

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANTABRIA (pp. 2-15)

—

DRET I POLÍTIQUES AMBIENTALS A CANTÀBRIA (pp. 16-28)

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universidad de Cantabria

SUMARIO: 1. La reorganización del Gobierno cántabro y sus directrices políticas. 2. La política ambiental desde la óptica presupuestaria. 3. La cuestionada constitucionalidad de la Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril. 4. La ordenación de suelos contaminados.

1. La reorganización del Gobierno cántabro y sus directrices políticas

La crónica de este semestre debe comenzar dando cuenta de los resultados del proceso electoral celebrado el 22 de mayo de 2011, que ha conducido a la formación de una nueva mayoría parlamentaria en la región, de signo político diferente, y de un nuevo Gobierno, para cuya formación se han reestructurado los departamentos anteriormente existentes.

Aunque el Partido Popular (PP) ha sido tradicionalmente la fuerza más votada en la región, los resultados de los dos comicios anteriores permitieron al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y al Partido Regionalista de Cantabria (PRC) coaligarse para formar gobierno. En esta ocasión, sin embargo, por la continuada pérdida de respaldo electoral del PSOE, los resultados han permitido al PP formar gobierno en solitario, otorgándole mayoría absoluta en el Parlamento cántabro. El reparto de escaños quedó como sigue:

Partido	2003	2007	2011
PP	18	17	20
PSOE	13	10	7
PRC	8	12	12

El nuevo Gobierno, apelando a principios de austeridad y ahorro, racionalización de la Administración y eficacia, ha reducido el número de consejerías (de 10 a 8), reuniendo las competencias en materia de ordenación territorial y urbanística y las competencias ambientales en una nueva Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo (Decreto de Presidencia 9/2011, de 28 de junio, de reorganización de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

A los aludidos principios se refiere también el Decreto de Presidencia 11/2011, de 30 de junio, por el que se aprueban directrices generales de la acción de gobierno en materia de organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Se trata de una disposición novedosa y peculiar. En el ordenamiento regional no hay precedentes de una norma, como esta, de carácter aparentemente programático y con la mera finalidad de dirigir u orientar la actuación del Consejo de Gobierno. Pero con ella recibe expresión concreta la facultad del presidente de “fijar las directrices generales de la acción de gobierno y asegurar su continuidad y cumplimiento”, enunciada en el artículo 11.a de la Ley de Cantabria 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y de dirigir y coordinar la actuación de los miembros del Gobierno, según lo previsto en el artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía. Dirigida a los consejeros (“Estas directrices constituyen un mandato a los miembros del Gobierno”, se aclara en el preámbulo), pues, sin relevancia jurídica fuera de la propia organización administrativa, el carácter de la disposición se halla más próximo al de las circulares o instrucciones de servicio que al de las disposiciones generales ordinarias, que tienen, por el contrario, un valor normativo general.

En todo caso, debiendo quedar reflejadas en esta crónica tanto las novedades normativas como las políticas en que se enmarcan, interesa dar cuenta sucinta de los objetivos y las directrices que propone la disposición con el fin declarado de lograr “una reducción y un control inmediato del gasto público”, aunque, como se verá luego, el gasto previsto para 2012, según resulta del anteproyecto de presupuestos para 2012, será ligeramente superior al presupuestado para 2011. Cabe pensar, no obstante, en una reducción del gasto en la fase de ejecución, esto es, modificando a la baja o dejando sin realizar partidas de gasto cuando resulte posible (solución que, ciertamente, se cohonestaría mal con el carácter vinculante de los presupuestos, dado que son aprobados por ley autonómica).

Las directrices abogan por la simplificación del sector público autonómico (mediante la reducción del número de entes y organismos públicos y la disminución del número de altos cargos y directivos de las consejerías —en particular, los subdirectores generales, que solo existirán en aquellos supuestos en los que existan razones que lo justifiquen—, empresas y entidades públicas), una mayor transparencia, austeridad y eficacia en el gasto (para lo que se prevé la elaboración de un plan cuatrienal de racionalización del gasto corriente —con medidas de gestión del patrimonio inmobiliario, compras centralizadas, centralización de servicios, gastos de representación y publicidad, uso del parque móvil, telefonía móvil, ahorro energético—, la evaluación financiera del

entramado de organismos, fundaciones y empresas con participación pública autonómica y el desarrollo de un portal de transparencia administrativa) y una reducción de cargas administrativas (simplificación de procedimientos, impulso de la tramitación telemática, coordinación interadministrativa...).

Directrices de carácter general u horizontal a las que se añaden otras referidas a políticas públicas concretas bajo la competencia de los respectivos departamentos. Así, en lo que atañe a la política ambiental (aunque las medidas competen a distintas consejerías), se propone lo siguiente:

1. Definir criterios para afrontar con las mayores garantías el problema de las urbanizaciones afectadas por sentencias de derribo.
2. Impulsar prácticas municipales apropiadas para la inmediata reactivación del suelo destinado a usos productivos, equipamientos socioculturales y espacios ambientalmente cualificados.
3. Impulsar un pacto de calidad ambiental para Torrelavega y su comarca, contemplando integralmente todos los problemas derivados del transporte, la producción y los hábitos de consumo energético.
4. Elaborar un informe económico-financiero sobre la ejecución de la llamada Autovía del Agua que sirva de soporte a la petición de Cantabria de que el Estado cumpla sus compromisos adquiridos sobre dicha infraestructura.
5. Planificar nuevas y más significativas actuaciones del sector forestal.
6. Suprimir la fiscalidad sobre las bolsas de plástico (por Ley de Cantabria 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero, se creó el Impuesto sobre Bolsas de Plástico de un Solo Uso, que se viene exigiendo desde hace menos de un año).
7. Elaborar un nuevo Plan Energético Regional.
8. Fomentar la inversión empresarial en nuevas estructuras turísticas, como campos de golf, con iniciativa y financiación privadas.

Con las premisas organizativas antes descritas, pues, se aprobó el Decreto 87/2011, de 7 de julio, que modificó la estructura básica de las consejerías (suprimiendo o fusionando el número de órganos directivos, que pasa de 59 a 50), organizando la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo del siguiente modo:

- Secretaría General, que mantiene su estructura anterior.
- Dirección General de Medio Ambiente, que ahora tiene también las competencias, funciones y estructuras de la extinta Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua. Depende de ella la Subdirección General de Aguas.
- Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística, que mantiene las competencias, funciones y estructuras que tenía cuando dependía de la extinta Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo.
- Dirección General de Urbanismo, que mantiene las competencias, funciones y estructuras que tenía cuando dependía de la última Consejería citada.

Se han suprimido, pues, tres subdirecciones generales: la Subdirección General de Medio Ambiente, la Subdirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística y la Subdirección General de Urbanismo. La anterior Subdirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua desaparece también formalmente, pero en realidad no hay más que un cambio de nombre, pues se crea la antes citada Subdirección General de Aguas, que asume las competencias, funciones y estructuras de aquella.

Con la reorganización de las consejerías, lógicamente también ha sido necesario modificar la composición de algunos órganos colegiados. Así, por Decreto 145/2011, de 11 de agosto, se reordenó la composición de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (órgano distinto del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre el que, de momento, nada se ha dispuesto). Y por Decreto 159/2011, de 6 de octubre, se ha reordenado el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria. Además, por O/MAO de 1 de septiembre de 2011, el consejero ha delegado la presidencia de la Comisión de Comprobación Ambiental en el director general de Medio Ambiente.

La Consejería también tiene participación en la Comisión Regional de Conservación de la Naturaleza de Cantabria y en la denominada Mesa Forestal de Cantabria (órganos adscritos a la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural). Sobre la composición de la Comisión Interdepartamental sobre el Cambio Climático (creada en 2008, a la vez

que se aprobaba la Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria), tampoco se ha dispuesto nada de momento.

De la Consejería siguen dependiendo el organismo autónomo Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA) y la mercantil Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria, S. A., (MARE). Aunque no esté adscrita a la citada Consejería y no constituya instrumento específico de la política ambiental, importa también dejar anotado en esta crónica la creación de la entidad pública empresarial 112 Cantabria (Ley de Cantabria 3/2011, de 5 de abril), encargada de gestionar los servicios de emergencia que, como puede comprenderse, pueden también referirse a incidentes o accidentes con trascendencia ambiental.

En el orden de la organización, en fin, debe señalarse que han sido transferidos a la Comunidad las funciones y los servicios del Estado para la gestión del Parque Nacional Picos de Europa. Conviene recordar que la jurisprudencia constitucional (STC 194/2004, de 10 de noviembre) concluyó que, al corresponder a las CC. AA. las competencias de ejecución en materia ambiental, les correspondía también a estas gestionar conjuntamente los espacios naturales que se extendieran sobre sus territorios, como en el caso del referido Parque (doctrina reflejada ahora en el artículo 16 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales). A raíz de ese pronunciamiento, la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza (DA 4.^a), 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 de Cantabria 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. Pues bien, la transferencia de las funciones y los servicios que el Estado se había reservado para la gestión del Parque (excluidos, por lo tanto, del Real Decreto 1350/1984, de 8 de febrero, que traspasó funciones y servicios a Cantabria en materia de conservación de la naturaleza) fue acordada recientemente, mediante Real Decreto 1740/2010, de 23 de diciembre, y ahora han sido asumidos por la Comunidad mediante Decreto 46/2011, de 19 de mayo. Pero al realizarse la gestión del Parque a través del citado consorcio, el personal traspasado ha sido adscrito inmediatamente a este mediante Decreto 47/2011, de 19 de mayo.

Estas son, pues, las novedades organizativas acaecidas en los últimos meses, en los que, como se ha dicho, austeridad y control del gasto público, en el contexto de crisis que sufrimos, han sido las ideas fuerza del discurso del nuevo Gobierno regional. Sin embargo, la repercusión mediática y social de algunas medidas parece mucho mayor que su efectiva repercusión financiera. Si pensamos, por ejemplo, en la supresión de consejerías, que no implica disminución del número de empleados (pues, salvo unos pocos puestos de gabinete, cuentan con personal funcionario o laboral que se adscribe a otros servicios y al que hay que seguir pagando), o en la eliminación de subdirecciones, que aminora gasto solo por las diferencias retributivas que se pagan a los empleados de estos órganos, advertiremos que el ahorro que implican estas medidas tiene poco peso específico en el montante global del presupuesto autonómico. Un presupuesto que, por otro lado, como veremos a continuación, en contra de lo que cabría esperar al contemplar las directrices comentadas, incluso crece ligeramente para 2012.

2. La política ambiental desde la óptica presupuestaria

Para el estudio de la política ambiental resulta también relevante conocer el presupuesto que se destina a ella, aunque, por el carácter transversal u horizontal de esta (debiendo estar presente en las demás políticas sectoriales), sea un indicador de relativo valor. Nos ceñiremos, por lo tanto, a los datos presupuestarios de la Consejería competente en la materia.

En 2011 el presupuesto de la Consejería de Medio Ambiente fue de 139,28 millones de €, lo que representó un 5,81% del presupuesto total de la Comunidad (2.396,49 millones de €). Del referido presupuesto, correspondieron al CIMA 4,16 millones de € (casi un 3%). A fecha 1 de noviembre se había comprometido el 88,24% del gasto presupuestado (aunque solo se habían reconocido obligaciones por un 55,22%).

El anteproyecto de presupuesto para 2012 asigna a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo un presupuesto de 134,20 millones de €, que supone un 5,50% del presupuesto total de la Comunidad (2.440,47 millones de €). El presupuesto autonómico experimenta, pues, un ligero incremento (de un 1,8%) respecto del anterior ejercicio, pero se reduce en un 3,65% el presupuesto de la Consejería, bajo la que ahora se concitan, además, nuevas competencias (territoriales y urbanísticas).

Esta reducción será mucho más drástica para el CIMA, cuya dotación desciende hasta los 3,44 millones de €, esto es, un 17,29% menos.

De las actuaciones materiales que concretan los objetivos de la política ambiental podemos obtener una imagen general a la vista del anexo de inversiones del anteproyecto presupuestario. Las partidas de inversión más importantes en 2012 están destinadas al abastecimiento de agua (25 millones de € aproximadamente, para trabajos y estudios de la denominada Autovía del Agua), el saneamiento y la depuración de aguas (más de 15 millones de €), la renovación de redes municipales de distribución de agua (2,3 millones de €), la investigación hidráulica (1 millones de €), la planificación urbanística (0,3 millones de €) o la implantación y mejora de sistemas y tecnologías de la información (0,15 millones de €). Importa también anotar la dotación de un fondo de derribos por importe de 5 millones de €, que se antoja reducido para los trabajos que tendrán que desarrollarse para la ejecución, aún pendiente, de las numerosas sentencias de derribo recaídas sobre actuaciones edificatorias. En este sentido, el legislador regional parece querer evitar la ejecución de algunas de estas sentencias, como se verá a continuación.

3. La cuestionada constitucionalidad de la Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril

Aprobada por iniciativa del anterior Gobierno autonómico, en el período que analizamos ha sido también publicada la Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. La modificación se refiere al régimen de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en materia urbanística y tiene origen directo en la conflictiva situación creada por las numerosas sentencias que ordenan el derribo de actuaciones urbanísticas ilegales y que se hallan pendientes de ejecución.

De esta problemática ya dimos cuenta en crónicas anteriores al destacar la aprobación de la Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Una ley que recibió la aprobación unánime del Parlamento regional, pero que no está exenta de controversia, pues nos sitúa ante el fenómeno de las leyes de convalidación legislativa o de punto final dictadas con el propósito de legalizar y conservar actuaciones urbanísticas, jurídicas (licencias,

instrumentos urbanísticos) o materiales (construcciones) realizadas con infracción de la legislación vigente y, por tal motivo, afectadas por una sentencia que declara su ilegalidad y nulidad, y ordena, eventualmente, la reposición de la situación (jurídica o material) a su estado originario. Dichas actuaciones no podrían ser convalidadas por nuevos actos o disposiciones administrativos porque pesaría sobre ellos la amenaza de la sanción de nulidad (artículo 103.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), pero como esta amenaza no alcanza a las disposiciones legislativas, la Administración puede sentirse tentada de promover un cambio del marco legal para soslayar el cumplimiento de las sentencias, haciendo que estas devengan inejecutables en sus propios términos (imposibilidad legal) tras el referido cambio legislativo. Pues bien, ese parece ser el propósito de la citada ley, que cuenta con el respaldo unánime de todos los grupos políticos parlamentarios, reacios a asumir el coste de los derribos tanto en el orden social (el colectivo de ciudadanos afectados es numeroso y mediático) como patrimonial (por las indemnizaciones que deberán abonarse a los afectados).

En octubre de 2008 el Ejecutivo cántabro presentó un plan sobre (no digo para) la ejecución de sentencias de derribo en Cantabria (puede verse la comparecencia del consejero de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo, Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, núm. 54, de 22 de octubre, Serie B, págs. 903 y ss.) que relacionaba y clasificaba la situación de las actuaciones urbanísticas afectadas según la naturaleza y el alcance de las irregularidades cometidas, su reversibilidad física o jurídica y las alternativas existentes. El plan iba acompañado de un estudio que detallaba el contenido de cada sentencia, cómo quedaba afectado el suelo por el planeamiento territorial (concretamente, por el Plan de Ordenación del Litoral —POL—) y por el urbanístico, y en qué medida la modificación de este o la zonificación en aplicación del planeamiento territorial podían, en su caso, salvar las edificaciones u ofrecer otras alternativas, sin descartar la realización de expropiaciones, la conclusión de convenios urbanísticos específicos o el reconocimiento de compensaciones o indemnizaciones para los afectados, lógicamente.

Pues bien, atendiendo a esa casuística se aprobaron las medidas urgentes contenidas en la Ley 6/2010 para facilitar la regularización de algunas actuaciones urbanísticas ilegales (estableciendo un régimen temporal o transitorio, una especie de “última vez”, para adaptar por vía rápida, mediante modificaciones “puntuales”, el planeamiento de los suelos que, pese a haber sido inicialmente excluidos, deban quedar finalmente

sujetos al POL) y evitar su derribo. En otros casos, sin embargo, ante la imposibilidad de llevar a cabo la legalización, el derribo resultará inevitable, con el consiguiente perjuicio para los propietarios que adquirieron los inmuebles de buena fe, ajenos a la comisión de la infracción urbanística, viéndose privados de ellos e incluso gravemente comprometido su patrimonio por haber concertado préstamos para la compra de los inmuebles a derribar.

Pues bien, a esta segunda situación se refiere la Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril, que ahora nos ocupa, a la que precedió una resolución del Parlamento (de fecha 27 de julio de 2010) que instaba al Gobierno a que propusiera las modificaciones normativas necesarias para que a los propietarios afectados por los derribos se les garantizara la indemnización del perjuicio patrimonial *antes* del efectivo derribo del inmueble.

Así, la Ley incorpora a la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, una nueva disposición adicional sexta que dice así:

“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”.

Consciente de que la disposición se adentra en la regulación del sistema de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, cuya regulación básica es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18ª CE), y del riesgo de traspasar los

límites de su propia competencia, el legislador cántabro aprovecha la exposición de motivos para curarse en salud y advertir que sus previsiones “no alteran en modo alguno el régimen general de responsabilidad patrimonial, ni prejuzgan la Administración responsable, ni desde luego inciden sobre las diversas modalidades indemnizatorias que puedan existir al margen del sistema de responsabilidad patrimonial”; y que son “de índole exclusivamente procedimental, encontrando acomodo en las competencias autonómicas sobre urbanismo y vivienda, organización administrativa propia, y especialidades procedimentales derivadas de la propia organización” (intitulando la nueva disposición con la expresión “Tramitación de los expedientes en materia responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones en materia urbanística”).

Pero estas explicaciones no han evitado que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria planteara cuatro cuestiones de constitucionalidad por infracción de los artículos 149.1.6ª y 149.118ª CE, todas ellas admitidas a trámite por el Tribunal Constitucional (cuestiones números 4596-2011, 5727-2011, 5728-2011 y 5799-2011).

Por una parte, el Tribunal pregunta si la disposición legislativa autonómica invade la competencia (exclusiva) del Estado en materia de legislación procesal (artículo 149.1.6, en relación con los artículos 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 CE) al prever que la demolición solo pueda tener lugar una vez establecido y puesto a disposición del afectado el importe de la indemnización, tras finalizar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, pues dicha condición puede tener el efecto propio de una causa de suspensión de la ejecución de las sentencias de derribo no contemplada en la legislación procesal. Una suspensión que podría alargarse en caso de impugnación de los actos declarativos de la responsabilidad (aun contando que pudiera plantearse mediante un incidente de ejecución de sentencia) e incluso, como advierte el Tribunal, prolongarse sine die ante la ausencia de recursos económicos suficientes por parte de las administraciones responsables.

Y, por otra, la Sala se pregunta si la regulación de un procedimiento para determinar la responsabilidad patrimonial y cuantificar el importe de la indemnización antes de que el daño se materialice o haga efectivo, con el derribo, no representa una modificación o desplazamiento del sistema general o común —que descansa en la efectividad del daño— que excede la capacidad normativa del legislador autonómico por ser de

exclusiva competencia estatal la legislación básica del sistema de responsabilidad (art. 149.1.18ª CE).

Estas objeciones, en cualquier caso, no parecen aplicables a la previsión que permite integrar en el procedimiento a varias administraciones cuando el daño puede ser imputable a todas ellas, ni tampoco a la que exige a los servicios jurídicos regionales promover la anotación en el registro de la propiedad de los procedimientos de impugnación de actos administrativos de contenido urbanístico (nuevo artículo 258.2), medida preventiva que mejorará la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario e impedirá reconocer la condición de buena fe (y, por lo tanto, derecho a reparación alguna) de quienes compran inmuebles aun sabiendo que pueden haberse construido en contravención de la legalidad urbanística.

4. La ordenación de suelos contaminados

Una de las iniciativas normativas del anterior Gobierno sobre la que tendrá que pronunciarse el nuevo es la regulación del régimen jurídico de los suelos contaminados, objeto de un proyecto reglamentario que se hallaba en curso de tramitación y fase de información pública.

Como es sabido, el marco normativo básico de la protección ambiental del suelo se hallaba hasta hace poco en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, cuyo título V regulaba las condiciones para la declaración de un suelo como suelo contaminado y encomendaba a las comunidades autónomas —al corresponderles las competencias ejecutivas en materia de protección ambiental— la delimitación y declaración de suelos contaminados, el mantenimiento de inventarios con los declarados y la promoción de las actuaciones para su reparación o restauración. Ahora es la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, la que regula el régimen jurídico de estos últimos, teniendo ya en cuenta las disposiciones de la denominada Directiva Marco de Residuos (Directiva 2008/98/CE de 19 de noviembre de 2008). Lo hace en el título V, manteniendo, en esencia, el modelo de control precedente, aunque incorpora algunas previsiones nuevas referidas a la responsabilidad subjetiva por contaminación de suelos y a las obligaciones de información impuestas tanto a los titulares de las actividades potencialmente contaminantes del suelo como a los titulares de los suelos contaminados, a la vez que crea un inventario estatal de suelos contaminados.

En desarrollo de la ley ahora derogada se había dictado, además, el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados (en presencia de sustancias químicas de carácter peligroso y de origen humano, que pueden alterar las características, tanto físicas como químicas o biológicas, del suelo —procesos de degradación por erosión, pérdida de materia orgánica, contaminación local y difusa, reducción de la diversidad ecológica, salinización, inundaciones y deslizamientos de tierras o como consecuencia del sellado y compactación de terrenos—, con el consiguiente riesgo para la salud o los ecosistemas).

Pues bien, Cantabria ha aprobado un plan de residuos (para el período 2006-2010, aunque sus objetivos y actuaciones, por tardanza en el desarrollo del plan, se refieren ahora al período 2010-2014) y planes sectoriales específicos (Decreto 15/2010, de 4 marzo), pero entre estos no hay uno para la protección del suelo, recurso natural esencial para el desarrollo de la actividad humana y animal y vegetal. Y tampoco ha regulado todavía la forma en que, aplicando la legislación estatal, ejercerá las competencias ambientales que le corresponden en esta materia, siendo esta la finalidad del proyecto de reglamento que comentamos.

Un proyecto que, elaborado a la vez que se tramitaba la nueva Ley 22/2011, ha podido tener en cuenta sus disposiciones. El reglamento proyectado tiene siete capítulos: el capítulo I define su objeto y ámbito de aplicación, determina las competencias para su aplicación y enuncia el conjunto de definiciones técnicas, como lo hace la legislación estatal; en el capítulo II se detallan las obligaciones de información de los titulares de las actividades potencialmente contaminantes y la tipología de informes que deben presentar para cumplirlas; el procedimiento para la declaración de suelo contaminado se regula en el capítulo III, así como las operaciones para su recuperación y el procedimiento para su desclasificación; en el capítulo IV se prevé la creación del Inventario de Suelos Contaminados, un registro administrativo en el que, con fines de constancia y publicidad, se anotarán las circunstancias de los suelos declarados contaminados o descontaminados por resolución administrativa; el capítulo V permite que las entidades acreditadas en investigación y recuperación de la calidad del suelo, bajo determinadas condiciones e inscribiéndose en el registro correspondiente, puedan elaborar los informes y ejecutar los proyectos de descontaminación que deben presentar los titulares de actividades potencialmente contaminantes; y los dos últimos capítulos se

refieren, respectivamente, al régimen de colaboración interadministrativo (con menciones específicas a la actuación de los registros de la propiedad) y al régimen sancionador (con expresa remisión a la normativa de residuos y a la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado). El proyecto incorpora seis anexos, entre los que cabe citar, por su interés, el que establece los niveles genéricos de referencia para metales y otros elementos en suelos para la protección de la salud humana.

SUMARI: 1. La reorganització del Govern càntabre i les seves directrius polítiques. 2. L'òptica pressupostària. 3. La qüestionada constitucionalitat de la Llei de Cantàbria 2/2011, de 4 d'abril. 4. L'ordenació de sòls contaminats.

1. La reorganització del Govern càntabre i les seves directrius polítiques

La crònica d'aquest semestre ha de començar informant dels resultats del procés electoral del 22 de maig de 2011, que ha portat a formar una nova majoria parlamentària a la regió, amb signe polític diferent, i un nou govern, per a la formació del qual s'han reestructurat els departaments existents anteriorment.

Malgrat que el Partit Popular (PP) tradicionalment ha estat la força més votada a la regió, els resultats dels dos comicis anteriors van permetre al Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) i al Partido Regionalista de Cantabria (PRC) coalitzar-se per formar govern. No obstant això, aquesta vegada, a causa de la pèrdua continuada de suport electoral del PSOE, els resultats han permès al PP formar govern en solitari, i li han atorgat majoria absoluta al Parlament càntabre. El repartiment d'escons va quedar així:

Partit	2003	2007	2011
PP	18	17	20
PSOE	13	10	7
PRC	8	12	12

El nou Govern, apel·lant a principis d'austeritat i d'estalvi, de racionalització de l'Administració i d'eficàcia, ha reduït el nombre de conselleries (de deu a vuit), i ha reunit les competències en matèria d'ordenació territorial i urbanística i les competències ambientals en la nova Conselleria de Medi Ambient, Ordenació del Territori i Urbanisme (Decret de Presidència 9/2011, de 28 de juny, de reorganització de les conselleries de l'Administració de la Comunitat Autònoma de Cantàbria).

El Decret de Presidència 11/2011, de 30 de juny, pel qual s'aproven les directrius generals per a l'acció de govern en matèria d'organització de l'Administració de la Comunitat Autònoma de Cantàbria, també fa referència als principis al·ludits.

Es tracta d'una disposició nova i peculiar. En l'ordenament regional no hi ha precedents de cap norma com aquesta, de caràcter aparentment programàtic, amb la mera finalitat

de dirigir o d'orientar l'actuació del Consell de Govern. Però amb aquesta disposició rep expressió concreta la facultat del president de "*fijar las directrices generales de la acción de gobierno y asegurar su continuidad y cumplimiento*" que enuncia l'article 11.a de la Llei de Cantàbria 6/2002, de 10 de desembre, de règim jurídic del Govern i l'Administració de la Comunitat Autònoma de Cantàbria, i dirigir i coordinar l'actuació dels membres del Govern, segons el que preveu l'article 17.2 de l'Estatut d'autonomia. Dirigida als consellers ("*Estas directrices constituyen un mandato a los miembros del Gobierno*", aclareix el preàmbul), per tant, sense rellevància jurídica fora de la mateixa organització administrativa, el caràcter de la disposició es troba més proper al de les circulars o instruccions de servei que al de les disposicions generals ordinàries, que, al contrari, tenen un valor normatiu general.

En tot cas, com que en aquesta crònica han de quedar reflectides tant les novetats normatives com les polítiques en què s'emmarquen, ens interessa informar succintament dels objectius i de les directrius que proposa la disposició amb el fi declarat d'aconseguir "*una reducción y un control inmediato del gasto público*", encara que, com veurem després, la despesa prevista per a 2012, segons resulta de l'avantprojecte de pressupostos per a 2012, ha de ser lleugerament superior a la pressupostada per a 2011. No obstant això, cal pensar en una reducció de la despesa en la fase d'execució, això és, modificant a la baixa o deixant sense realitzar partides de despesa quan resulti possible (solució que, certament, seria difícilment compatible amb el caràcter vinculant dels pressupostos, atès que són aprovats per la llei autonòmica).

Les directrius advoquen per la simplificació del sector públic autonòmic (mitjançant la reducció del nombre d'ens i organismes públics i la disminució del nombre d'alts càrrecs i directius de les conselleries —en particular, els subdirectors generals, que només han d'existir en els supòsits en què hi hagi raons que ho justifiquin—, empreses i entitats públiques), per una transparència més gran, austeritat i eficàcia en la despesa (per a la qual cosa es preveu l'elaboració d'un pla quadriennal de racionalització de la despesa corrent —amb mesures de gestió del patrimoni immobiliari, compres centralitzades, centralització de serveis, despeses de representació i publicitat, ús del parc mòbil, telefonia mòbil, estalvi energètic—, l'avaluació financera de l'entramat d'organismes, fundacions i empreses amb participació pública autonòmica i l'activament d'un portal de transparència administrativa) i la reducció de càrregues

administratives (simplificació de procediments, impuls de la tramitació telemàtica, coordinació interadministrativa...).

Directrius de caràcter general o horitzontal a les quals se n'afegeixen d'altres referides a polítiques públiques concretes sota la competència dels departaments respectius. Així, pel que fa a política ambiental (tot i que les mesures són competència de diferents conselleries), es proposa les mesures següents:

1. Definir criteris per afrontar amb les millors garanties el problema de les urbanitzacions afectades per sentències d'enderrocament.
2. Impulsar pràctiques municipals apropiades per a la reactivació immediata del sòl destinat a usos productius, equipaments socioculturals i espais ambientalment qualificats.
3. Impulsar un pacte de qualitat ambiental per a Torrelavega i per a la seva comarca, que prevegi integralment tots els problemes derivats del transport, la producció i els hàbits de consum energètic.
4. Elaborar un informe economicofinancer sobre l'execució de l'anomenada Autovia de l'Aigua, que serveixi de suport a la petició de Cantàbria que l'Estat compleixi els compromisos adquirits pel que fa a aquesta infraestructura.
5. Planificar noves actuacions del sector forestal i més significatives.
6. Suprimir la fiscalitat sobre les bosses de plàstic (per mitjà de la Llei de Cantàbria 11/2010, de 23 de desembre, de mesures fiscals i de contingut financer, es va crear l'impost sobre bosses de plàstic d'un sol ús, que s'exigeix des de fa menys d'un any).
7. Elaborar un nou pla energètic regional.
8. Fomentar la inversió empresarial en noves estructures turístiques, com ara en camps de golf, amb iniciativa i finançament de caràcter privat.

Amb les premisses organitzatives descrites anteriorment, doncs, es va aprovar el Decret 87/2011, de 7 de juliol, que modifica l'estructura bàsica de les conselleries (que suprimeix o fusiona el nombre d'òrgans directius, que passa de 59 a 50), i organitza la Conselleria de Medi Ambient, Ordenació del Territori i Urbanisme de la manera següent:

- Secretaria General, que manté l'estructura anterior.
- Direcció General de Medi Ambient, que ara també té les competències, funcions i estructures de l'extingida Direcció General d'Obres Hidràuliques i Cicle Integral de l'Aigua. En depèn la Subdirecció General d'Aigües.
- Direcció General d'Ordenació del Territori i Avaluació Ambiental Urbanística, que manté les competències, funcions i estructures que tenia quan depenia de l'extingida Conselleria d'Obres Públiques, Ordenació del Territori, Habitatge i Urbanisme.
- Direcció General d'Urbanisme, que manté les competències, funcions i estructures que tenia quan depenia de l'última conselleria esmentada.

Per tant, s'han suprimit tres subdireccions generals: la Subdirecció General de Medi Ambient, la Subdirecció General d'Ordenació del Territori i Avaluació Ambiental Urbanística, i la Subdirecció General d'Urbanisme. L'anterior Subdirecció General d'Obres Hidràuliques i Cicle Integral de l'Aigua també desapareix formalment, però, en realitat, no hi ha res més que un canvi de nom, perquè es crea la Subdirecció General d'Aigües esmentada anteriorment, que assumeix les competències, funcions i estructures de l'altra.

Amb la reorganització de les conselleries, lògicament, també ha calgut modificar la composició d'alguns òrgans col·legiats. Així, per mitjà del Decret 145/2011, d'11 d'agost, es va reordenar la composició de la Comissió Regional d'Ordenació del Territori i Urbanisme (òrgan diferent del Consell d'Ordenació del Territori i Urbanisme, sobre el qual, de moment, no se n'ha disposat res). I per mitjà del Decret 159/2011, de 6 d'octubre, s'ha reordenat el Consell Assessor de Medi Ambient de Cantàbria. A més, per mitjà de l'O/MAO d'1 de setembre de 2011, el conseller ha delegat la presidència de la Comissió de Comprovació Ambiental en el director general de Medi Ambient.

La Conselleria també té participació en la Comissió Regional de Conservació de la Natura de Cantàbria i en l'anomenada Taula Forestal de Cantàbria (òrgans adscrits a la Conselleria de Ramaderia, Pesca i Desenvolupament Rural). Sobre la composició de la Comissió Interdepartamental sobre el Canvi Climàtic (creada el 2008, al mateix temps que s'aprovava l'Estratègia Càntabra contra el Canvi Climàtic), de moment, no se n'ha disposat res.

L'organisme autònom Centre d'Investigació del Medi Ambient (CIMA) i la mercantil Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S.A. (MARE) continuen depenent de la conselleria. Encara que no estigui adscrita a l'esmentada conselleria i no constitueixi un instrument específic de la política ambiental, també cal deixar constància en aquesta crònica la creació de l'entitat pública empresarial 112 Cantabria (Llei de Cantàbria 3/2011, de 5 d'abril), encarregada de gestionar els serveis d'emergència que, com podem entendre, també poden referir-se a incidents o accidents amb transcendència ambiental.

Pel que fa a l'organització, cal assenyalar que les funcions i els serveis de l'Estat per gestionar el Parc Nacional Picos de Europa han estat transferits a la comunitat. Convé recordar que la jurisprudència constitucional (STC 194/2004, de 10 de novembre) va concloure que, tot i que corresponia a les comunitats autònomes les competències d'execució en matèria ambiental, també els corresponia gestionar conjuntament els espais naturals que s'estenguessin sobre el seu territori, com en el cas del parc esmentat (doctrina reflectida ara en l'article 16 de la Llei 5/2007, de 3 d'abril, de la Xarxa de Parcs Nacionals). Arran d'aquest pronunciament, la Llei de Cantàbria 4/2006, de 19 de maig, de conservació de la natura (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 de Cantàbria 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. Doncs bé, la transferència de les funcions i dels serveis que l'Estat s'havia reservat per a la gestió del parc (exclosos, per tant, del Reial decret 1350/1984, de 8 de febrer, que va traspasar funcions i serveis a Cantàbria en matèria de conservació de la natura), va ser acordada recentment, mitjançant el Reial decret 1740/2010, de 23 de desembre, i ara han estat assumits per la comunitat mitjançant el Decret 46/2011, de 19 de maig. Però, havent-se realitzat la gestió del parc a través de l'esmentat consorci, el personal traspasat hi ha estat immediatament adscrit mitjançant el Decret 47/2011, de 19 de maig.

Per tant, aquestes són les novetats organitzatives dels últims mesos, en què, com hem dit, l'austeritat i el control de la despesa pública, en el context de crisi que patim, han estat les idees força del discurs del nou Govern regional. No obstant això, la repercussió

mediàtica i social d'algunes mesures sembla molt més gran que l'efectiva repercussió financera. Si pensem, per exemple, en la supressió de conselleries, que no implica disminuir el nombre d'empleats (perquè, excepte unes quantes places de gabinet, compten amb personal funcionari o laboral que s'adscriu a altres serveis i al qual cal continuar pagant), o en l'eliminació de subdireccions, que minora la despesa només per les diferències retributives que es paguen als empleats investits en aquests òrgans, advertim que l'estalvi que impliquen aquestes mesures té poc pes específic en la quantitat global del pressupost autonòmic. Un pressupost que, d'altra banda, com veurem a continuació, en contra del que caldria esperar contemplant les directrius comentades, fins i tot creix lleugerament per a 2012.

2. La política ambiental des de l'òptica pressupostària

Per estudiar la política ambiental, també és rellevant conèixer el pressupost que s'hi destina, encara que, pel caràcter transversal o horitzontal (havent d'estar present en les altres polítiques sectorials), sigui un indicador de valor relatiu. Per tant, ens basarem en les dades pressupostàries de la conselleria competent en la matèria.

El 2011 el pressupost de la Conselleria de Medi Ambient va ser de 139, 28 M€, cosa que representa un 5,81% del pressupost total de la Comunitat (2.396,49 M€). Del pressupost esmentat, 4,16 M€ (quasi un 3%) van correspondre al CIMA. A data 1 de novembre s'havia compromès el 88,24% de la despesa pressupostada (encara que només s'havien reconegut obligacions per un 55,22%).

L'avantprojecte de pressupost per a 2012 assigna a la Conselleria de Medi Ambient, Ordenació del Territori i Urbanisme un pressupost de 134,20 M€, que suposa un 5,50% del pressupost total de la Comunitat (2.440,47 M€). Per tant, el pressupost autonòmic experimenta un increment lleuger (d'un 1,8%) respecte de l'exercici anterior, però es redueix en un 3,65% el pressupost de la Conselleria, sota de la qual ara s'atreuen, a més, noves competències (territorials i urbanístiques). Aquesta reducció és molt més dràstica per al CIMA, la dotació del qual descendeix fins als 3,44 M€, això és, un 17,29% menys.

De les actuacions materials que concreten els objectius de la política ambiental en podem obtenir una imatge general a la vista de l'annex d'inversions de l'avantprojecte pressupostari. Les partides d'inversió més importants el 2012 estan destinades a

l'abastiment d'aigua (25 M€ aproximadament, per a treballs i estudis de l'anomenada Autovia de l'Aigua), el sanejament i la depuració d'aigües (més de 15 M€), la renovació de xarxes municipals de distribució d'aigua (2,3 M€), la investigació hidràulica (1 M€), la planificació urbanística (0,3M€) o la implantació i millora de sistemes i tecnologies de la informació (0,15 M€). També cal anotar la dotació d'un fons d'enderrocaments per import de 5 M€, que s'antulla reduït per als treballs que han de dur-se a terme per a l'execució, encara pendent, de les nombroses sentències d'enderrocament recaigudes sobre actuacions edificatòries. Malgrat que el legislador regional sembla que vol evitar l'execució d'algunes d'aquestes sentències, com veurem a continuació.

3. La qüestionada constitucionalitat de la Llei de Cantàbria 2/2011, de 4 d'abril

Aprovada per iniciativa de l'anterior Govern autonòmic, en el període que analitzem també s'ha publicat la Llei de Cantàbria 2/2011, de 4 d'abril, que modifica la Llei de Cantàbria 2/2001, de 25 de juny, d'Ordenació Territorial i Règim Urbanístic del Sòl de Cantàbria. La modificació es refereix al règim de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques en matèria urbanística i té origen directe en la conflictiva situació creada per les nombroses sentències que ordenen l'enderrocament d'actuacions urbanístiques il·legals i que es troben pendents d'execució.

D'aquesta problemàtica ja en vam informar en cròniques anteriors, en què vam destacar l'aprovació de la Llei de Cantàbria 6/2010, de 30 de juliol, de mesures urgents en matèria d'ordenació del territori i urbanisme. Una llei que va rebre l'aprovació unànime del Parlament regional però que no està exempta de controvèrsia, perquè ens situa davant del fenomen de les lleis de convalidació legislativa o de punt final dictades amb el propòsit de legalitzar i conservar actuacions urbanístiques, jurídiques (licències, instruments urbanístics) o materials (construccions), realitzades amb infracció de la legislació vigent i, per aquest motiu, afectades per una sentència que en declara la il·legalitat i nul·litat, i ordena, eventualment, la reposició de la situació (jurídica o material) al seu estat originari. Aquestes actuacions no podrien ser convalidades per nous actes o disposicions administratius perquè hi pesaria l'amenaça de la sanció de nul·litat (art. 103.4 de la llei de la jurisdicció contenciosa administrativa), però com que aquesta amenaça no arriba a les disposicions legislatives, l'Administració pot sentir-se temptada de promoure un canvi de marc legal per esquivar el compliment de les

sentències, i fer que aquestes esdevinguin inexecutables en els seus propis termes (impossibilitat legal) després del canvi legislatiu esmentat. Doncs bé, aquest sembla que és el propòsit de la llei esmentada, fins i tot comptant amb el suport unànim de tots els grups polítics parlamentaris, poc tendents a assumir el cost dels enderrocaments tant des del punt de vista social (el col·lectiu de ciutadans afectats és nombrós i mediàtic) com patrimonial (per les indemnitzacions que han d'abonar-se a les parts afectades).

A l'octubre de 2008, l'Executiu càntabre va presentar un pla *sobre* —no dic *per a*— l'execució de sentències d'enderrocament a Cantàbria (podeu veure la compareixença del conseller d'Obres Públiques, Ordenació del Territori, Habitatge i Urbanisme, *Diari de Sessions del Parlament de Cantàbria*, núm. 54, de 22 d'octubre, Sèrie B, p. 903 i ss.) que relaciona i classifica la situació de les actuacions urbanístiques afectades considerant la naturalesa i l'abast de les irregularitats comeses, la seva reversibilitat física o jurídica i les alternatives existents. El pla estava acompanyat d'un estudi que detallava el contingut de cada sentència, com quedava afectat el sòl pel planejament territorial (concretament, pel Pla d'Ordenació del Litoral —POL—) i pel planejament urbanístic i en quina mesura la seva modificació o la zonificació en aplicació del planejament territorial podien, si és el cas, salvar les edificacions o oferir altres alternatives, sense descartar la realització d'expropiacions, la conclusió de convenis urbanístics específics o el reconeixement de compensacions o indemnitzacions per a les parts afectades, lògicament.

Doncs bé, atenent aquesta casuística, es van aprovar les mesures urgents que conté la Llei 6/2010, per facilitar la regularització d'algunes actuacions urbanístiques il·legals (i es va establir un règim temporal o transitori, una mena d'“última vegada”, per adaptar per via ràpida, mitjançant modificacions ”puntuals”, el planejament dels sòls que, a pesar d'haver estat exclosos inicialment, finalment han de quedar subjectes al POL) i evitar-ne l'enderrocament. No obstant això, en altres casos, davant de la impossibilitat de dur a terme la legalització, l'enderrocament ha de resultar inevitable, amb el conseqüent perjudici per als propietaris que van adquirir els immobles de bona fe, aliens a la comissió de la infracció urbanística, els quals se'n veuen privats, i fins i tot veuen greument compromès el seu patrimoni per haver concertat préstecs per comprar immobles que s'havien d'enderrocar.

Doncs bé, a aquesta segona situació es refereix la Llei de Cantàbria 2/2011, de 4 d'abril, que ara ens ocupa, precedida de la resolució del Parlament (de data 27 de juliol de 2010)

que instava el Govern que proposés les modificacions normatives necessàries perquè als propietaris afectats pels enderrocaments se'ls garantís la indemnització del perjudici patrimonial *abans* de l'enderrocament efectiu de l'immoble.

Així, la llei incorpora a la Llei de Cantàbria 2/2001, de 25 de juny, d'ordenació territorial i règim urbanístic del sòl de Cantàbria, la disposició adicional sisena, que diu així:

“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”.

Conscient que la disposició s'endinsa en la regulació del sistema de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, la regulació bàsica del qual és competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1.18a CE), i del risc de traspasar els límits de la seva pròpia competència, el legislador càntabre aprofita l'exposició de motius per curar-se en salut i advertir que les seves previsions “no alteran en modo alguno el régimen general de responsabilidad patrimonial, ni prejuzgan la Administración responsable, ni desde luego inciden sobre las diversas modalidades indemnizatorias que puedan existir al margen del sistema de responsabilidad patrimonial”; i que són “de índole exclusivamente procedimental, encontrando acomodo en las competencias autonómicas sobre urbanismo y vivienda, organización administrativa propia, y especialidades procedimentales derivadas de la propia organización” (i intitula la nova

disposició amb l'expressió “*Tramitación de los expedientes en materia responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones en materia urbanística*”).

Però aquestes explicacions no han evitat que la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria plantegi quatre qüestions de constitucionalitat per infracció dels articles 149.1.6a i 149.118a CE, totes admeses a tràmit pel Tribunal Constitucional (qüestions núm. 4596-2011, 5727-2011, 5728-2011 i 5799-2011).

D'una banda, el Tribunal pregunta si la disposició legislativa autonòmica invadeix la competència (exclusiva) de l'Estat en matèria de legislació processal (art. 149.1.6, en relació amb els art. 9.3, 24.1, 106.1, 117 i 118 CE), ja que preveu que la demolició només pugui tenir lloc una vegada establert i posat a disposició de l'afectat l'import de la indemnització, després de finalitzar el procediment de responsabilitat patrimonial, perquè aquesta condició pot tenir l'efecte propi d'una causa de suspensió de l'execució de les sentències d'enderrocament no prevista en la legislació processal. Suspensió que podria allargar-se en cas d'impugnació dels actes declaratius de la responsabilitat (fins i tot comptant que pogués plantejar-se mitjançant un incident d'execució de sentència) i, fins i tot, com adverteix el Tribunal, prolongar-se *sine die* davant de l'absència de recursos econòmics suficients per part de les administracions responsables.

I d'altra banda, la Sala es pregunta si la regulació d'un procediment per determinar la responsabilitat patrimonial i quantificar l'import de la indemnització abans que el dany es materialitzi o es faci efectiu, amb l'enderrocament, no representa cap modificació o desplaçament del sistema general o comú, que descansa en l'efectivitat del dany, que excedeix la capacitat normativa del legislador autonòmic perquè la legislació bàsica del sistema de responsabilitat és de competència estatal exclusiva (art. 149.1.18a CE).

En tot cas, aquestes objeccions no semblen aplicables a la previsió que permet integrar diverses administracions en el procediment quan el dany pot ser-los imputable a totes, ni tampoc a la que exigeix als serveis jurídics regionals promoure l'anotació en el registre de la propietat dels procediments d'impugnació d'actes administratius de contingut urbanístic (nou art. 258.2), mesura preventiva que ha de millorar la seguretat del trànsit jurídic immobiliari i ha d'impedir reconèixer la condició de bona fe (i, per tant, dret a cap reparació) dels qui compren immobles fins i tot sabent que poden haver-se construït en contravenció de la legalitat urbanística.

4. L'ordenació de sòls contaminats

Una de les iniciatives normatives de l'anterior Govern sobre la qual haurà de pronunciar-se el nou Govern és la regulació del règim jurídic dels sòls contaminats, objecte d'un projecte reglamentari que es trobava en curs de tramitació i en fase d'informació pública.

Com és sabut, el marc normatiu bàsic de la protecció ambiental del sòl es trobava, fins fa poc, en la Llei 10/1998, de 21 d'abril, de residus, el títol V de la qual regulava les condicions per a la declaració d'un sòl com a sòl contaminat i encomanava a les comunitats autònomes, a les quals corresponia les competències executives en matèria de protecció ambiental, la delimitació i declaració de sòls contaminats, el manteniment d'inventaris amb els declarats i la promoció de les actuacions per reparar-los o restaurar-los. Ara és la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats, la que regula el règim jurídic de sòls contaminats, tenint en compte les disposicions de l'anomenada "directiva marc de residus" (Directiva 2008/98/CE, de 19 de novembre de 2008). Ho fa en el títol V, i manté, en essència, el model de control precedent, tot i que incorpora algunes previsions noves referides a la responsabilitat subjectiva per contaminació de sòls i a les obligacions d'informació imposades tant als titulars de les activitats potencialment contaminants del sòl com als titulars dels sòls contaminats, i crea un inventari estatal de sòls contaminats.

En desplegament de la llei ara derogada, s'havia dictat, a més, el Reial decret 9/2005, de 14 de gener, que estableix la relació d'activitats potencialment contaminants del sòl i els criteris i estàndards per a la declaració de sòls contaminats (en presència de substàncies químiques de caràcter perillós i d'origen humà, que poden alterar les característiques, tant físiques com químiques o biològiques del sòl —processos de degradació per erosió, pèrdua de matèria orgànica, contaminació local i difusa, reducció de la diversitat ecològica, salinització, inundacions i lliscaments de terres o com a conseqüència del segellament i compactació de terrenys—, amb el conseqüent risc per a la salut o per als ecosistemes).

Doncs bé, Cantàbria té aprovat un pla de residus (per al període 2006-2010, tot i que els seus objectius i les seves actuacions, per tardança en el seu desplegament, es refereixen ara al període 2010-2014) i plans sectorials específics (Decret 15/2010, de 4 març) entre els quals, no obstant això, no n'hi ha cap per a la protecció del sòl, recurs natural

essencial per a l'exercici de l'activitat humana i animal i vegetal. I tampoc encara no ha regulat la forma en què, aplicant la legislació estatal, ha d'exercir les competències ambientals que li corresponen en aquesta matèria, i aquesta és la finalitat del projecte de reglament que comentem.

Projecte que, elaborat mentre es tramitava la nova Llei 22/2011, ha pogut tenir en compte les seves disposicions. El reglament projectat té set capítols: el capítol I defineix l'objecte i l'àmbit d'aplicació, determina les competències per a la seva aplicació i enuncia el conjunt de definicions tècniques, com ho fa la legislació estatal. El capítol II detalla les obligacions d'informació dels titulars de les activitats potencialment contaminants i la tipologia d'informes que han de presentar per complir-les. El procediment per a la declaració de sòl contaminat es regula en el capítol III, així com les operacions per a la seva recuperació i el procediment per a la seva desclassificació. El capítol IV preveu la creació d'un inventari de sòls contaminants, un registre administratiu amb el qual, amb fins de constància i publicitat, s'han d'anotar les circumstàncies dels sòls declarats contaminants o descontaminats per resolució administrativa. El capítol V permet que les entitats acreditades en investigació i recuperació de la qualitat del sòl, sota determinades condicions i inscrivint-se en el registre corresponent, puguin elaborar els informes i executar els projectes de descontaminació que han de presentar els titulars d'activitats potencialment contaminants. I els dos últims capítols fan referència, respectivament, al règim de col·laboració interadministratiu (amb mencions específiques a l'actuació dels registres de la propietat) i al règim sancionador (amb expressa remissió a la normativa de residus i a la Llei de Cantàbria 17/2006, d'11 de desembre, de control ambiental integrat). El projecte incorpora sis annexos, entre els quals cal esmentar, pel seu interès, el que estableix els nivells genèrics de referència per a metalls i altres elements en els sòls per protegir la salut humana.