

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANTABRIA

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Cantabria

SUMARIO: 1. El inicio de una nueva legislatura y un nuevo gobierno. 2. La reordenación integral de la bahía de Santander. 3. Política de aguas: el nuevo plan de abastecimiento y saneamiento.

1. El inicio de una nueva legislatura y un nuevo gobierno

Comenzaremos la crónica de este segundo semestre de 2015 con una breve referencia al escenario parlamentario resultante de las elecciones autonómicas, que ha propiciado un cambio de gobierno y la reestructuración del Ejecutivo regional.

Como apuntamos en la crónica anterior, accedieron al Parlamento dos nuevas fuerzas políticas (Podemos-Cantabria y Ciudadanos), y el Parlamento regional presenta ahora la configuración política que muestra la tabla adjunta.

Como puede verse, ninguna de las fuerzas parlamentarias reunía los escaños suficientes (19, mayoría absoluta) para formar gobierno en solitario y finalmente fue investido presidente el candidato del Partido Regionalista de Cantabria,

en segunda votación y por mayoría simple (17 votos a favor), con el apoyo del Grupo Socialista, la abstención del Grupo Parlamentario de Podemos-Cantabria y el voto en contra de los grupos Popular y Mixto.

Por Decreto del Presidente 3/2015, de 10 de julio, se reorganizaron las consejerías de la Administración regional (ocho en total), creándose, en lo que ahora nos importa, la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social. Y la estructura básica de esta consejería quedó posteriormente definida mediante el Decreto 83/2015, de 31 de julio. Así, los órganos de la Consejería con competencias en materia de protección ambiental son los siguientes:

- La Secretaría General.
- La Dirección General de Medio Ambiente, de la que depende la Subdirección General de Aguas.
- La Dirección General de Urbanismo.

Parlamento de Cantabria	
Grupo Parlamentario	Escaños
Popular	13
Regionalista	12
Socialista	5
Podemos-Cantabria	3
Mixto*	2
(*) 2 diputados del partido Ciudadanos	

— La Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística, de la que depende la Subdirección General de Planificación Territorial y del Paisaje.

Siguen adscritos a la Consejería el Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA), organismo autónomo con competencias en materia de evaluación ambiental e información ambiental (incluida la participación y la educación ambiental y la promoción del voluntariado en este ámbito), y Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria, S. A. (MARE), empresa pública regional que tiene encomendada la gestión de diversos servicios ambientales (agua, residuos...).

En este momento inicial de la legislatura, el nuevo ejecutivo está manteniendo reuniones con los distintos agentes sociales al efecto de orientar y priorizar sus actuaciones y ya se ha anunciado la elaboración de un plan de ordenación del territorio para la región y una nueva ley del suelo con los que proporcionar más seguridad jurídica, simplificar los procedimientos y regular el desarrollo urbanístico de la región; materia que, a pesar del parón derivado de la crisis económica, sigue constituyendo motivo de preocupación para los colectivos ecologistas (hallándose aún pendientes de ejecución algunas sentencias de derribo de construcciones levantadas ilegalmente).

2. La reordenación integral de la bahía de Santander

Una de las últimas actuaciones ambientales del Gobierno saliente fue la aprobación del Plan Especial de la Actuación Integral Estratégica de Reordenación de la Bahía de Santander, un instrumento previsto en Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (POL), que finalmente ve la luz casi tres lustros después de su entrada en vigor.

El Plan Especial pretende alinearse con los objetivos generales del POL, a saber: (i) mantener la calidad y unidad paisajística; (ii) recuperar y mantener los hábitats y ecosistemas naturales existentes en la bahía (como las Marismas de Alday y las Marismas Negras y Blancas); (iii) propiciar las funciones como espacio de ocio y contacto con el medio natural; (iv) determinar las áreas para operaciones de cambio de uso de carácter estratégico; y (v) consolidar y crear corredores ambientales en relación con la bahía de Santander. Pero también proclama otros específicos que, en realidad, más parecen ser principios inspiradores del instrumento —derivados, por lo demás, del

propio marco normativo en el que se inserta— que objetivos suyos, utilizándose además una “jerga” que en ocasiones se antoja vacua de significado, cuando no superflua. Son los siguientes: (i) consecución de los objetivos territoriales fijados en el POL (como no podía ser de otro modo, siendo un instrumento de ejecución de este); (ii) respeto “de los valores territoriales y ambientales existentes a partir de su reconocimiento [sic]”; (iii) ordenación del uso del territorio e integración de las actuaciones de intervención; (iv) coordinación y cooperación entre las distintas administraciones implicadas en el ámbito de actuación en atención a sus competencias y ámbitos de decisión (como no podía ser de otro modo); (v) favorecimiento de la multifuncionalidad en un territorio diverso y complejo como el del entorno de la bahía, respetando los usos existentes y atendiendo otras posibilidades, siempre que sean compatibles con los valores de este; (vi) potenciación de la cohesión territorial del entorno de la bahía, evitando, en lo posible, su fragmentación (articulando “mecanismos que favorezcan un uso y lectura comunes [sic]”); (vii) potenciación de la identidad territorial de la bahía a partir de los elementos más representativos del territorio, el paisaje o el patrimonio construido; (viii) proposición de actuaciones “en base [sic]” a su demanda, atractivo y viabilidad y ajustadas a las posibilidades de mantenimiento futuro; (ix) y planificación “desde una lectura multiescalar que permita atender los requerimientos de un marco territorial y las singularidades y aptitudes locales [sic]”.

Y para cumplir dichos objetivos se apoya en los instrumentos técnicos o acciones previstos también en el POL y en otras actuaciones materiales concretas. Así, (i) la elaboración de un catálogo de construcciones existentes de carácter tradicional y de valor patrimonial (edificaciones domésticas —caseríos, casas, cuadras, etc.— y otras de uso civil —puentes, ermitas, cargaderos mineros, etc.—), con el fin de permitir su rehabilitación y reutilización; (ii) la compatibilización y coordinación con los proyectos y actuaciones derivados de las competencias sectoriales; (iii) la definición de una zonificación pormenorizada, indicando las condiciones morfológicas y tipológicas de las áreas de recuperación de la fachada marítima y fijando los parámetros urbanísticos de los bordes urbanos de posible desarrollo —siendo en este punto oportuno recordar que el anexo III del POL definió ya, en función de dichas condiciones, una serie de áreas (de Recuperación Ambiental, de Reordenación, Económico-Productiva y de Conservación Paisajística) a partir de las cuales se identifican distintos ámbitos de actuación (de Interés Ambiental [IA], de Interés Territorial y Paisajístico [ITP], de

Integración [AI] y Estratégicos [AE]), con la correspondiente asignación de usos (desde la prohibición más intensa hasta la posibilidad de transformar urbanísticamente el suelo)—; (iv) la creación de una red de parques periurbanos apoyados en la recuperación y regeneración ambiental de las áreas de marisma como corredores ambientales de este entorno metropolitano de elevado valor ambiental y paisajístico; (v) la configuración de áreas dotacionales y de servicios, zonas verdes y espacios libres; (vi) la consolidación y creación de itinerarios de movilidad peatonal prioritaria como ejes estructurales de la futura conurbación metropolitana y como elementos de referencia espacial y preservación de los valores naturales y paisajísticos; y (vii) la protección del paisaje (el entorno de Peña Cabarga, en los municipios de Medio Cudeyo y Villaescusa, que es el fondo escénico de la bahía de Santander).

Estas son, en fin, las características esenciales del Plan Especial —que, con el aparato gráfico correspondiente, ocupa 157 páginas del boletín oficial de la Comunidad—, del que no resulta posible hacer aquí una descripción o análisis más pormenorizado.

3. Política de aguas: el nuevo plan de abastecimiento y saneamiento

En materia de aguas, dos son las novedades a reseñar. Una, de carácter formal, en relación con la atribución de la competencia sobre balsas privadas. La otra, de mucho mayor alcance, sobre el abastecimiento y saneamiento de aguas.

La competencia en materia de seguridad de presas, balsas y embalses situados en el dominio público hidráulico corresponde al Estado y se ejerce a través de las confederaciones hidrográficas, salvo que haya sido objeto de traspaso (posibilidad prevista en el artículo 148.1.10 CE). Y la competencia sobre presas, balsas o embalses artificiales ubicados fuera de dicho dominio (frecuentemente de titularidad privada, destinados al aprovechamiento de aguas de esta naturaleza o para su empleo en instalaciones industriales) corresponde, residualmente, a la Comunidad Autónoma (como reconoce el propio Decreto 12/2015, de 12 de marzo). Pero el artículo 360 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (tras la modificación efectuada por Real Decreto 9/2008, de 11 de enero), exige que las comunidades autónomas designen cuál es el órgano competente en materia de seguridad de dichos sistemas hidráulicos cuando les corresponda su gestión por haberles sido traspasada o cuando, hallándose fuera del dominio público hidráulico,

ostenten competencia propia sobre ellos, con el fin de delimitar la responsabilidad en su vigilancia, pues son instalaciones no exentas de riesgos para el ambiente o las personas (ahí tenemos, en la memoria, el suceso de Aznalcóllar). Y por ello se atribuye dicha competencia a la Subdirección General de Aguas, integrada en la consejería competente en materia ambiental.

La otra novedad se concreta en dos disposiciones reglamentarias: el Decreto 33/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Abastecimiento y Saneamiento de Cantabria; y el Decreto 36/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Económico-Financiero del abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad.

Con la elaboración, tramitación y aprobación del aludido Plan, reguladas en el artículo 12 de la Ley de Cantabria 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Cantabria, se da cumplimiento a esta al concretarse las necesidades y los objetivos generales y las prioridades regionales en materia de abastecimiento y saneamiento de aguas, tratando de garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos y de las inversiones a realizar y de prevenir la contaminación del medio acuático natural. A tal efecto, contempla una zonificación del territorio regional en función de los recursos hídricos disponibles y las demandas de agua existentes, siendo la aglomeración poblacional (urbana o rural, según corresponda) la unidad territorial de referencia para ordenar las actuaciones de saneamiento; identifica las infraestructuras de abastecimiento actuales (las más relevantes, la denominada Autovía del Agua —autonómica— y el bitrasvase Ebro-Pas-Besaya —estatal—) y las previstas; y programa las inversiones a realizar para la ejecución de las infraestructuras previstas (unos 400 millones de euros para unas 1.300 obras hidráulicas).

El Plan, de vigencia indefinida (pero revisable cada ocho años o antes si varían sustancialmente los objetivos a cumplir, los mecanismos de financiación o el marco jurídico existente), clasifica los sistemas de saneamiento de aguas residuales urbanas en función de la ubicación geográfica del vertido y la población que lo genera, distinguiendo la zona litoral, que es la que concentra también mayor población, de la interior, con aglomeraciones urbanas de dimensión variada.

Desde el punto de vista normativo, en fin, las determinaciones del Plan establecen los límites de emisión y las condiciones para el tratamiento de las aguas residuales urbanas,

de conformidad con las exigencias de la Directiva 91/271/CE y las normas nacionales de trasposición —básicamente, el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre—.

Dichas determinaciones también delimitan la competencia para la gestión de las infraestructuras de saneamiento no estatales, distinguiéndose:

— Las infraestructuras de titularidad y competencia municipal que, por su importancia social, económica o ambiental, el propio Plan declara de interés autonómico y pasan a ser gestionadas por la Administración autonómica.

— Las infraestructuras que venían siendo gestionadas por la Administración autonómica y que, por discurrir íntegramente por un término municipal y carecer de interés autonómico, serán gestionadas por el municipio correspondiente.

— Las infraestructuras supramunicipales, que serán gestionadas por la Administración autonómica, como hasta ahora.

Y son determinaciones subordinadas, como no podía ser de otra forma, a las exigencias de la legislación sectorial (servidumbres aeronáuticas, planes urbanísticos, protección de costas, protección ambiental...), que condicionará el desarrollo concreto de las actuaciones realizadas en ejecución del Plan.

En fin, las inversiones que programa el Plan requieren una financiación adecuada, y por ello la disposición final primera, apartado 2, de la Ley de Cantabria 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Cantabria, otorgaba al Gobierno de Cantabria un plazo de tres meses para aprobar las normas reglamentarias necesarias para la aplicación del régimen económico-financiero regulado en dicha Ley. Dicho mandato ha sido cumplido con la segunda disposición antes citada, el Decreto 36/2015, de 22 de mayo, cuyo anexo incorpora el Reglamento de Régimen Económico-Financiero del abastecimiento y saneamiento de aguas. La citada Ley prevé que se apliquen un canon del agua residual y una tasa autonómica de abastecimiento de agua, que se harán efectivos a partir del 1 de enero de 2016.

Por razones de espacio tampoco resulta posible realizar aquí un estudio minucioso de dicho régimen, cuyos rasgos generales se expusieron en la crónica anterior cuando dimos cuenta de la aprobación de la Ley 2/2014.