

Política ambiental de Cantabria 2022: la nueva ley del suelo de Cantabria, la anulación judicial del PORN de las marismas de Santoña, Noja y Joyel y del puerto de San Vicente de la Barquera

ANA SÁNCHEZ LAMELAS

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general.*–2. *Legislación.* 2.1 La Ley 5/2022, de 15 de junio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. 2.2 Normas reglamentarias.–3. *Ejecución y planificación.* 3.1 La energía eólica: la lenta implantación de parques eólicos en Cantabria; el mapa de exclusión eólica; un impuesto finalista y la ausencia del plan de sostenibilidad energética. 3.2 El conflicto del lobo. 3.3 Espacios naturales protegidos.–4. *Jurisprudencia ambiental destacada.* 4.1 La anulación del PORN de las Marismas de Santoña, Noja y Joyel. 4.2 El lobo: medida cautelar de suspensión de las autorizaciones de caza. 4.3 La anulación del proyecto del nuevo puerto deportivo de San Vicente de la Barquera por razones ambientales.–5. *Lista de responsables de la política ambiental.*

RESUMEN

La actividad normativa ha venido protagonizada este año 2022 por la aprobación de una nueva ley reguladora del urbanismo y la ordenación del territorio que deroga a la Ley 2/2001: la Ley 5/2022, de 15 de junio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. No es una Ley totalmente rompedora, pero sí que incorpora algunas novedades relevantes que inciden en aspectos relacionados con el medio ambiente.

En cuanto a los conflictos más relevantes, continúa el malestar del Gobierno por la protección del Lobo al norte del río Duero que, de hecho, ha intentado sin éxito autorizar la caza de algunos ejemplares.

Continúa lentamente también la tramitación para la implantación de parques eólicos que, si bien en el año 2022 no han culminado, está generando en los grupos vecinales afectados una importante contestación.

Por último se han dictados dos Sentencias importantes por la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cantabria que afectan a dos espacios naturales protegidos: las Marismas de Santoña, Noja y Joyel (se anula el PORN) y el Parque Natural de Oyambre (se ha anulado un proyecto de puerto deportivo en ese espacio).

ABSTRACT

This year, 2022, the main regulatory activity has been the approval of a new law regulating urban and regional planning, which repeals Law 2/2001: Law 5/2022, of June 15, on Spatial Planning and Urban Development of Cantabria. It is not a totally groundbreaking Law, but it does incorporate some relevant novelties that affect aspects related to the environment.

With regard to the most relevant conflicts, the Government continues to feel uneasy about the protection of the wolf north of the Duero river, and has tried unsuccessfully to authorize the hunting of some specimens.

The process for the implementation of wind farms continues slowly and, although it has not been completed by the year 2022, it is generating significant opposition from the affected neighborhood groups.

Finally, two important rulings have been handed down by the Contentious-Administrative Chamber of the Supreme Court of Cantabria affecting two protected natural areas: the Santoña, Noja and Joyel Marshes (the PORN is annulled) and the Oyambre Natural Park (a marina project in this area has been annulled).

PALABRAS CLAVE

Urbanismo y ordenación del territorio; lobo; espacio natural protegido; energía eólica; Marismas de Santoña, Noja y Joyel; Oyambre; Puerto Deportivo.

KEY WORDS

Urban and land planning; wolf; protected natural area; wind energy; Santoña, Noja and Joyel marshes; Oyambre; Marina.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2022 se han resuelto por el TSJ de Cantabria dos asuntos de especial relevancia para el medio ambiente y los espacios naturales protegidos en los que Sala de lo contencioso-administrativo ha anulado, de un lado, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Noja y Joyel aprobado por Decreto 76/2018, de 6 de septiembre y, de otro, ha anulado también el Proyecto de Nuevo Puerto de San Vicente de la Barquera, aprobado por Resolución del Consejero de 29 de enero de 2019 cuya construcción afectaba al Parque Natural de Oyambre. En ambos casos la anulación tiene relación con la incorrecta consideración de los aspectos ambientales que acompañaron a la toma de las decisiones.

En otro orden de consideraciones se advierte que este año sigue vigente el conflicto por la consideración de lobo como especie

objeto de especial protección al norte del río Duero, siendo infructuosos hasta la fecha los intentos llevados a cabo por la Comunidad Autónoma para autorizar la captura de algunos ejemplares.

También continúan los conflictos por la implantación de parques eólicos, que cuentan con una importante contestación vecinal. Si bien en el año 2022 no se ha aprobado ningún parque eólico nuevo sí que ha avanzado su tramitación, que está próxima a concluir en algunos casos, y se ha creado un impuesto finalista que graba la generación de energía procedente de fuentes renovables y cuya recaudación se prevé que se destine a compensar a los municipios afectados por la implantación de estos parques.

Desde una perspectiva legislativa destaca la aprobación de la Ley 5/2022, de 15 de junio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria que deroga a la precedente Ley 2/2001. Si bien no es una ley propiamente ambiental, la regulación de la planificación territorial y del urbanismo es una materia íntimamente ligada a la protección del suelo, el desarrollo sostenible y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, lo que exige detenerse en su análisis haciendo referencia especialmente a la regulación del suelo rústico.

2. LEGISLACIÓN

2.1 LA LEY 5/2022, DE 15 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE CANTABRIA

En el año 2022 se ha aprobado una ley especialmente relevante para el medio ambiente, la Ley 5/2022, de 15 de junio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (BOC núm. 142, de 22 de julio de 2022; BOE núm. 197, de 17 de agosto de 2022).

Aunque no es propiamente una ley ambiental, merece una especial mención en un estudio de estas características en la medida en que la regulación de las construcciones y usos urbanísticos del suelo, especialmente del suelo rústico, incide, sin duda, en la conservación de los recursos naturales, los espacios, el paisaje y demás elementos de relevancia ambiental.

Esta Ley viene a derogar la precedente Ley 2/2001 de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, que, a diferencia de la actual, en su día fue aprobada por unanimidad en el Parlamento de Cantabria, y cuyos postulados sigue en buena medida. No estamos, en efecto, ante una Ley rompedora y enteramente innovadora, pero sí que incorpora algunos

aspectos relevantes con incidencia medioambiental que merecen ser destacados.

Centrándonos en la regulación correspondiente al suelo rústico que es, en principio, el suelo preservado del desarrollo urbanístico, llama la atención, de un lado, la pluralidad de usos y construcciones que admite la ley incluso en suelo de especial protección (arts. 21, 49, 50, 86) que ya contemplaba la anterior Ley 2/2001 y, de otro, la novedosa previsión de un plazo de prescripción de 15 años cuando se trata de restaurar la legalidad urbanística por obras realizadas sin licencia, contra licencia o con licencia manifiestamente ilegal en suelos rústicos, zonas verdes, espacios libres o dotaciones públicas (art. 265).

Se puede observar, en efecto, que la Ley, al igual que su predecesora, permite aprobar Proyectos de Interés Regional para la implantación de construcciones y usos al servicio de muy diversos fines (productivos y terciarios, de desarrollo rural, turísticos, deportivos, culturales, actuaciones de mejora ambiental, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia) en todo tipo de suelos, con independencia de su clasificación y calificación urbanística, si bien con la limitación de que si se proyectan sobre espacios «con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará vinculada a la preservación o potenciación de dichos valores y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice, previo análisis de las eventuales alternativas» (art. 21). Esta cláusula de salvaguarda exige atender a los valores dignos de protección de cada zona y, desde ese punto de vista, nada habría que objetar, en principio, a esta previsión. Cuestión distinta es que pueda considerarse que una regulación de este tenor respeta la autonomía local a la vista de jurisprudencia constitucional al respecto (SSTC 86/2019, de 20 de junio y 57/2015, de 18 de marzo). En todo caso, como decimos, se trata de una previsión que igualmente existía ya en la legislación precedente.

En cuanto a las construcciones y usos que la Ley contempla en suelo rústico de especial protección, salvo que la legislación sectorial, el planeamiento territorial o el planificador municipal los limite, nos encontramos, junto a los usos tradicionales relacionados con las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, incluidas las viviendas de las personas vinculadas a las explotaciones (art. 49.1.a), otras construcciones y usos que pueden plantear problemas en la

práctica, lo que dependerá de la prudencia en su aplicación. Tal es el caso, entre otras, de las construcciones que pueden ser autorizadas en estos suelos cuando la Administración Sectorial correspondiente las considere de interés público o social e, incluso y como novedad, cuando así las considere la Administración Local, siempre que en este último caso se desarrollen sobre suelos de titularidad pública (art. 49.1.d). La amplia discrecionalidad que se concede a las Administraciones para considerar, en su caso, lo que sea de «interés público o social» no debe llevar a considerar que por ello se puede permitir cualquier construcción o uso en suelos rústicos, máxime si son merecedores de especial protección.

También es relevante la posibilidad de autorizar obras de reconstrucción, restauración, rehabilitación, renovación y reforma de edificios preexistentes para que, salvo que el plan urbanístico lo prohíba expresamente, destinarlos a cualquier uso compatible con la legislación sectorial, así como con el planeamiento territorial, incluido el uso residencial, cultural, para actividades artesanales, de ocio o turismo rural, aun cuando se trate de edificaciones que pudieran encontrarse fuera de ordenación (art. 49.1.h). Teniendo en cuenta que con la nueva Ley el deber de restaurar el orden jurídico prescribe en suelo rústico a los 15 años, la ley prevé, además, que es posible legalizar entonces el cambio de uso de una edificación siempre y cuando el nuevo uso sea compatible con el planeamiento territorial o urbanístico o la legislación vigente.

A estas posibilidades constructivas y de cambio de uso de edificaciones preexistentes, ha de sumarse la regulación de la conocida «corola» de suelo rústico próximo a núcleo en el que se permite la vivienda unifamiliar aislada conforme a unos parámetros de parcela, ocupación, etc., que la Ley fija como máximos y que los Ayuntamientos pueden restringir. Este es uno de los puntos que más debate generó en la tramitación de la ley dado que la precedente Ley 2/2001 permitía en todos los municipios construir vivienda unifamiliar en suelo rústico próximo al núcleo urbano (200 o 100 metros según tuvieran o no plan general respectivamente), mientras que la nueva únicamente lo permite en el entorno de núcleos urbanos de pequeña dimensión (100 metros en municipios de menos de 5.000 habitantes o, también, en los de menos de 10.000 habitantes respecto de núcleos que no superen las 250 viviendas) previendo al efecto que estos municipios delimiten y aprueben Áreas de Desarrollo Rural (art. 105) en las que podrán autorizar mediante licencia, sin intervención de la CROTU, la construcción de viviendas unifamiliares (art. 227). No obstante, con carácter transitorio prevé la Ley que durante

dos años se podrán autorizar estas construcciones en todos los municipios en suelo rústico común en un entorno de 100 metros del suelo urbano cumpliendo una serie de parámetros de parcela mínima, ocupación máxima, distancia a linderos, etc., que el municipio podrá, en su caso, restringir (Disposición Transitoria Séptima).

Sin entrar a analizar otros aspectos de esta Ley más puramente urbanísticos, sí merece la pena ser destacada la reforma de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado para prever la sumisión a control ambiental de las nuevas figuras de planeamientos territorial y urbanístico que crea. Es el caso de los Planes Territoriales Parciales y Especiales que se someten a evaluación ambiental estratégica; o la Delimitación de Áreas de Suelo Urbano y los Estudios de Detalle especiales que se sujetan a evaluación ambiental estratégica simplificada. Esta última referencia a los Estudios de Detalle especiales, que son aquellos llamados a establecer la ordenación cuando no venga definida por el planeamiento urbanístico o, en otro caso, a completarla o modificarla, viene a evitar los conflictos que podría plantear su falta de sumisión a evaluación ambiental, cuestión sobre la que dimos cuenta en el Observatorio del año 2021.

Además, como veremos más adelante, la Ley crea en su disposición adicional octava un impuesto finalista que grava la generación de energía eólica y solar cuya recaudación se propone compensar los efectos perjudiciales que genera la implantación de estas instalaciones en los municipios afectados.

Por último, atendiendo a un amplio concepto de medio ambiente que incluiría no solo los espacios libres de urbanización sino también los espacios urbanos, requeridos de un desarrollo sostenible que mejore la calidad de vida de los ciudadanos, destacaremos el cambio relevante que introduce la Ley en la regulación de los estándares urbanísticos (densidad, edificabilidad, cuantía de espacios libres, equipamientos y dotaciones) dado que ahora los parámetros y superficies mínimas, salvo los relativos a la ocupación, se fijan en el Anexo de la Ley, no en el articulado. Ese Anexo, según la Disposición Final Octava de la propia Ley, se puede modificar y complementar mediante reglamento con lo que se deslegaliza la regulación de aspectos esenciales de la legislación de suelo, dirigidos a garantizar la calidad de vida en las actuaciones urbanísticas. De esta deslegalización únicamente se sustrae la reserva de vivienda protegida que se cifra en el artículo 63 de la Ley en un 30 por ciento de la edificabilidad residencial en suelo urbanizable y un 10 por ciento en las

actuaciones de renovación o reforma de la urbanización. Además, los parámetros de ocupación no se fijan ni en el articulado de la Ley ni en su anexo con lo que se remite al planeamiento municipal con el único límite de ocupación previsto en el artículo 60.3 para suelos destinados a usos productivos o terciarios impidiendo que supere los dos tercios de la superficie bruta del sector o unidad de actuación de que se trate.

2.2 NORMAS REGLAMENTARIAS

Son pocas y de escasa relevancia las normas reglamentarias con incidencia ambiental aprobadas en el año 2022.

Tres de ellas vienen referidas a actividades relacionadas con la pesca, el marisqueo y la recogida de algas y lo único que llama la atención es que ninguna de ellas haga referencia a la reciente Ley de Cantabria 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria que es la norma de referencia en estas materias. En efecto, a modo de ejemplo, el artículo 78 de la Ley 1/2021, habilita a fijar los días y horarios de descanso semanal que se determinan en la Orden MED/18/2022, de 15 de diciembre, por la que se regula el descanso semanal obligatorio dentro de la actividad pesquera sin que, como decimos, esta Orden haga referencia alguna a la Ley.

Lo mismo puede decirse respecto de la Orden MED/19/2022, de 19 de diciembre, por la que se declaran y clasifican las zonas de producción de moluscos y otros invertebrados marinos del litoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con la calidad de sus aguas y la Orden MED/15/2022, de 24 de junio, por la que se establecen las normas generales que regulan la explotación de algas del género *Gelidium* por el sistema de arranque y se convoca la campaña 2022, en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Al margen de estas normas únicamente destaca la aprobación del Decreto 13/2022, de 17 de marzo, por el que se regula la Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, un órgano adscrito a la Consejería competente en materia de protección civil y emergencias con funciones consultivas y de participación. Lo preside el Director del Organismo Autónomo en materia de emergencias y lo integran representantes de los Ayuntamientos, de la propia Comunidad Autónoma y de los sindicatos.

3. EJECUCIÓN Y PLANIFICACIÓN

3.1 LA ENERGÍA EÓLICA: LA LENTA IMPLANTACIÓN DE PARQUES EÓLICOS EN CANTABRIA; EL MAPA DE EXCLUSIÓN EÓLICA; UN IMPUESTO FINALISTA Y LA AUSENCIA DEL PLAN DE SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA

El desarrollo de la energía eólica en Cantabria está siendo muy lenta y, de hecho, únicamente existe un parque eólico implantado (Cañoneras) y un gran molino experimental aislado (Vestas en Celada Marlanges). Hay, eso sí, 6 proyectos en tramitación avanzada, de los cuáles dos son competencia del Estado al superar los 50 megavatios, y cuentan con Declaración de Impacto Ambiental favorable del Ministerio (El Escudo y Bustasur). En relación con los parques que son competencia de la Comunidad Autónoma, 4 cuentan con informe favorable de la Consejería de Medio Ambiente con condiciones (Somaloma, Campo Alto, La Costana y Cuesta Mayor) y otros 2 han sido informados desfavorablemente (Quintanillas y Lantueno).

Todos ellos están generando una intensa polémica dada la contestación de grupos vecinales muy activos que no solo formulan alegaciones reiteradamente en contra de estos, sino que recurren ante los tribunales todos los actos susceptibles de ser cuestionados de manera que, si bien a lo largo del año 2022 no se han dictado aún Sentencias sobre esta materia, el asunto promete generar conflictos en el futuro próximo.

Por su parte, la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Urbanismo elaboró en 2022 un mapa de exclusión eólica de Cantabria, que se dio a conocer en el Parlamento en abril de 2022, en el que se excluye el 93,9 % del territorio para la implantación de parques, permitiéndolo, por tanto, únicamente en el 6 % sin perjuicio de que los concretos proyectos se deban someter, lógicamente, a la correspondiente tramitación ambiental. Ahora bien, el mapa no tiene validez en sí mismo, dado que es un documento diseñado para formar parte del Plan Regional de Ordenación del Territorio que aún no ha sido aprobado y junto con el cual deberá someterse a información pública y a evaluación ambiental estratégica. Estamos, por consiguiente, ante una fase temprana de un futuro mapa de exclusión eólica.

Lo que sí se ha aprobado es un canon por la implantación en suelo rústico de parques eólicos o fotovoltaicos para la generación de energía eléctrica y la evacuación de dicha energía generada a la

red. Este canon se contempla en la Disposición adicional octava de Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (LOTUCA). Se trata de un impuesto finalista, directo, periódico (anual) y de naturaleza personal, que grava la renta derivada de la explotación de parques eólicos y fotovoltaicos. La recaudación de este impuesto está afecta a la financiación de programas y actuaciones en los municipios afectados directa e indirectamente por la implantación de las energías renovables, dirigidos a mejorar la economía y combatir el declive demográfico de las zonas donde se produzca el despliegue e implantación de las energías renovables.

Por el contrario, no se ha aprobado un nuevo Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria 2021-2030, que sigue pendiente desde que en el año 2020 finalizara el precedente Plan 2014-2020 aprobado por Decreto 35/2014, de 10 de julio. La aprobación de este instrumento está prevista en la disposición final segunda de la Ley 7/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria, que condicionaba su entrada en vigor precisamente a la aprobación del citado Plan. Lo cierto es que en el año 2021 se aprobó por la Dirección General competente el documento de alcance del estudio ambiental estratégico para la evaluación de los efectos en el medio ambiente del Plan de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el periodo 2021-2030 que se publicó en el BOC de 20 de octubre, pero finalmente la Consejería de Industria ha desistido de la tramitación del PSEC.

Sí se ha aprobado por esta misma Consejería el Plan de contingencia energética de Cantabria 2023-2024 que trae causa de la Conferencia sectorial de Energía celebrada el 23 de septiembre de 2022, en la que se acordó la elaboración de estos Planes por parte de cada una de las Comunidades Autónomas cuyos objetivos son reducir la demanda de gas e impulsar las fuentes de energías renovables.

3.2 EL CONFLICTO DEL LOBO

En Cantabria, como en las Comunidades vecinas de Castilla y León, Asturias y Galicia, pervive en 2022 el conflicto generado por la incorporación del lobo en el año 2021 en el Listado de Especies Silvestres de Régimen de Protección Especial (LESPRE) por Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, prohibiendo así su caza.

En el apartado correspondiente a la jurisprudencia ambiental haremos referencia a los conflictos judicializados sobre esta mate-

ria, debiendo limitarnos ahora a dar cuenta de las medidas y acciones adoptadas o impulsadas por la Comunidad Autónoma.

Desde una perspectiva europea, la Consejería de Medio Ambiente se sumó a la solicitud dirigida, en septiembre de 2022, junto con otras CCAA, al comisario europeo de Medio Ambiente para la reconsideración de la protección del lobo. Esta petición, sin embargo, no ha tenido por ahora acogida favorable a la vista de que en noviembre la Comisión acordó mediante una carta dirigida a los Estados únicamente examinar y estudiar la situación del lobo, rechazando una rebaja en su nivel de protección. Por su parte, el Parlamento Europeo el 24 de noviembre instó a la Comisión Europea a prever una menor intensidad de protección a fin de que se pudieran cazar y matar lobos bajo ciertas circunstancias. En el mismo sentido que la Comisión, el Consejo de la UE rechazó modificar a la baja la protección del lobo en la reunión de la comisión permanente del Convenio de Berna que tuvo lugar en noviembre de 2022 en la que no se llegó a votar una propuesta suiza para la desprotección del lobo dada la oposición de la mayor parte de los países que forman parte del Convenio.

En clave interna, Cantabria autorizó el control poblacional del lobo mediante diversas Resoluciones de la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático de fecha 13 de junio de 2022. En concreto, aprovechando que la Orden estatal TED/980/2021 permite a las CC.AA autorizar capturas de lobos conforme a una serie de criterios que ella misma establece, se autorizó la extracción, por agentes del medio natural, de cuatro ejemplares de lobo en la Hermandad de Campoo de Suso; dos en Poblaciones y Tudanca; y cuatro en Ruento, Cabuérniga y Los Tojos y en la Mancomunidad Campoo-Cabuérniga. El plazo inicialmente venía el 31 de agosto de 2022, pero posteriormente se amplió hasta el 30 de septiembre. En realidad estas Resoluciones condicionaban la acción de cazar al dictado de una segunda resolución que se dictaría, en su caso, una vez se constatará por los Agentes del Medio Natural nuevos ataques de lobos al ganado en las zonas. Así las cosas, en septiembre de 2022, se autorizó la extracción de tres ejemplares, uno en cada una de las zonas anteriormente indicadas.

Tanto las Resoluciones iniciales, de 13 de junio de 2022 como las posteriores de septiembre, fueron recurridas por la Asociación para la Conservación del Lobo Ibérico (ASCEL), dando lugar finalmente a la adopción de medidas cautelares de suspensión mediante Autos dictados en los procedimientos 282, 283 y 287 de 2022, al considerar que los intereses de ASCEL se verían afectados de manera irreversible, irreparable y desproporcionada en

caso de ejecutarse los actos recurridos, mientras que los perjuicios a los propietarios del ganado serían reparables. Entiende además la Sala que las medidas autonómicas se han adoptado sin demostrar que previamente se hayan aplicado adecuadamente medidas preventivas o de protección del ganado, sin acreditar, en fin, que no exista otra solución alternativa.

Precisamente sobre el carácter reparable de los daños que los ataques de lobos pueden generar a los propietarios del ganado debemos dar cuenta del apoyo que Cantabria dio a finales de año, en noviembre de 2022, a la Estrategia nacional para la gestión y conservación del Lobo aprobada por Conferencia Sectorial de 28 de julio de 2022 e impulsada por el Ministerio para la Transición Ecológica. El apoyo de Cantabria a esta estrategia contradice, ciertamente, la posición que la Comunidad Autónoma mantiene al respecto. Los responsables políticos han explicado su adhesión como una medida dirigida únicamente a obtener los 1,6 millones de euros de fondos del Estado para habilitar ayudas a los ganaderos por los daños provocados por los ataques del lobo.

3.3 ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cantabria ha anulado el Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel en dos Sentencias de las que daremos cuenta más adelante, al analizar la jurisprudencia ambiental destacada correspondiente al año 2022.

En este momento únicamente señalaremos que esta anulación puede afectar al único plan de urbanismo aprobado este año, el Plan General de Ordenación Urbana de Argoños publicado en el BOC de 5 de diciembre de 2022, dado que buena parte del término municipal se encuentra dentro de ese espacio natural protegido y, por consiguiente, el Plan de Urbanismo se encuentra vinculado por las determinaciones del Decreto anulado. Podemos decir que llueve sobre mojado dado que ya en 2011, la Sentencia del TSJ de Cantabria de 1 de febrero (recurso 47/2008) anuló el Plan de Argoños por contradecir la zonificación del PORN de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel correspondiente al Decreto 34/1997 que aprobó el anterior PORN del espacio natural y que había sido anulado en parte también por el TSJ de Cantabria en Sentencia núm. 412/2007, de 28 de mayo (recurso 1862/1997). El nuevo Plan de Argoños se justifica, de hecho, en buena medida por la necesidad de adaptar el planeamiento urbanístico al nuevo PORN de las

Marismas de 2018 ahora anulado por la Sala. El Plan de Argoños no ha sido anulado, ciertamente, pero no es aventurado pensar que parte de sus determinaciones corren el riesgo de ser consideradas contrarias a derecho en caso de ser recurrido como consecuencia de ser ilegal el PORN que le sirve de base.

Por otro lado, se ha iniciado en este año 2022 la modificación del PORN del Parque Natural de las Oyambre aprobado por Decreto 89/2010, de 16 de diciembre, con el fin de permitir el estacionamiento de autocaravanas en todo el ámbito del Parque y no, como en la actualidad, únicamente en las zonas de uso general. De aprobarse esta modificación se dejaría en manos del órgano gestor del Parque la valoración de las propuestas que a tal efecto se realicen que se podrían autorizar caso por caso tras analizar el impacto y verificar que cumplen los criterios y objetivos del PORN. Se trata, en todo caso, de una modificación aún no completada que según ha dictaminado el Director General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático, debe someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria (BOC de 14 de diciembre de 2022).

Este Parque de Oyambre es también protagonista en el año 2022 al haberse anulado por la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cantabria el proyecto de puerto deportivo de San Vicente de la Barquera aprobado en 2019 y que se proyectaba en buena medida dentro de ese espacio. En el apartado correspondiente a la Jurisprudencia ambiental daremos cuenta de esta Sentencia.

Por último, a Cantabria le correspondió durante el año 2022 la presidencia del Patronato del Parque Nacional de Picos de Europa, y durante este año no se ha logrado tampoco aprobar el Plan Rector de uso y Gestión que lleva ya 18 años de retraso.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

4.1 LA ANULACIÓN DEL PORN DE LAS MARISMAS DE SANTOÑA, NOJA Y JOYEL

El espacio natural protegido Marismas de Santoña, Noja y Joyel ha dado lugar desde su origen a numerosos conflictos judiciales de todo tipo. En este sentido podemos recordar la importante Sentencia del TJUE de 2 de agosto de 1993 que declara el incumplimiento de España por no haber clasificado a tiempo las Marismas de Santoña como zona de protección especial; o también la muy relevante STC 195/1998, de 1 de octubre, que declara inconstitucional por falta de competencia la Ley estatal 6/1992, de 27 de marzo, por la

que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja, pero mantiene su vigencia entretanto la Comunidad Autónoma ejercitara su competencia y declare el espacio protegido; o también, entre las numerosas Sentencias del TS y del TSJ de Cantabria que se refieren a este espacio, la Sentencia del TSJ de Cantabria núm. 412/2007 de 28 mayo (recurso) que anuló algunos aspectos del Decreto 34/1997, de 5 mayo, por el que se aprobó el anterior plan de ordenación de los recursos naturales de las marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

En esta ocasión el TSJ de Cantabria ha anulado completamente el nuevo PORN aprobado por Derecho 76/2018, de 6 de septiembre, en dos Sentencias que estiman los recursos interpuestos por la asociación ecologista ARCA (Sentencia 419/2022) y por un particular propietario de un terreno en el parque (Sentencia 420/2022), al anular la zonificación del PORN de 2018.

La primera de las Sentencias, la 419/2022, considera que los criterios seguidos para establecer la zonificación contravienen la razón de ser de las figuras de protección del espacio que es un Humedal Ramsar, una zona ZEPA, ZEC y un Parque Natural con valores biológicos y, principalmente, ornitológicos, que, sin embargo, no se han tenido en cuenta. Más concretamente la Sentencia se basa en la pericial judicial practicada para concluir que los criterios seguidos son, principalmente, geomorfológicos, topográficos y matemáticos, y solo en un grado menor biológicos, con lo que resultan ajenos a los valores naturales que deben ser objeto de protección lo que impide saber si la zonificación obedece a la protección que requieren los textos internacionales y nacionales que inciden sobre el espacio. La segunda sentencia se limita reiterar lo indicado en la primera.

4.2 EL LOBO: MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE CAZA

Ya hemos dicho más atrás que la prohibición de captura o extracción impuesta por el Estado en la Orden TED/980/2021 no es absoluta, dado que la permite que las CCAA autoricen capturas de lobos conforme a una serie de criterios que ella misma establece en su disposición adicional primera: 1) que no exista otra solución satisfactoria, 2) se justifique que la captura no afecta negativamente al estado de conservación de la especie; y 3) se justifique la existencia de perjuicios importantes para el ganado.

Al amparo de esta excepción, la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático adoptó el 13 de junio

de 2013 tres Resoluciones en las que se autorizó la extracción, por agentes del medio natural, de cuatro ejemplares de lobo en la Hermandad de Campoo de Suso; dos en Polaciones y Tudanca; y cuatro en Ruento, Cabuérniga y Los Tojos y en la Mancomunidad Campoo-Cabuérniga. El plazo inicialmente vencía el 31 de agosto de 2022, pero posteriormente se amplió hasta el 30 de septiembre.

La Sala del TSJ, en un primer momento, denegó las medidas cautelares de suspensión solicitadas por la Asociación para la Conservación del Lobo Ibérico (ASCEL) al considerar que no se daba el requisito del *periculum in mora* dado que las Resoluciones recurridas condicionaban la acción de cazar a una segunda resolución posterior que se dictaría, en su caso, una vez se constatará por los Agentes del Medio Natural nuevos ataques de lobos al ganado en la zona. En este sentido se pronuncian los Autos de la Sala, todos ellos de fecha 29 de julio, núm. 99/2022 (PO 249/2022); núm. 104/2022 (PO 250/2022); y 105/2022 (PO 251/2022).

Posteriormente, en septiembre de 2022, se autorizó la extracción de tres ejemplares, uno en cada una de las zonas anteriormente indicadas, y la Sala entonces sí acordó su suspensión mediante Autos dictados en los procedimientos 282, 283 y 287 de 2022, al considerar que los intereses de ASCEL se verían afectados de manera irreversible, irreparable y desproporcionada en caso de ejecutarse los actos recurridos, mientras que los perjuicios a los propietarios del ganado serían reparables. Entiende además la Sala que las medidas autonómicas se han adoptado sin demostrar que previamente se hayan aplicado adecuadamente medidas preventivas o de protección del ganado, sin acreditar, en fin, que no exista otra solución alternativa.

En ambos grupos de casos, tanto cuando se denegó inicialmente la medida cautelar, como cuando posteriormente se acordó, los Autos cuentan con votos particulares de distintos magistrados en cada caso que ponen de manifiesto la dificultad interpretativa en esta materia.

4.3 LA ANULACIÓN DEL PROYECTO DEL NUEVO PUERTO DEPORTIVO DE SAN VICENTE DE LA BARQUERA POR RAZONES AMBIENTALES

El Consejero de Obras Públicas y Vivienda aprobó el 29 de enero de 2019 dos proyectos denominados «Nuevo puerto deportivo de San Vicente de la Barquera, y Nuevo puerto deportivo de San Vicente de la Barquera. Medidas compensatorias. Opción 1», un Puerto que se proyecta sobre un espacio protegido, el Parque Natural de Oyambre, que forma parte del Lugar de Importancia Comunitaria ES1 300003 «Rías Occidentales y Duna de Oyambre», cali-

ficado como Zona de Especial Conservación (ZEC) en el Decreto del Gobierno de Cantabria 18/2017, integrados en la Red Natura 2000. Buena parte del Puerto se proyecta, según relata la Sentencia, en Zona de Uso Limitado así calificado por el PORN de Oyambre, cuyo objetivo es compatibilizar la presencia y actividad humana con la conservación de los valores naturales del espacio manteniendo «los aprovechamientos tradicionales y el uso público, así como desarrollar labores de regeneración, mejora, adecuación paisajística y ecológica».

La asociación «Ecologistas en Acción» recurrió al TSJ de Cantabria estos proyectos, dando lugar a la Sentencia del TSJ de Cantabria núm. 219/2022, de 16 de junio (recurso 108/2019), una Sentencia bien armada, elegantemente redactada, clara y contundente, de la que es ponente el Magistrado Ignacio López Cárcamo, que finalmente anula dichas resoluciones.

La Sala no entra a analizar, como pretendía también el recurrente, la legalidad del Plan de Puertos e Instalaciones portuarias de Cantabria 2018-2021, y ello en aplicación de una jurisprudencia consolidada que impide plantear por vía de recurso indirecto vicios formales o procedimentales como la falta de una adecuada evaluación ambiental de la norma reglamentaria, en este caso el Plan de Puertos. En el recurso indirecto contra reglamentos, señala la Sentencia, es necesario especificar la concreta ilegalidad sustantiva del Plan que determina, a su vez, la ilegalidad del Proyecto. Al no haberlo hecho así el recurrente, la Sentencia no entra a analizar, como decimos, la ilegalidad del Plan.

Los dos grandes temas en los que se centra la Sentencia tienen relación con el artículo 6 de la Directiva hábitats, Directiva 92/43/CEE, y el artículo 46 de Ley 42/2007, que la transpone, dado que la Sala analiza, de un lado, si se ha hecho una evaluación adecuada de la repercusión del proyecto sobre el lugar protegido y, de otro, si el proyecto perjudica la integridad del LIC y la ZEC.

En relación con esta segunda cuestión, el «perjuicio a la integridad del lugar», la Sala sigue la Sentencia del TJUE de 21 de julio de 2016 para advertir que esta expresión no remite a un criterio cuantitativo, sino cualitativo, con lo que no alude al porcentaje de espacios o hábitats dañados, sino al estado de conservación de cada hábitat o bienes medioambientales que lo integran. Dicho lo anterior, la Sala no alberga dudas, a la vista de las periciales, de que el proyecto perjudica a determinados hábitats (códigos 1110 y 1140) que desaparecerían en la zona afectada. Señala que si bien se trata de hábitats actualmente en mala situación por el fondeo ilegal de embarcaciones, la alternativa a la construcción del puerto es impedir el tránsito y

fondeo incontrolado en ese espacio y no, como se pretende, construir la infraestructura que supondría dañar igualmente esos hábitats.

En relación con la primera cuestión, esto es, la evaluación adecuada de los perjuicios, la Sala concluye, principalmente a la vista de la pericial judicial, que no se cuenta con información suficiente sobre el perjuicio que causaría el proyecto a todos los hábitats. Que faltan estudios hidrodinámicos y sedimentarios que permitan determinar el alcance indirecto de la obra con lo que no es posible valorar con precisión las pérdidas ambientales.

No existe, por consiguiente, según la Sentencia, una evaluación adecuada de las repercusiones del proyecto sobre el medio ambiente. Se dan, sin embargo, perjuicios a la integridad del LIC y la ZEC, sin que concurra un interés público de primer orden que ampare la realización del proyecto por inexistencia de alternativas.

A mayor abundamiento la Sentencia explica que el proyecto incumple también las normas del PORN previstas para la zona de uso limitado, que es donde se proyecta el puerto, así como el Plan de gestión del ZEC dado que este último dispone que, como criterio general, salvo casos ambientalmente justificados, «se evitará la construcción de nuevas infraestructuras dentro de las ZECs, para lo cual se estudiarán localizaciones o soluciones de trazado alternativas que se sitúen fuera de sus límites. En cualquier caso, no se comprometerán los objetivos de conservación del espacio» (apartado 6.7.1).

La Sentencia cuenta, no obstante, con un breve Voto Particular de la Magistrada especialista Esther Castanedo García, quien considera que las alegaciones de los recurrentes carecen de prueba adecuada y suficiente dado que la pericial realizada por una bióloga abarca aspectos ajenos a su pericia, propios de un ingeniero de caminos, canales y puertos, que, además, se ha realizado sobre un proyecto de puerto que finalmente sufrió numerosas modificaciones. Considera infringido, por consiguiente, el artículo 217 de la LEC.

5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

- Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (Decreto 106/2019, de 23 de julio, por el que se modifica parcialmente la Estructura Orgánica Básica de las Consejerías del Gobierno de Cantabria).
 - Consejero: Juan Guillermo Blanco Gómez.
 - Secretario General: Francisco José Gutiérrez García.

- Directora General de Desarrollo Rural: María Luisa. Pascual Mínguez.
 - Subdirectora General de Ayudas Comunitarias: Sira de Frutos Candel.
 - Directora General de Ganadería: Beatriz Fernández Quintana.
 - Directora General de Pesca y Alimentación: Marta Ana López López.
 - Director General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático: Antonio Javier Lucio Calero.
 - Subdirector General de Medio Natural: Ángel Luis Serdio Cosío.
 - Subdirectora General de Control Ambiental: Leyre Rodríguez Albizua.
- Centro de Investigación del Medio Ambiente, CIMA (organismo autónomo creado por Ley de Cantabria 6/1991, de 26 de abril, y regulado por Decreto 46/1996, de 30 de mayo; el Decreto 66/2006, de 8 de junio, determina su estructura orgánica actual).
- Director: Agustín Ibáñez Martínez
- Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S. A., M. P; MARE SA, MP [sociedad pública mercantil surgida de la transformación de la empresa «Residuos de Cantabria, S. A.» (autorizada por Decreto 31/1991, de 21 de marzo), mediante Decreto 81/2005, de 7 de julio, que vino a ampliar su objeto social y modificar su denominación tras la extinción del Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria (creado por Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril)]. Desde el Decreto 45/2020, de 9 de julio, es un medio propio y servicio técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de los poderes adjudicadores de ésta.
- Director: José María Díaz González.
- Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria, CAMAC (en su configuración actual, creado y regulado por Decreto 129/2006, de 14 de diciembre, modificado por Decreto 159/2011, de 6 de octubre, y por Decreto 21/2014, de 3 de abril).
- Comisión para la Comprobación Ambiental (su composición se regula por Decreto 19/2010, de 18 de marzo, modificado por Decreto 71/2010, de 14 de octubre; por Orden de 1 de

- septiembre de 2011 se ha delegado la presidencia de este órgano en la Dirección general de Medio Ambiente).
- Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo (órgano consultivo y de participación creado por la DA 1.^a de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria y regulado por Decreto 164/2003, de 28 de septiembre, modificado por Decretos 76/2009, de 8 de octubre, y Decreto 16/2013, de 18 de abril).
 - Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (regulada por Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, su actual composición y funcionamiento se regula por el Decreto 191/2019, de 26 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 163/2003).
 - Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Urbanismo. Los órganos con más significativa competencia ambiental son:
 - Consejera: Dña. Jezabel Morán Lamadrid.
 - Director General de Urbanismo y Ordenación del Territorio: Francisco Javier Gómez Blanco.
 - Órganos de gestión, Patronato y Consorcio del Parque Nacional de los Picos de Europa (consorcio interautonómico cuyos estatutos han sido aprobados, en Cantabria, por Decreto 89/2010, de 16 de diciembre).