio natural que tiene una larga historia administrativa que parece oportuno resumir para explicar por qué este instrumento de ordenación llega veintidós años después —sí, veintidós años nada menos— de la declaración de protección de este entorno litoral.

Dicha declaración se hizo bajo la vigencia de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, que no exigía la aprobación de planes de ordenación específicos, remitiéndose a la planificación urbanística —planes especiales— su

ordenación y gestión. La declaración de espacio protegido, aun pudiendo hacerse por normas reglamentarias, fue realizada mediante la Ley de Cantabria 4/1988, de 26 de octubre, que tenía el contenido típico y 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), pero que debía ser completada por las determinaciones de un plan especial para la zona agrícola y ganadera que envolvía el espacio protegido. Este plan fue aprobado por la Comisión Regional de Urbanismo el 11 de mayo de 1998, casi una década después, y fue sucesivamente recurrido, y los litigios concluyeron con sucesivas declaraciones de nulidad del TSJ de Cantabria, la primera de ellas por Sentencia de 23 de junio de 2000 (a la que siguieron las SS de 5 de septiembre de 2000 y 9 de enero de 2001), fundadas en la falta de adecuación a las exigencias de la legislación estatal de protección de espacios naturales y de la legislación urbanística. La Sentencia del TSJ de Cantabria de 23 de junio de 2000 fue confirmada por otra del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2003.

En el curso de dicho litigio, por otra parte, había sido aprobada la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, legislación estatal básica que sí exigía que estos espacios fueran ordenados a través de instrumentos específicos: los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN). De modo que, eliminado por decisión judicial el plan especial inicialmente trazado, se hacía necesario aprobar un PORN y así lo advirtió el propio Tribunal Supremo. El Gobierno regional se dispuso, pues, a elaborar el referido PORN incoando el correspondiente procedimiento en 2005. Hallándose en esta tesitura, la legislación estatal básica recibió continuidad en el ordenamiento autonómico a través de la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, que determinó el procedimiento de elaboración y aprobación de los PORN de la región y el alcance o eficacia jurídica de estos instrumentos, al tiempo que modificaba la Ley de Cantabria 4/1988 para adecuarla al nuevo marco legal estatal y autonómico en lo referente a los instrumentos jurídicos de ordenación y gestión del Parque, y para incluir los límites exteriores de este —los mismos terrenos que originariamente se pretendían ordenar con el plan especial anulado— en el ámbito del PORN que se estaba elaborando para organizar la gestión y protección de este espacio.

Bajo estas nuevas determinaciones prosiguió la elaboración del PORN de Oyambre, en cuyo procedimiento debieron también tenerse en cuenta las exigencias, en el ámbito de la evaluación ambiental, de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado. Completada dicha evaluación, en octubre de 2010 fue finalmente aprobada su memoria ambiental y, tras obtener el informe favorable del patronato del Parque, el PORN quedó definitivamente aprobado por el decreto citado.

Muy cerca de este espacio, por cierto, el proyecto de construcción de una carretera regional (la variante este de Comillas, carretera CA-135) ha sido motivo de un litigio judicial resuelto por STJ Cantabria de 6 de marzo de 2010, que declara nulo dicho proyecto. En la sección de jurisprudencia comentaremos más detalladamente esta sentencia, pero por su trascendencia en el régimen de la protección de espacios —ligada a una muy discutible posición sobre el alcance de la función jurisdiccional— parece oportuno mencionarla aquí.

La particularidad del caso reside en el hecho de que el Tribunal considera ilegal el proyecto porque desconoce o ignora las limitaciones derivadas de la Directiva CEE/43/1992, de 21 de mayo, sobre conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que creó la red de espacios naturales protegidos denominada Natura 2000, a pesar de que la carretera proyectada no discurre por, ni afecta a, un lugar de interés comunitario propiamente dicho e integrado en la referida Red Natura 2000. En efecto, la Sala concluye, a la vista de un informe pericial (sobre las afectaciones ambientales del proyecto), que un paraje afectado por el trazado de la carretera merece la consideración y la protección propia de los LIC. Dicho de otro modo, se atribuye las funciones de calificación ambiental propias de la Administración (sin ser la calificación del paraje, como se ha dicho, objeto del proceso), obviando los procedimientos y criterios o juicios técnicos que en su día llevaron a dejar fuera de la lista regional de LIC dicho paraje. La Sentencia ha sido recurrida en casación.

En el capítulo de los parques naturales, el año 2011 presenta también como novedad organizativa el Decreto 89/2010, de 16 de diciembre, que aprueba los estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación del consorcio interautonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.

Recuérdese que esta gestión consorciada trae causa de la jurisprudencia constitucional, que, al corresponder a las CCAA las competencias de ejecución en materia ambiental,

concluyó que estas debían asumir conjuntamente la gestión de los espacios naturales que se extendieran sobre sus territorios (STC 194/2004, de 10 de noviembre), como sucede en el caso del Parque Nacional de los Picos de Europa, que se extiende por el territorio de Asturias, Cantabria y Castilla y León. A raíz de ese pronunciamiento, la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza (DA 4.º) previó que la Administración regional pudiera gestionar “en su territorio los Parques Nacionales que se extiendan por éste y por el de otra u otras Comunidades Autónomas en cooperación con éstas, mediante fórmulas que al efecto se acuerden”, y la Ley 16/2006, de 24 de octubre, autorizó el Convenio de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa mediante un consorcio interadministrativo. Ahora son los estatutos del consorcio creado los que han recibido la aprobación de las comunidades implicadas.

3. La gestión de los residuos: planes y regulaciones generales y sectoriales

Entre las novedades acaecidas desde la última crónica, en materia de residuos debemos dar cuenta de la modificación de la Ley de Cantabria 8/1993, de 18 de noviembre, del Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, llevada a cabo por la Ley de Cantabria 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero (art. 17).

Son dos los cambios introducidos: el primero aclara que el alcance del servicio autonómico de gestión de residuos urbanos por recogida selectiva en puntos limpios comprende únicamente los residuos de origen doméstico (nuevo artículo 8.1.a); el segundo añade un cuadro de infracciones y sanciones por incumplimiento de las determinaciones del Plan de Gestión o de sus disposiciones de desarrollo sobre el servicio público autonómico de recogida de residuos (nuevo artículo 10). Así, las infracciones de la normativa reguladora del funcionamiento de los puntos limpios pueden ser muy graves (como el depósito de los residuos en los puntos limpios, incumpliendo las condiciones establecidas, con perturbación grave del ambiente, la salud e higiene públicas o la seguridad de los consumidores; o la comisión de una tercera infracción grave en el plazo de un año cuando haya recaído sanción firme en vía administrativa por las dos anteriores), graves (como el depósito inadecuado si no implica una perturbación grave; o la comisión de una tercera infracción leve en el plazo

de un año cuando haya recaído sanción firme en vía administrativa por las dos anteriores) y leves (el resto de las infracciones). Las infracciones pueden ser sancionadas con multa de 30.001 euros a 1.200.000 euros, las muy graves; de 601 euros a 30.000 euros, las graves, y de hasta 600 euros, las leves.

Siguiendo con los residuos, hay que mencionar también el Decreto 68/2010, de 7 de octubre, sobre residuos sanitarios y asimilados que, a falta de otra normativa específica de origen estatal o comunitario (la Directiva CE/98/2008, de 19 de noviembre, de Residuos no contiene previsiones sobre este tipo concreto de residuos), viene a regular la producción y gestión de los residuos generados en el ejercicio de actividades profesionales y empresariales relacionadas con la salud y la estética en Cantabria (derogando y sustituyendo al Decreto 22/1990, de 7 de mayo, sobre gestión de residuos hospitalarios en Cantabria).

La regulación se refiere, pues, a los residuos producidos en hospitales, centros sanitarios, clínicas y sanatorios, centros de atención primaria, centros de planificación familiar, centros sociosanitarios y asistenciales, clínicas dentales, oficinas de farmacia que realicen formulación magistral o análisis clínicos, clínicas veterinarias, explotaciones ganaderas, laboratorios de análisis clínicos, bancos de sangre y de material biológico humano, laboratorios de experimentación o investigación asociada, e institutos anatómicos forenses, y a los producidos por cualquier otra actividad profesional o empresarial que tenga relación con la investigación, la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de la salud humana o animal. A dichos residuos se asimilan los producidos en los establecimientos de cuidado y mejora de la estética, como los centros de belleza, capilares, de microimplantación de pigmentos, de tatuaje, de perforación cutánea y otros que presten servicios análogos. No se regirán por esta normativa, sino por la que más específicamente les corresponde, los residuos radiactivos, los residuos peligrosos, los restos humanos de suficiente entidad, los animales muertos, los desperdicios de origen animal y los subproductos animales no destinados al consumo humano, y los residuos urbanos que generen las actividades antes mencionadas pero que no sean específicos de ellas, como pueden ser los residuos de cocina y alimentación, el papel, el cartón, el vidrio, los materiales de oficina y talleres, los residuos de jardinería, de construcción y demolición, y cualesquiera otros que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los producidos en domicilios.

La disposición categoriza estos residuos en dos grupos, uno para los que carecen de riesgo (grupo I) y otro para los que sí lo tienen (grupo II), y organiza el control y la gestión de estos residuos teniendo en cuenta esa distinción. Las actividades generadoras de residuos del grupo II deben ser autorizadas previamente por el órgano ambiental competente y las empresas que gestionen estos residuos deben también asentarse en el registro administrativo correspondiente u obtener la autorización pertinente de conformidad con lo dispuesto en la normativa general de residuos.

Estos residuos pueden ser gestionados en los propios centros de producción atendiendo a criterios de separación y minimización, y ajustándose a las condiciones técnicas señaladas en la propia disposición, que establece también las reglas por las que deben regirse su valorización y eliminación. Entre dichas condiciones está, por cierto, la de contar con un “plan de gestión intracentro de residuos” visado por la autoridad administrativa ambiental cuando se generen más de 100 kilogramos al mes de residuos del grupo II. Si la gestión de estos residuos se realizara fuera de los centros de producción, deberán observarse también las reglas sobre recogida, transporte, almacenamiento, valorización y tratamiento o eliminación (incineración, autoclave...) que contempla esta disposición.

El mismo propósito preventivo tiene, en otro sector industrial, el Decreto 72/2010, de 28 de octubre, sobre producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en Cantabria, aunque en este caso sí existe una normativa estatal básica de referencia, el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, que trae causa de la habilitación otorgada al Gobierno por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos para fijar disposiciones específicas relativas a la producción y gestión de los diferentes tipos de residuos (art. 1.2) y para regular los términos de la obligación del poseedor de residuos de construcción y demolición de separarlos por tipos de materiales (artículo 11.1 en la redacción dada por la DF 1.ª de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera).

El Decreto autonómico se dicta, pues, para facilitar la aplicación regional de la normativa estatal y, en algún caso, también para elevar el nivel de protección que dispensa dicha normativa.

Al primer propósito obedece, por ejemplo, el precepto (art. 4) que refleja y aclara la distribución competencial entre la Administración autonómica y las administraciones

locales —teniendo estas últimas el protagonismo en la gestión de estos residuos—, al tiempo que apela a la colaboración interadministrativa. A la primera corresponden la elaboración y aprobación del Plan de Residuos de Construcción y Demolición de Cantabria; la autorización e inscripción registral de las actividades de gestión de estos residuos; la vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión cuando no sean de competencia local, y la gestión final —mediante valorización o eliminación— de los residuos procedentes de obras menores y de reparación domiciliaria. A las segundas, la elaboración y aprobación de los planes locales de residuos de construcción y demolición; las competencias relacionadas con la constitución y devolución de las garantías financieras que deben prestar los titulares de licencias de obras, y la vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de los residuos procedentes de obras menores y de reparación domiciliaria y la recogida y transporte de estos. Pero se autoriza a las administraciones a establecer fórmulas de colaboración para el mejor ejercicio de sus competencias, hallándose las entidades locales obligadas, por otra parte, a facilitar mensualmente a la Comunidad la relación de licencias urbanísticas otorgadas para las actividades que generen este tipo de residuos, con excepción de las licencias para obras menores (art. 11).

El Plan de Residuos de Construcción y Demolición de Cantabria ha de servir también para aplicar más eficazmente la normativa estatal, concretándose en dicho instrumento los objetivos cuantitativos y cualitativos de reducción, separación de materiales, reutilización, reciclado y otras formas de valorización de los residuos de construcción y demolición (en necesaria correspondencia, claro está, con los objetivos definidos en la legislación comunitaria y estatal). Téngase presente, por otra parte, que en 2010 se revisaron los objetivos del Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010, mediante el Decreto 15/2010, de 4 de marzo, para el desarrollo del Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010 (aprobado, a su vez, por el Decreto 102/2006, de 13 de octubre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos). Dicho Plan preveía aprobar una veintena de instrumentos, si bien al final se redujo su número a cuatro: el Plan de Residuos Municipales, el Plan de Residuos del Sector Primario, Sanitario y Veterinario, el Plan de Residuos del Sector Industrial, Construcción y Minería y el Plan de Residuos Especiales. Estos instrumentos se han aprobado con tanto retraso que se ha procedido también (visto el desfase fáctico y jurídico existente en relación con algunos objetivos fijados para el período 2006-2010) a establecer los

objetivos del Plan de Residuos para el período 2010-2014. Así pues, los nuevos planes estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2014, momento en que se resolverá sobre su prórroga o revisión.

También en desarrollo de la legislación estatal, el nuevo decreto concreta los términos de la obligación de constituir, con carácter previo al otorgamiento de la licencia de obras, una garantía financiera para responder de las obligaciones derivadas de la gestión de estos residuos. E incluye una serie de anexos con modelos a utilizar por los productores y gestores para el cumplimiento de algunas de sus obligaciones de carácter documental.

En relación con el segundo propósito (elevar el nivel de protección que proporciona la legislación estatal), se introduce en la Comunidad un mecanismo de control que asegure el origen y destino de las tierras y piedras no contaminadas que se empleen para obras de acondicionamiento, relleno o restauración, tanto mediante la inclusión de esta información en el estudio de gestión que ha de presentar el productor de tales residuos, como mediante el certificado que debe extender el titular de la obra o emplazamiento donde vayan a utilizarse estas. Respecto a la reglamentación estatal, que excluye de su ámbito de aplicación estas tierras y piedras, es una previsión novedosa ya que viene a fomentar su reutilización en una misma obra o en otra distinta o en algún otro espacio adecuado. Es decir, cuando las tierras y piedras se utilicen para estas finalidades, no será necesaria la intervención de un gestor de residuos, precisamente porque en este supuesto no tendrán la consideración de residuo. Esto no significa, sin embargo, que las tierras y piedras dejen de ser lo que por su utilidad perdida son, esto es, residuos, si no se utilizan para tales actividades de restauración, acondicionamiento o relleno, debiendo en tal caso ser entregadas a vertedero autorizado para su eliminación.

A mejorar el nivel básico de protección viene también la exigencia de que los residuos inertes sean sometidos a una operación de valorización antes de ser utilizados en obras de acondicionamiento, restauración o relleno.

Por otra parte, en la DA 2.^a del Decreto se enuncian algunas medidas para apoyar o facilitar la gestión de estos residuos, como la celebración de contratos públicos para lograr un mayor aprovechamiento de esta tipología de residuos o el fomento de la suscripción de acuerdos entre los productores para la creación de sistemas organizados de gestión.

4. Prevención y control de los incendios forestales

En el ámbito de la protección del medio natural, ha de citarse también el Decreto 12/2011, de 17 de febrero, que aprueba el nuevo Reglamento del Operativo de Lucha Contra los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Cantabria, y deroga el anteriormente vigente (Decreto 116/2006, de 16 de noviembre).

En realidad, como la propia justificación del nuevo decreto reconoce expresamente, los principios que inspiraron la organización del servicio de lucha contra los incendios forestales siguen siendo los mismos, y, por lo tanto, debe tratarse de (i) un servicio de titularidad pública; (ii) gestionado por la propia Administración regional; (iii) desempeñado por empleados públicos seleccionados por su formación y capacitación intelectual y física en interés de la seguridad y eficacia ante las arriesgadas funciones que llegan a realizar; (iv) dotado de medios materiales suficientes y adecuados, y (v) prestado en colaboración con las demás administraciones públicas, considerando sus respectivas competencias y capacidades.

Pues bien, si el modelo organizativo seguirá siendo, en esencia, el mismo, ¿qué es lo que justifica su reordenación? ¿Cuáles son las novedades o cambios introducidos?

La respuesta se encuentra en la experiencia acumulada durante la vigencia de la regulación anterior, pues con la organización preexistente se habían advertido pérdidas de eficiencia en el servicio asociadas a la falta de permanencia o continuidad en el funcionamiento del operativo y a la insuficiencia de los tiempos de respuesta en la detección y atención de las intervenciones contra incendios.

Asegurar, pues, que el sistema es capaz de dar una respuesta permanente, asegurar que puede proporcionar una cobertura temporal completa (24 horas/365 días), es el principal objetivo de la nueva regulación. Y con este propósito se procede a: i) dividir el territorio regional en tres sectores, disponiendo una dotación personal y material permanente en cada uno de ellos de modo que puedan realizarse las salidas para extinción en un tiempo no superior a los 15 minutos; ii) mantener en cada una de las 13 comarcas forestales de la región un técnico de guardia que pueda actuar como director de extinción, y iii) mantener una dotación de reserva que pueda activarse en situaciones de mayor gravedad para concitar todos los efectivos de las comarcas afectadas. Con estos objetivos, la nueva regulación, que responde a los objetivos y fines de la Ley 43/2003, de 21 de

noviembre, de Montes y expresa las potestades autonómicas de organización, concreta los aspectos de dotación, técnicos, funcionales y operativos de la prestación de este servicio.

Sumari: 1. El desenvolupament de la fiscalitat ambiental regional. 2. Parcs naturals: novetats a Oyambre i als Picos de Europa. 3. La gestió de residus: plans i regulacions generals i sectorials. 4. Prevenció i control d'incendis forestals.

1. El desenvolupament de la fiscalitat ambiental regional

En una crònica anterior vam donar compte de la creació de l'impost sobre dipòsit de residus en abocaments, previst en la Llei de Cantàbria 6/2009, de 28 de desembre, de mesures fiscals i de contingut financer (mitjançant l'Ordre HAC/15/2010, de 10 de maig, s'ha modificat l'Ordre HAC/25/2009, de 30 de desembre, que va establir els requisits per a la repercussió d'aquest impost), instrument tributari concebut com a tècnica de reducció o contenció de la contaminació derivada de la generació de residus. Amb aquesta mateixa finalitat ambiental ha entrat en vigor el 2011 el nou impost sobre bosses de plàstic d'un sol ús, creat per la Llei de Cantàbria 11/2010, de 23 de desembre, de mesures fiscals i de contingut financer (art. 1). Un tribut de caràcter extrafiscal, sense propòsit contributiu, tot i que la seva implantació en un moment de crisi i dèficit en els comptes públics pot resultar inoportuna per a la percepció social de la seva finalitat ambiental i no recaptadora.

La finalitat del tribut, en efecte, connecta amb el principi ambiental clàssic "qui contamina paga", que ha de servir per desincentivar conductes perjudicials per a l'entorn i fomentar i incentivar-ne altres de menys contaminants, més d'acord amb la utilització racional dels recursos, ja que el propòsit últim de qualsevol política de residus ha de ser reduir-ne la generació i l'impacte de l'acumulació i gestió per a la salut humana i l'ambient. Amb aquest nou gravamen, es tracta, doncs, de reduir l'ús de bosses de plàstic i fomentar-ne la substitució per d'altres de biodegradables, tribut autonòmic de naturalesa indirecta i real que ha començat a meritjar l'1 de gener de 2011.

Constitueix el fet imposable de l'impost el subministrament de bosses de plàstic d'un sol ús al consumidor en punts de venda d'articles o de productes que s'hagin de transportar, tot i que amb excepcions: queda exempt, en efecte, el subministrament de bosses de plàstic usades exclusivament per a determinats tipus d'aliments que no van prèviament envasats (fruita, verdura, hortalisses i tubercles; carn i despulles, productes i derivats carnis elaborats, ous, aus, conills de granja, caça i els productes que se'n deriven; peix i altres productes de pesca i d'aqüicultura i caragols, pa, pastisseria, confiteria i similars i de llet i productes lactis; aliments cuinats freds i calents, i aliments congelats). Queda exempt també el fet de subministrar aquestes bosses en establiments

comercials dedicats a la venda minorista i donats d'alta exclusivament en algun epígraf del Catàleg d'impost d'activitats econòmiques (grup 64 —comerç al detall de productes alimentaris, begudes i tabac en establiments permanents — amb excepció dels epígrafs que comprèn el grup 645 —comerç al detall de vins i begudes de tota mena—, el grup 646 —comerç al detall de labors de tabac i d'articles de fumadors— i els epígrafs 647.3 i 647.4). I queda exempt el subministrament de bosses de plàstic reutilitzable i d'acord amb la normativa vigent.

Atès que el fet imposable de l'impost és el subministrament de bosses, com hem dit, els titulars dels establiments són els qui tenen la condició de subjectes passius com a contribuents, i es troben obligats, però, a repercutir íntegrament l'import total de l'impost sobre el consumidor (i ho han de fer constar a la factura o rebut corresponents, com a concepte independent i han d'indicar el nombre de bosses lliurades), de manera que el seu règim s'aproxima molt al de la substitució tributària. De fet, des d'un punt de vista teòric, obviant que s'ha triat com a fet imposable el subministrament i no la compra de bosses, si qui paga la bossa és qui compra (se'n desagregui o no l'import en el preu del mercat), hauria estat més lògic considerar el comprador com a contribuent — que és realment qui, havent adquirit, usat i tirat la bossa, expressa una capacitat econòmica que guarda relació directa amb el fet contaminant que s'ha de controlar tributàriament— i atribuir al subministrador la condició de substitut, el qual és qui, d'acord amb la definició legal d'aquesta figura tributària (art. 36.3 LGT), paga el tribut i el repercuteix sobre el contribuent. Però, ja que el fet imposable és el subministrament i no la compra, aquest esquema lògic, com hem dit, s'altera.

La base imposable es determina tenint en compte el nombre total de bosses subministrades per període impositiu (l'any natural, llevat que l'establiment iniciï o conclogui l'activitat en un termini inferior) i la quota a raó de 5 cèntims d'euro per cada bossa, i es merita l'impost el primer dia de l'any o d'inici de l'activitat de l'establiment. En conclusió, els contribuents, estan obligats a autoliquidar trimestralment l'impost i ingressar el deute resultant a l'Agència Càntabra d'Administració Tributària.

D'altra banda, com en exercicis anteriors, s'ha revisat el Catàleg de tributs autonòmics, del qual se n'ha modificat i actualitzat uns quants mitjançant la Llei de Cantàbria 6/2009. Així, pel que fa a tributs ambientals, l'exercici fiscal 2011 presenta les novetats següents:

-S'actualitza la tarifa del cànon de sanejament (art. 2), el component variable del qual s'incrementa significativament, un 14,9% en el cas d'usos domèstics i un 16,7% en el cas d'usos industrials. L'increment obeeix, segons el que hem explicat en seu parlamentària, al principi de recuperació progressiva de costos que presagia nous augments (fins que els usuaris puguin subvenir el cost del servei íntegrament en funció de l'ús en que fan, de la seva capacitat econòmica o d'altres circumstàncies).

-S'actualitza la tarifa de la taxa de gestió de residus sòlids urbans (art. 4.1), s'incrementa, perquè els usuaris participin en més gran mesura en el finançament d'aquest servei que se sufraga també a càrrec de fons procedents d'altres ingressos públics. El principi de recuperació progressiva de costos justifica també aquest increment.

-S'actualitza la tarifa de la taxa d'abastament d'aigua en alta (art. 4.2) i, seguint la mateixa política de recuperació progressiva de costos, se n'incrementa la part que han de sufragar els usuaris. El cost se'ls trasllada actualitzant tant la tarifa de part fixa, la qual respon als costos fixos de disponibilitat d'infraestructures, com la de part variable, que té en compte el consum realitzat.

-I s'actualitzen, així mateix, amb caràcter general, els tipus de quantia fixa de les altres taxes, i s'incrementen un 2% respecte dels aplicats el 2010. Així, doncs, s'han actualitzat les tarifes de la taxa d'autorització ambiental integrada, de la taxa d'ordenació de les activitats emissores de gasos d'efecte hivernacle, de la taxa de control administratiu de les operacions de descontaminació de vehicles al final de la vida útil, de la taxa de gestió final de residus urbans, de la taxa d'inspecció en matèria d'emissions a l'atmosfera, de la taxa de clausura d'abocador o dipòsit incontrolat de residus sòlids urbans i de la taxa d'abastament d'aigües.

Davant del final de la legislatura regional, la presentació d'aquestes novetats fiscals serveix de pretext per destacar com s'ha desenvolupat la fiscalitat verda de la regió durant tot el període, amb la creació de nous tributs i amb l'actualització d'altres, donant expressió al principi ambiental clàssic de "qui contamina paga", que té també continuïtat, en l'ordre tributari, pel principi d'imputació i recuperació del cost de serveis ambientals.

Les comunitats autònomes gaudeixen d'una potestat tributària derivada, això és, per establir tributs han de tenir en compte el que preveu no només la Constitució sinó també

les lleis estatals (art. 133.2 i 157.1.b CE), de manera que han estat la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) i l'Estatut d'autonomia de Cantàbria (art. 45 i 47) els que han reconegut i delimitat l'autonomia financera de la Comunitat i han regulat l'establiment de tributs autonòmics.

La capacitat tributària autonòmica és, per tant, limitada i queda emmarcada pels principis constitucionals i legals següents: (i) El principi de reserva de llei, de manera que la creació de nous tributs requereix la intervenció legislativa del Parlament càntabre (art. 01/09 . a EAC i 31.3 i 133 CE); (ii) El principi de competència material, de manera que la creació de tributs ha d'estar vinculada a l'exercici d'activitats o finalitats relacionades amb les matèries de competència autonòmica; (iii) El principi de separació o interdicció de la sobreimposició, de manera que els tributs autonòmics no poden recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat (art. 6.2 LOFCA), tot i que un mateix fet imposable pugui ser objecte de gravàmens diferenciats (STC 37/1987, de 26 de març); (iv) El principi de territorialitat, que circumscriu la potestat tributària autonòmica als elements patrimonials, rendiments originats, despeses realitzades, etc., en el territori regional (art. 157.2 CE i 9.a i .b LOFCA). I, (v) El principi de no-interferència en la llibertat de circulació de persones, mercaderies, serveis o capitals o en la llibertat de residència o establiment, en nom de la unitat de mercat desitjada per l'ordenament constitucional (art. 139.2 CE) i eurocomunitari (art. 3.3 del Tractat de la Unió Europea).

Amb els límits descrits, les comunitats autònomes poden configurar i exigir nous tributs sota qualsevol de les formes generalment previstes per l'ordenament tributari general (la principal fita normativa de les quals és la llei general tributària, la Llei 58/2003, de 17 de desembre [LGT]), o sigui, impostos, taxes i contribucions especials, d'acord amb la classificació tributària que fa l'article 2.2 LGT. Tributs que poden tenir com a finalitat única o primordial recaptar o obtenir els ingressos necessaris per al sosteniment genèric de les despeses públiques (finalitat fiscal o recaptatòria, que és consubstancial a la noció mateixa de tribut) —tributs de caràcter fiscal, segons diuen—, o incorporar, a més a més, una intenció o propòsit diferent, no estrictament fiscal o recaptatori, establint-se com a instruments (de dissuasió, per exemple) al servei d'una determinada política sectorial (ocupació, habitatge o, en el que ara toca, protecció ambiental —tributs de caràcter extrafiscal.

Doncs bé, sense ser molt ampli el marge per crear tributs que deixen els límits esmentats, algunes comunitats, com la càntabra, han trobat en la política ambiental

l'espai econòmic i la justificació per crear nous tributs o modificar-ne els existents. En aquesta crònica hem destacat la creació de l'impost de bosses de plàstic d'un sol ús; anteriorment, impost de dipòsit de residus a l'abocador, que grava l'acumulació o el dipòsit de residus al sòl i fomenta les activitats d'aprofitament, de reciclatge o de valorització de residus, el cànon de sanejament, que grava la generació i l'abocament al contribuent d'aigües residuals i fomenta el consum responsable de l'aigua, alhora que serveix per traslladar als consumidors d'aigua el cost dels serveis de sanejament i depuració que faciliten la regeneració ambiental; l'impost de matriculació de vehicles, que incrementa la pressió sobre els més contaminants per fomentar la compra de vehicles ambientalment més eficients, o, finalment, el cobrament de taxes per la prestació de serveis públics de contingut o propòsit ambiental o per la utilització d'infraestructures ambientals, per traslladar-ne als usuaris el cost i fomentar-ne l'ús racional o la corresponsabilitat patrimonial dels que obtenen profit d'activitats contaminants (com les taxes de gestió de residus sòlids urbans, la d'abastament d'aigua en alta, les de prestació de serveis de regulació ambiental —autoritzacions ambientals, ordenació d'emissors de gasos d'efectes hivernacle, inspecció d'emissions—, etc.).

Tots són tributs que, segons el que hem exposat, haurien de servir com a instrument per executar aquesta política i no tenir només un propòsit recaptatori general, temptació política en la qual pot ser fàcil caure quan, en situacions de crisi econòmica com la present, disminueixen els recursos ordinaris que proporcionen altres fonts tributàries i no pot subvenir-hi la despesa pública. L'increment de la pressió fiscal, sigui per la implantació de nous tributs, sigui per l'elevació de tarifes dels existents, és, precisament, un dels arguments recurrents amb què l'oposició ha criticat l'actuació del Govern en aquest últim decurs de la legislatura regional.

Que l'ús d'aquests instruments tributaris especials —tot i que la finalitat de tot tribut és, per essència, recaptar— no s'aparti de la seva finalitat teòrica sembla indispensable perquè s'interioritzi socialment el principi de “qui contamina paga” i la necessitat de contenir i assumir els costos de la sostenibilitat, perquè les infraestructures de manteniment que contribueixen a mantenir o millorar les condicions ambientals i la qualitat de vida, no se sufraguen soles. En aquesta línia, la recuperació de costos, que trasllada les despeses d'inversió i funcionament de les infraestructures i serveis ambientals als usuaris directes, en proporció a la intensitat del desgast, de l'ús o de l'aprofitament d'aquests béns ambientals, sembla una conseqüència necessària del

principi de “qui contamina paga”, però, des de la perspectiva inversa, també sembla necessària l’afectació o vinculació progressiva dels ingressos obtinguts d’aquesta manera als objectius ambientals que justifiquen les exaccions, per evitar que puguin ser atrets per un propòsit recaptatori general que té en el àmbit de la tributació fiscal —no en el de l’extrafiscalitat— un lloc propi.

2. Parcs naturals: novetats a Oyambre i als Picos de Europa

Pel que fa a la protecció d’espais, en aquesta ocasió hem de donar compte del Decret 89/2010, de 16 de desembre, pel qual s’aprova el Pla d’Ordenació de Recursos Naturals del Parc Natural d’Oyambre. Un espai natural que té una llarga història administrativa que sembla oportú resumir per explicar per què aquest instrument d’ordenació arriba vint anys més tard —sí, vint-i-dos anys ni més ni menys— de la declaració de protecció d’aquest entorn litoral.

Aquesta declaració es va fer quan era vigent la Llei 15/1975, de 2 de maig, d’espais naturals protegits, que no exigia aprovar plans d’ordenació específics, amb la qual cosa l’ordenació i gestió es remetien a la planificació urbanística —plans especials. La declaració d’espai protegit, tot i que es pot fer mitjançant normes reglamentàries, es va realitzar mitjançant la Llei de Cantàbria 4/1988, de 26 d’octubre, que tenia el contingut típic i característic dels instruments de protecció (delimitació territorial, ordenació d’usos per zones, prohibició d’activitats, utilitat pública expropiatòria, remissió al règim sancionador de la legislació bàsica) però que s’havia de completar per les determinacions d’un pla especial per a la zona agrícola i ramadera que envoltava l’espai protegit. La Comissió Regional d’Urbanisme va aprovar aquest pla l’11 de maig de 1998, gairebé una dècada després, i successivament recorregut, amb la qual cosa els litigis es van concloure amb successives declaracions de nul·litat del TSJ de Cantàbria, la primera de les quals per la Sentència de 23 de juny de 2000 (a la qual van seguir les sentències de 5 de setembre de 2000 i 9 gener 2001), fundades en la manca d’adequació a les exigències de legislació estatal de protecció d’espais naturals i de legislació urbanística. Aquesta sentència va ser confirmada per una altra del Tribunal Suprem d’11 de desembre de 2003.

D’altra banda, en el curs d’aquest litigi es va aprovar la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació d’espais naturals i de flora i fauna silvestre, legislació estatal bàsica que

exigia que aquests espais s'ordenessin mitjançant instruments específics: els plans d'ordenació de recursos naturals (PORN). De manera que, eliminat el pla especial inicialment traçat per decisió judicial, calia aprovar el PORN, i així ho va advertir el mateix Tribunal Suprem. El Govern regional, doncs, va elaborar el PORN esmentat i va incoar el corresponent procediment el 2005. Trobant-se en aquesta tessitura, però, la legislació estatal bàsica va rebre continuïtat per l'ordenament autonòmic mitjançant la Llei de Cantàbria 4/2006, de 19 de maig, de conservació de la natura, que va determinar el procediment d'elaboració i aprovació dels PORN de la regió i l'abast o l'eficàcia jurídica d'aquests instruments, alhora que modificava la Llei de Cantàbria 4/1988 per adequar-la al nou marc legal estatal i autonòmic pel que fa als instruments jurídics d'ordenació i de gestió del parc i per incloure els límits exteriors del parc —els mateixos terrenys que originàriament es pretenien ordenar amb el pla especial anul·lat— en l'àmbit del PORN que s'estava elaborant per organitzar la gestió i protecció d'aquest espai.

Sota aquestes noves determinacions, l'elaboració del PORN d'Oyambre va prosseguir, en el procediment del qual també van haver de tenir en compte les exigències, en l'ordre de l'avaluació ambiental, de la Llei de Cantàbria 17/2006, d'11 de desembre, de control ambiental integrat. Un cop completada l'avaluació, a l'octubre de 2010 es va aprovar finalment la memòria ambiental i després d'obtenir l'informe favorable del patronat del parc va quedar definitivament aprovat pel decret esmentat.

Molt a prop d'aquest espai, per cert, el projecte de construcció d'una carretera regional (la variant est de Comillas, carretera CA-135) ha estat motiu d'un litigi judicial resolt per la STJ Cantàbria de 6 de març de 2010, que va declarar nul aquest projecte. En la secció de jurisprudència, comentarem més detalladament aquesta sentència, però per la transcendència que té en el règim de protecció d'espais —lligada a una posició molt discutible sobre l'abast de la funció jurisdiccional— sembla oportú esmentar-la aquí.

La particularitat del cas està en el fet que el Tribunal considera el projecte il·legal perquè desconeix o ignora les limitacions derivades de la Directiva CEE/43/1992, de 21 de maig, sobre conservació d'hàbitats naturals i de fauna i flora silvestres, que va crear la xarxa espais naturals protegits anomenada Natura 2000, tot i que la carretera projectada no transcorre pel lloc d'interès comunitari pròpiament dit integrat en l'esmentada Xarxa Natura 2000 ni l'afecta. En efecte, la Sala conclou, en vista de l'informe pericial (sobre les afeccions ambientals del projecte), que el paratge afectat

pel traçat de la carretera mereix la consideració i la protecció pròpia dels LIC. En altres paraules, s'atribueix les funcions de qualificació ambiental pròpies de l'Administració (sense que la qualificació del paratge, com hem dit, sigui objecte del procés), i s'obvien els procediments i criteris o judicis tècnics que en el seu dia van portar a deixar fora aquest paratge de la llista regional de LIC. La sentència ha estat recorreguda en cassació.

En el capítol de parcs naturals, el 2011 presenta també com a novetat organitzativa el Decret 89/2010, de 16 de desembre, que aprova els estatuts reguladors dels òrgans de gestió i participació del Consorci Interautonòmic per a la Gestió Coordinada del Parc Nacional dels Picos de Europa.

Cal recordar que aquesta gestió consorciada porta causa de la jurisprudència constitucional que, atès que correspon a les comunitats autònomes les competències d'execució en matèria ambiental, va concloure que havien d'assumir conjuntament la gestió dels espais naturals que s'estenguessin sobre els seus territoris (STC 194/2004, de 10 de novembre), com succeeix en el cas del parc natural dels Picos de Europa, que s'estén pel territori d'Astúries, Cantàbria i Castella i Lleó. Arran d'aquest pronunciament, la Llei de Cantàbria 4/2006, de 19 de maig, de conservació de la naturalesa (DA 4t), va preveure que l'Administració regional pogués gestionar “en su territorio los Parques Nacionales que se extiendan por éste y por el de otra u otras Comunidades Autónomas en cooperación con éstas, mediante fórmulas que al efecto se acuerden”, i la Llei 16/2006, de 24 d'octubre, va autoritzar el conveni de col·laboració entre les comunitats autònomes de Cantàbria, Castella i Lleó i el Principat d'Astúries per a la gestió coordinada del parc nacional dels Picos de Europa mitjançant un consorci interadministratiu. Ara són els estatuts del consorci creat els que han rebut l'aprovació de les comunitats implicades.

3. La gestió de residus: plans i regulacions generals i sectorials

Entre les novetats esdevingudes des de l'última crònica, en matèria de residus hem de donar compte de la modificació de la Llei de Cantàbria 8/1993, de 18 de novembre, del Pla de Gestió de Residus Sòlids Urbans, duta a terme per la Llei de Cantàbria 11/2010, de 23 de desembre, de mesures fiscals i de contingut financer (art. 17).

Els canvis introduïts són dos: el primer aclareix que l'abast del servei autonòmic de gestió de residus urbans per recollida selectiva en deixalleries afecta únicament els residus d'origen domèstic (nou art. 8.1.a). El segon afegeix el quadre d'infraccions i de sancions per incompliment de les determinacions del pla de gestió o les seves disposicions de desenvolupament sobre el servei públic autonòmic de recollida de residus (nou article 10). Així, les infraccions de la normativa reguladora del funcionament de les deixalleries poden ser molt greus (com el dipòsit de residus a les deixalleries que incompleixen les condicions establertes amb pertorbació greu de l'ambient, la salut i la higiene públiques o la seguretat dels consumidors, o la comissió d'una tercera infracció greu en el termini d'un any, quan hagi recaigut sanció ferma en via administrativa per les dues anteriors), greus (com el dipòsit inadequat si no implica una pertorbació greu, o la comissió d'una tercera infracció lleu en el termini d'un any, quan hagi recaigut sanció ferma en via administrativa per les dues anteriors) i lleus (la resta de les infraccions). Les infraccions poden ser sancionades amb multa de 30.001 euros a 1.200.000 euros, les molt greus; de 601 euros a 30.000 euros, les greus, i de fins a 600 euros, les lleus.

Continuant amb els residus, també cal esmentar el Decret 68/2010, de 7 d'octubre, sobre residus sanitaris i assimilats que, a falta d'altra normativa específica d'origen estatal o comunitari (la Directiva CE/98/2008, de 19 de novembre, de residus, no conté previsions sobre aquest tipus particular de residus), regula la producció i gestió dels residus generats en l'exercici d'activitats professionals i empresarials relacionades amb la salut i l'estètica a Cantàbria (que deroga i substitueix el Decret 22/1990, de 7 de maig, sobre gestió de residus hospitalaris a Cantàbria).

La regulació es refereix, doncs, als residus que es produeixen als hospitals, centres sanitaris, clíniques i sanatoris, centres d'atenció primària, centres de planificació familiar, centres sociosanitaris i assistencials, clíniques dentals, oficines de farmàcia que realitzin formulació magistral o anàlisis clíniques, clíniques veterinàries, explotacions ramaderes, laboratoris d'anàlisis clíniques, bancs de sang i de material biològic humà, laboratoris d'experimentació o investigació associada, instituts anatòmics forenses, i qualsevol altra activitat professional o empresarial que tingui relació amb la investigació, la prevenció, el diagnòstic i el tractament de la salut humana o animal. A aquests residus s'assimilen els que es produeixen en els establiments de cura i millora de l'estètica, com els centres de bellesa, capil·lars, de microimplantació de pigments, de

tatuatge, de perforació cutània i altres que prestin serveis anàlegs. No es regeixen per aquesta normativa, sinó per la que els correspon més específicament, els residus radioactius, els residus perillosos, les restes humanes de suficient entitat, els animals morts, les deixalles d'origen animal i els subproductes animals no destinats al consum humà i els residus urbans que generin les activitats abans esmentades però que no siguin específics d'aquesta activitat, com poden ser residus de cuina i alimentació, paper, cartró, vidre, materials d'oficina i tallers, residus de jardineria, de construcció i demolició i qualsevol dels que per la seva naturalesa o composició puguin assimilar-se als que es produeixen en domicilis.

La disposició categoritza aquests residus en dos grups, un per als que no tenen risc (grup I) i un altre per als que sí que en tenen (grup II), i organitza el control i la gestió d'aquests residus tenint en compte aquesta distinció. Les activitats generadores de residus del grup II han de ser autoritzades prèviament per l'òrgan ambiental competent, i les empreses que gestionin aquests residus també han d'assentar-se en el registre administratiu corresponent o obtenir l'autorització pertinent de conformitat amb el que disposa la normativa general de residus.

Aquests residus es poden gestionar en els mateixos centres de producció atenent criteris de separació i minoració i ajustant-se a les condicions tècniques assenyalades en la mateixa disposició que també estableix les regles amb les quals s'ha de basar la valorització i l'eliminació. Entre aquestes condicions està, per cert, la de disposar del Pla de Gestió Intracentre de Residus visat per l'autoritat administrativa ambiental quan es generen més de 100 quilograms de residus al mes del grup II. Si la gestió d'aquests residus es realitza fora dels centres de producció, també s'han de tenir en compte les regles sobre recollida, transport, emmagatzematge, valorització i tractament o eliminació (incineració, autoclau ...) que preveu aquesta disposició.

El mateix propòsit preventiu té, en un altre sector industrial, el Decret 72/2010, de 28 d'octubre, sobre producció i gestió de residus de construcció i demolició a Cantàbria, encara que en aquest cas hi ha normativa estatal bàsica de referència, el Reial decret 105/2008 d'1 de febrer, que porta causa de l'habilitació atorgada al Govern per la Llei 10/1998, de 21 d'abril, de residus per fixar disposicions específiques relatives a la producció i gestió dels diferents tipus de residus (art. 1.2) i per regular els termes de l'obligació del posseïdor de residus de construcció i demolició de separar-los per tipus

de materials (art. 11.1 en la redacció donada per la DF 1a la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera).

Per tant, el decret autonòmic es dicta per facilitar l'aplicació regional de la normativa estatal i en algun cas també per elevar el nivell de protecció que dispensa la normativa.

El precepte (art. 4), que reflecteix i aclareix la distribució competencial entre l'Administració autonòmica i les administracions locals —les quals, aquestes últimes, tenen protagonisme en la gestió d'aquests residus—, obeeix, per exemple, al primer propòsit, alhora que apel·la a la col·laboració interadministrativa. A la primera hi corresponen l'elaboració i l'aprovació del Pla de Residus de Construcció i Demolició de Cantàbria, l'autorització i la inscripció registral de les activitats de gestió d'aquests residus, la vigilància, la inspecció i la sanció de les activitats de producció i gestió quan no siguin de competència local i la gestió final —mitjançant valorització o eliminació— dels residus procedents d'obres menors i de reparació domiciliària. A les segones, l'elaboració i l'aprovació dels plans locals de residus de construcció i demolició, les competències relacionades amb la constitució i devolució de les garanties financeres que han de prestar els titulars de llicències d'obres, la vigilància, inspecció i sanció de les activitats de producció i gestió dels residus procedents d'obres menors i de reparació domiciliària i la recollida i transport. Però s'autoritzen les administracions a establir fórmules de col·laboració per exercir millor les seves competències, d'aquesta manera les entitats locals es troben obligades, d'altra banda, a facilitar mensualment a la comunitat la relació de llicències urbanístiques atorgades per a les activitats que generen aquest tipus de residus, amb excepció de les llicències per a obres menors (art. 11).

El Pla de Residus de Construcció i Demolició de Cantàbria ha de servir també per aplicar més eficaçment la normativa estatal, amb la qual cosa en aquest instrument es concreten els objectius quantitius i qualitius de reducció, separació de materials, reutilització, reciclatge i altres formes de valorització dels residus de construcció i demolició (en correspondència necessària, és clar, amb els objectius definits en la legislació comunitària i estatal). Cal tenir present, d'altra banda, que el 2010 es van revisar els objectius del Pla de Residus de Cantàbria 2006-2010, mitjançant el Decret 15/2010, de 4 de març, per al desenvolupament del Pla de Residus de Cantàbria 2006-2010 (aprovat, al seu torn, pel Decret 102/2006, de 13 d'octubre, d'acord amb el que preveu l'art. 5 de la Llei 10/1998, de 21 d'abril, de residus). Aquest pla preveia aprovar una vintena d'instruments que, finalment, s'han agregat i s'han reduït a quatre: el Pla de

Residus Municipals; el Pla de Residus del Sector Primari, Sanitari i Veterinari; el Pla de Residus del Sector Industrial, Construcció i Mineria, i el Pla de Residus Especials. Instruments aprovats amb tant de retard que (vist el desfasament fàctic i jurídic existent amb relació a alguns objectius fixats per al període 2006-2010) s'han establert els objectius del Pla de Residus per al període 2010-2014. Així, doncs, els nous plans estan vigents fins al 31 de desembre de 2014, moment que es resoldrà la pròrroga o la revisió.

També en desplegament de la legislació estatal, el nou decret concreta els termes de l'obligació de constituir una garantia financera per respondre de les obligacions derivades de la gestió d'aquests residus, amb caràcter previ a l'atorgament de la llicència d'obres. I inclou una sèrie d'annexos amb els models que han d'emprar els productors i gestors per complir amb algunes de les seves obligacions de caràcter documental.

Al segon propòsit (elevant el nivell de protecció que proporciona la legislació estatal) ve la introducció a la comunitat d'un mecanisme de control que asseguri l'origen i el destí de les terres i pedres no contaminades que s'utilitzin per a obres de condicionament, farciment o restauració, tant mitjançant la inclusió d'aquesta informació en l'estudi de gestió que ha de presentar el productor d'aquests residus, com mitjançant el certificat que ha d'estendre el titular de l'obra o emplaçament on s'hagin d'emprar. És una previsió nova, perquè la reglamentació estatal exclou de l'àmbit d'aplicació aquestes terres i pedres, que en fonamenta la reutilització en una mateixa obra o en una altra de diferent o en algun altre espai adequat. És a dir, quan les terres i pedres s'utilitzin per a aquestes finalitats no caldrà que intervingui un gestor de residus, precisament perquè en aquest cas no tindran la consideració de residu. Encara que això no significa que les terres i pedres deixin de ser el que, per la seva pèrdua utilitat, són, és a dir, residus, si no s'utilitzen per a tals activitats de restauració, condicionament o rebliment, en aquest cas s'han de lliurar a un abocador autoritzat perquè s'eliminin. L'exigència que els residus inerts se sotmetin a l'operació de valorització abans de ser utilitzats en obres de condicionament, restauració i reble, millora el nivell bàsic de protecció

D'altra banda, en la DA 2a del decret s'enuncien algunes mesures per donar suport a la gestió d'aquests residus o facilitar-la, com la formalització de contractes públics per aprofitar més aquesta tipologia de residus o el foment de la subscripció d'acords entre productors per crear sistemes organitzats de gestió.

4. Previsió i control d'incendis forestals

Quant a la protecció del medi natural, també hem d'esmentar el Decret 12/2011, de 17 de febrer, que aprova el nou Reglament de l'operatiu de lluita contra els incendis forestals a la Comunitat Autònoma de Cantàbria, que deroga el decret vigent (Decret 116/2006, de 16 de novembre).

En realitat, com la mateixa justificació del nou decret reconeix expressament, els principis que van inspirar l'organització del servei de lluita contra incendis forestals continuen sent els mateixos i, per tant, s'ha de tractar: (i) D'un servei de titularitat pública; (ii) Gestionat per la mateixa administració regional; (iii) Servit per empleats públics seleccionats per la seva formació i capacitació intel·lectual i física en interès de la seguretat i eficàcia de les arriscades funcions que arriben a realitzar; (iv) Dotat de mitjans materials suficients i adequats; (v) Prestat en col·laboració amb les altres administracions públiques, considerant les seves respectives competències i capacitats.

Doncs bé, si el model organitzatiu ha de continuar sent, en essència, el mateix, què és el que en justifica la reordenació? Quines són les novetats o els canvis que s'hi han introduït?

La resposta es troba en l'experiència acumulada sota la vigència de la regulació anterior, ja que amb l'organització preexistent s'havien advertit pèrdues d'eficiència en el servei associats a la manca de permanència o continuïtat en el funcionament de l'operatiu i la insuficiència dels temps de resposta en la detecció i atenció de les intervencions contra incendis.

Assegurar, doncs, que el sistema és capaç de donar resposta permanent, assegurar que pugui proporcionar una cobertura temporal completa (24 hores/365 dies) és el principal objectiu de la nova regulació. I amb aquest propòsit: (i) Es divideix el territori regional en tres sectors, i disposar de dotació personal i material permanent en cada un, de manera que poden realitzar sortides d'extinció en temps no superior a 15 minuts; (ii) Es manté en cadascuna de les tretze comarques forestals de la regió un tècnic de guàrdia que pugui actuar com a director d'extinció. I (iii) és manté una dotació de reserva que pugui activar-se en situacions de més gravetat que conciti tots els efectius de les comarques afectades.

Amb aquests objectius, la nova regulació, que respon als objectius i fins de la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests, i expressa les potestats autonòmiques d'organització, concreta els aspectes de dotació, tècnics, funcionals i operatius de la prestació d'aquest servei.