

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANTABRIA

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Cantabria

SUMARIO: 1. El contenido ambiental de las leyes presupuestarias y de medidas fiscales y administrativas. 2. La nueva ley de protección paisajística. 3. El fomento de la sostenibilidad forestal. 4. El Plan de Ordenación del Litoral: la STC 57/2015, de 18 de marzo. 5. El final de una legislatura y un cambio de gobierno.

1. El contenido ambiental de las leyes presupuestarias y de medidas fiscales y administrativas

Debemos comenzar esta primera crónica del año 2015 dando cuenta de las novedades con significación ambiental que dejó el final del ejercicio anterior y entre las que, lógicamente, deben mencionarse las contenidas en las leyes de presupuestos anuales y de acompañamiento aprobadas en el ejercicio.

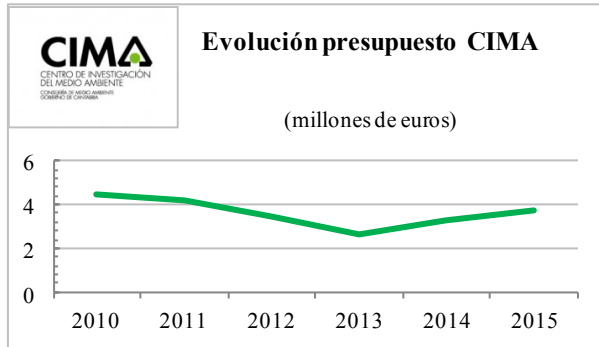
Desde el punto de vista normativo nada digno de mención se contiene en la Ley 6/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2015. Pero para el estudio de la política ambiental también resulta relevante conocer, en fin, el presupuesto que se destina a esta, aunque, por el carácter transversal u horizontal de aquella (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, atendiendo a lo dispuesto en la citada Ley. En el presupuesto para 2015, pues, la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene consignadas un conjunto de partidas por importe de 108,75 millones de euros, lo que supone el 4,35% del presupuesto total de la Comunidad (2.500,03 millones de euros), con el siguiente desglose:

Programa		Crédito 2014	Crédito 2015
451M	Dirección y Servicios Generales	7.508.181	7.193.117
452A	Gestión e Infraestructura hidráulica y de saneamiento	47.762.158	55.066.159
456A	Control y mejora de la calidad de las aguas	462.000	312.000
456B	Calidad ambiental	38.571.342	35.949.128
458A	Actuaciones en el ámbito local	5.029.838	6.327.883
261M	Ordenación del territorio	3.092.772	1.789.009
261N	Planeamiento urbanístico	1.390.539	1.148.299
Total (euros)		103.816.830	108.759.019

El presupuesto de la Consejería, por consiguiente, experimenta un ligero incremento tanto en términos absolutos (son 4,94 millones más los presupuestados para 2015 frente a 2014) como relativos, pues la cantidad presupuestada para 2015 supone el 4,35% del

presupuesto autonómico (frente al 4,24% del presupuesto anterior). Estas cifras son solo orientativas, como se comprende, pues desde el punto de vista económico lo que realmente importa no es el gasto presupuestado, sino el realizado efectivamente.

De dicho incremento se beneficia también este año el presupuesto del CIMA (que pasa



de los 3,25 millones de euros presupuestados para 2014 a 3,70 millones de euros), que venía experimentando una pronunciada reducción en los últimos años.

Puede obtenerse una imagen general de las actuaciones materiales que

concretan los objetivos de la política ambiental si se examina el anexo de inversiones del presupuesto. Este año dicho anexo ha podido consultarse, junto con otra abundante información económico-financiera, a través del Portal de Transparencia que el Gobierno regional ha inaugurado en internet, iniciativa que debe valorarse muy positivamente. Así, por ejemplo, se prevé realizar obras abastecimiento de aguas y saneamiento por importe de 13,04 millones de euros (aunque no se especifica su localización); ejecutar actuaciones programadas dentro del Plan Estratégico de Restauración Ambiental de Áreas Degradadas por importe de 1,38 millones de euros; obras y trabajos para el desarrollo del Plan de Movilidad Ciclista, 1,1 millones de euros —de cuyos objetivos y actuaciones dimos cuenta en el informe del año anterior—; otorgar ayudas a los ayuntamientos para la redacción de los instrumentos de planificación urbanística y la evaluación ambiental urbanística; y mantener un fondo de derribos (1 millón de euros) para los trabajos que tendrán que desarrollarse para la ejecución, aún pendiente, de varias sentencias de derribo recaídas sobre actuaciones edificatorias.

También parece oportuno mencionar, aunque atribuidas a la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, las partidas de inversión para la restauración y ordenación del medio natural (4 millones de euros, incluidos 1 millón de euros para la ordenación forestal; 1,6 millones de euros para la prevención y lucha contra incendios; 800.000 euros para actuaciones en espacios naturales; y 300.000 euros para la realización de estudios para la protección de la fauna y flora).

En la Ley 7/2014, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en cambio, sí encontramos algunas previsiones de interés ambiental.

En lo que respecta a la fiscalidad, crea la tasa por la solicitud de la etiqueta ecológica, una vez que, como se explicó en la crónica anterior, el Gobierno cántabro reguló el procedimiento para tramitar las solicitudes de este distintivo para aquellos bienes o servicios procedentes de Cantabria que vayan a distribuirse, consumirse o utilizarse en el mercado comunitario, o para los que procedan de fuera de la Unión Europea y se vayan a comercializar o se hayan comercializado ya en la región (Decreto 48/2014, de 4 de septiembre). Constituye el hecho imponible de esta nueva tasa la tramitación de la solicitud de dicha etiqueta, devengándose en el momento de presentación de la solicitud y siendo sujeto pasivo el solicitante que debe presentar la correspondiente autoliquidación. La tasa tiene una cuota fija de 300 euros por solicitud y se contempla una bonificación del 20% para los sujetos pasivos que acrediten disponer de la validación por el Reglamento EMAS o certificación por la Norma ISO 14001 y se comprometan, en su política medioambiental, a incorporar una referencia expresa al cumplimiento de los criterios de la etiqueta ecológica que han servido de base a la concesión.

También parece oportuno destacar la creación de tres nuevas tasas cinegéticas: la “Tasa por permisos de caza en la Reserva Regional de Caza Saja”, la “Tasa por jabalí cazado en la Reserva Regional de Caza Saja” y la “Tasa por lobo cazado en batidas de jabalí en la Reserva Regional de Caza Saja”. Nuevos tributos con los que ha venido a regularizarse el régimen económico de esta explotación cinegética, al haberse anulado por el Tribunal Supremo determinados artículos del Decreto 15/2008, de 22 de febrero, que regulaba las reservas regionales de caza y contemplaba un canon cinegético.

La Ley también ha procedido, obviamente, a actualizar las cuotas de las demás tasas ambientales, pero no realiza incrementos significativos y, por lo que respecta al Canon de Saneamiento, mantiene las tarifas del ejercicio anterior. Y el tipo del Impuesto sobre el Depósito de Residuos en Vertedero se reduce de 7 a 2 euros por tonelada (art. 13).

A las citadas medidas fiscales, la Ley incorpora cambios en el régimen de los aprovechamientos eólicos, modificando la Ley de Cantabria 7/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria. Así, (i) rebaja el importe de la garantía exigible para las instalaciones de

presupuesto inferior a 500.000 euros y suprime la condición de que la garantía se constituya en la Caja General de Depósitos de la consejería correspondiente; (ii) reordena el régimen de autorización (basado ahora en una autorización previa, otra de construcción y otra final de explotación, que opera tanto para las nuevas instalaciones como para las modificaciones); (iii) adapta la facultad de revocación por incumplimiento al nuevo régimen de autorización; (iv) se remite a la nueva legislación del sector eléctrico —la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico— en lo que respecta al régimen sancionador; y (v) desafecta del Fondo para la Compensación Ambiental y la Mejora Energética las aportaciones dinerarias anuales que hubiera ofrecido y deba satisfacer el titular del parque eólico al concursar por su autorización.

También hay algunos cambios en materia de evaluación ambiental. Por una parte, adecua la legislación regional a la reciente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, exigiendo que esta evaluación tenga lugar para los mismos proyectos que se enuncian en el artículo 7 de aquella. Y, por otra, efectúa nuevos ajustes en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, modificando el artículo 25 de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado. Así, cuando se sustancie el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria para la formulación de la declaración ambiental estratégica, en la elaboración del documento de alcance del estudio ambiental estratégico, el plazo al que han de someterse el borrador del instrumento de planeamiento y el documento inicial estratégico a consultas de las administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas será de un mes desde su recepción. Y cuando se sustancie el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada para la emisión del informe ambiental estratégico, el plazo durante el que el órgano ambiental consultará a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, poniendo a su disposición el documento ambiental estratégico y el borrador del plan, será de 10 días, salvo que, atendiendo a la documentación presentada por el promotor, el órgano ambiental estime conveniente ampliar el plazo a un mes.

Siguiendo el ejemplo de otras comunidades autónomas (Valencia —leyes 4/2004 y 5/2014—, Cataluña —Ley 8/2005— y Galicia —Ley 7/2008—), Cantabria se ha decidido a aprobar la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria.

2. La nueva ley de protección paisajística

En la crónica pasada dimos cuenta de una iniciativa normativa que finalmente ha recibido carta de naturaleza legal: la Ley de Cantabria 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje.

La legislación urbanística regional (el artículo 34 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, y las Normas Urbanísticas Regionales) ya contenía un mandato claro de protección del paisaje (norma de directa aplicación por cuya infracción el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria llegó incluso a anular algún plan urbanístico —véase, por ejemplo, el caso del Alto del Cuco, sentencias de 29 de marzo de 2007 y 13 de febrero de 2008—) y contemplaba la posibilidad de aprobar planes especiales para la protección del paisaje, ánimo también presente en la legislación de ordenación territorial (caso de la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, que define áreas de interés paisajístico), en la legislación ambiental (la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria, contempla una categoría de protección de espacios denominada “Paisaje protegido”) e incluso en la de patrimonio cultural (Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, que contempla la categoría de “Paisaje cultural”). Por eso, alguna fuerza política ha considerado innecesario y superflua la nueva ley aprobada.

Parece, sin embargo, que quiere darse una protección más generalizada al paisaje configurando un régimen específico de orientación de la acción pública y de tutela. Tal parece ser el propósito de la nueva ley, que, junto con declaraciones de tipo programático o prospectivo, contempla un conjunto de instrumentos para definir y alcanzar objetivos de conservación y gestión paisajística.

Como instrumentos de orientación y regulación se prevé que puedan elaborarse directrices (de carácter más general y estratégico, para orientar la actividad planificadora) y estudios del paisaje (de alcance concreto, considerando y caracterizando el territorio por sus unidades, valores y objetivos de calidad) que, como los planes especiales previstos en la legislación urbanística, tendrán carácter normativo (en este caso, con rango de decreto) y, por ello, vinculante para la planificación territorial y urbanística. Y como instrumentos de aplicación prevé que puedan aprobarse proyectos de actuación paisajística y proyectos de restauración de paisajes degradados,

de propósito puramente ejecutivo, con los que el Gobierno autonómico y los municipios puedan acometer actuaciones concretas, y análisis de impacto e integración paisajística, de finalidad preventiva, destinados a valorar y cuantificar la magnitud y la importancia de los efectos que una actuación puede llegar a producir en el paisaje y en su percepción, y a proponer las medidas adecuadas para evitar los impactos o mitigar los posibles efectos negativos.

La Ley prevé, además, que se elabore el Catálogo de Paisajes Relevantes; que los municipios puedan aprobar planes especiales de protección del paisaje en ausencia de plan general de ordenación y que también se puedan aprobar dicho tipo de planes en ausencia de Plan Regional de Ordenación Territorial; y que se sometan al trámite de evaluación ambiental de planes y programas los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental cuando estos tengan por objeto el paisaje.

El objetivo, en definitiva, es el de crear un marco legal específico para la protección, gestión y ordenación del paisaje de Cantabria (zonas terrestre, marítimo-terrestre y de aguas interiores, sean paisajes rurales, urbanos o periurbanos) por su valor natural, cultural (identitario) y económico, marco integrado en todas las políticas sectoriales. La cuestión, sin embargo, es cómo definir la política paisajística por la que deba dirigirse ese objetivo. La Ley da a entender que ello debe hacerse identificando los paisajes (sus características, fuerzas y presiones transformadoras, evolución, calidad, fragilidad o significación...), evaluándolos, integrando las actuaciones de protección y gestión en las políticas de ordenación territorial y urbanística y cualquier otra que incida directa o indirectamente sobre él, extendiendo la colaboración interadministrativa y la participación de los especialistas en materia de paisaje (multidisciplinariamente) y sensibilizando a la población. Pero es evidente que la subjetividad inherente a la propia valoración paisajística puede plantear dificultades prácticas y conflictos con ocasión de la aplicación de esta nueva regulación.

Al concluir esta crónica está siendo sometido a información pública el Anteproyecto de Decreto por el que se aprueban las Directrices del Paisaje de Cantabria.

3. El fomento de la sostenibilidad forestal

Aunque las iniciativas subvencionables para propiciar la gestión adecuada de los montes no son nuevas, en esta crónica debemos dar cuenta de la nueva regulación aprobada para el otorgamiento de ayudas para actuaciones de mejora y aprovechamiento sostenible de los montes de Cantabria.

Como se ha adelantado, este tipo de ayudas se vienen concediendo en la Comunidad Autónoma de Cantabria desde el año 1996 al amparo del Decreto 31/1996, de 3 de abril, y de acuerdo con el Reglamento CEE/2080/1992, de 30 de junio, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, y el Reglamento CEE/1610/1989, de 29 de mayo, que establece acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales. Pero la modificación paulatina de este marco normativo, con derogaciones parciales de dichas disposiciones y aprobación de otras nuevas, aconsejó derogar dicho decreto en el año 2007, relegando en la potestad reglamentaria de la consejería competente la regulación de estas ayudas. Y de ahí la aprobación de la Orden GAN/17/2015, de 7 de abril, de bases reguladoras de ayudas para actuaciones de mejora y aprovechamiento sostenible de los montes de Cantabria, de cuyo contenido daremos cuenta seguidamente.

Teniendo en cuenta las determinaciones del vigente Plan Forestal de Cantabria (aprobado por Resolución del Consejo de Gobierno de 17 de marzo de 2005), que contempla dos programas (el Programa de Restauración del Medio Natural y el Programa de Ordenación de Montes y Selvicultura), se han venido otorgando ayudas en materia de mejora y aprovechamiento sostenible de los montes de la región. Ayudas que, por otro lado, también se incardinan en los objetivos del Programa de Desarrollo Rural para Cantabria 2014-2020 (que contempla inversiones para el incremento del valor económico de los bosques), bajo el marco financiero del Reglamento UE/1305/2013, de 17 de diciembre, sobre ayudas al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Contando, pues, con dicho anclaje eurocomunitario, esta clase de ayudas puede beneficiarse del régimen de exención establecido en el Reglamento UE/702/2014, de 25 de junio, lo que no excluye que deban ser objeto de comunicación a la Comisión Europea.

Son actividades subvencionables: (i) la elaboración de planes de ordenación y otros instrumentos de gestión forestal del monte; (ii) los tratamientos fitosanitarios curativos; (iii) la restauración de masas arboladas destruidas por incendios u otras agresiones o catástrofes naturales con determinadas especies; y (iv) los desbroces en masas arboladas, mejoras silvícolas y otros cuidados culturales de las masas forestales. En ningún caso serán subvencionables las inversiones relacionadas con la regeneración tras la corta final de un bosque o plantación.

Podrán beneficiarse de estas ayudas las personas físicas o jurídicas de derecho privado que sean titulares de fincas rústicas que radiquen en la Comunidad Autónoma de Cantabria. En el caso de agrupaciones de titulares de explotaciones agrarias, para formar una agrupación se requerirá que, como mínimo, cinco titulares de explotaciones se agrupen, sin necesidad de constituirse con personalidad jurídica propia, para realizar en común las actividades forestales. Cuando se trate de agrupaciones de personas físicas o jurídicas sin personalidad, deberán constar expresamente, tanto en la solicitud como en la resolución de concesión, los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán igualmente la consideración de beneficiarios. En cualquier caso, deberá nombrarse un representante o apoderado único de la agrupación.

Además, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento UE/702/2014, los beneficiarios de las ayudas deberán cumplir los siguientes requisitos: (i) no estar sujetos a una orden de recuperación pendiente tras una decisión previa de la Comisión Europea que haya declarado una ayuda ilegal e incompatible con el mercado interior; y (ii) no tratarse de empresas en crisis conforme a la definición contenida en el artículo 2.14 del mencionado Reglamento.

Las ayudas se conceden a través del procedimiento ordinario de concurrencia competitiva, asignándose las ayudas de acuerdo con el siguiente orden de líneas de prioridad hasta agotar el presupuesto: 1.º) para los proyectos de ordenación y planes técnicos; 2.º) para la restauración de masas arboladas destruidas por incendios u otras agresiones o catástrofes naturales; 3.º) para los tratamientos fitosanitarios (lucha biológica contra el gorgojo del eucalipto; tratamientos químicos contra la procesionaria del pino); y 4.º) para los tratamientos silvícolas y otros cuidados culturales de las masas forestales.

4. El Plan de Ordenación del Litoral: la STC 57/2015, de 18 de marzo

Referida a un instrumento de ordenación territorial de incuestionable significación ambiental como es el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (en adelante, POL), debemos en esta ocasión dar cuenta de la STC 57/2015, de 18 de marzo, que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un grupo de senadores contra la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, que aprobó dicho instrumento.

El POL trae causa de la DA 4.^a de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (en adelante, LOTRUSCA), que preveía que se aprobara un instrumento, equiparado a todos los efectos al Plan Regional de Ordenación Territorial, para ordenar los usos del suelo de la zona costera con arreglo a las peculiaridades y especial singularidad de dicha zona en los 37 municipios costeros (excluyéndose los suelos clasificados como urbanos o urbanizables con plan parcial aprobado definitivamente, así como aquellos otros que gocen ya de algún instrumento especial de protección por corresponder a zonas declaradas espacios naturales protegidos o que dispongan de planes de ordenación de los recursos naturales en vigor).

Aprobado como ley, el POL define un modelo territorial articulado sobre tres tipos de áreas: *áreas de protección ambiental o litoral* (“ámbitos que, en atención a sus singularidades o sus características físicas y ambientales, relacionadas con los procesos y paisajes litorales, son merecedores de una especial protección”, artículo 7.1.a); *áreas de ordenación* (“ámbitos de organización del modelo territorial en el que se hace compatible el crecimiento con la protección de los valores litorales mediante la adecuada identificación de éstos y la gradación y zonificación de las figuras de protección”, artículo 7.1.b); y *actuaciones integrales estratégicas* (“ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial”, artículo 7.1.c). La Ley completa los criterios de zonificación del modelo territorial con la introducción del concepto “capacidad de carga”, definido como “la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos, sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural” (art. 10). Junto con la “capacidad de carga”, la Ley territorial introduce la noción de “capacidad de acogida territorial”, regulada en los artículos 11 a 16 y definida como “el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos [...] conforme

al modelo territorial propuesto” (art. 11.1). Finalmente, el modelo territorial se completa con el establecimiento de unos “criterios generales aplicables a todo el término municipal” (arts. 14 a 22). Y la Ley diferencia entre “normas de protección” y “criterios de ordenación”. En cuanto a las primeras, el legislador autonómico distingue entre usos permitidos, usos autorizables en función de las categorías de protección y régimen específico de las playas. Y por lo que respecta a los segundos, sentados unos criterios comunes para la totalidad del área de ordenación (arts. 45 y 46), la Ley define en sus artículos 47 y 48 el régimen de los crecimientos urbanísticos en las áreas periurbanas (“sectores o áreas periféricas de los núcleos urbanos en el entorno de las autovías y de la Bahía de Santander, sometidos a procesos de transformación territorial por la implantación de nuevos usos que han podido modificar su estructura territorial”) y en las áreas de modelo tradicional (“espacios de organización tradicional, normalmente libres de edificación, constituidos por las mieses inmediatas a los núcleos, generalmente ocupados por cultivos y diversos elementos delimitadores de las mismas, vegetales o inertes, y los terrazgos de monte, dedicados a pradería y labrantío, de significado valor agrario y ambiental”), al tiempo que en los artículos 49 y 50 establece el régimen jurídico del área de ordenación ecológica forestal (“sistemas forestales o espacios ocupados por vegetación arbustiva de matorral o arbórea diferente a la relacionada en el art. 8.1.d), en los que los usos de producción pueden compatibilizarse con la protección”) y no litoral (“territorio de los municipios costeros no afectado por fenómenos físicos relacionados con la dinámica litoral”).

Sintetizado el contenido del POL, debemos proseguir por el examen de los motivos que suscitaron el recurso de inconstitucionalidad.

El primero de ellos iba dirigido contra la totalidad de la Ley, que habría incurrido en infracción de la legislación básica ambiental por no haberse sometido a evaluación de impacto ambiental (exigida por la DA 2.^a de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, por cuanto implica el cambio de los usos del suelo en una superficie superior a las cien hectáreas). Pero el Tribunal, resumiendo su jurisprudencia sobre la evaluación de impacto ambiental, no acoge el motivo porque no considera conculcado ningún precepto constitucional, ni siquiera desde el punto de vista del mandato que enuncia el artículo 45 CE.

Un segundo reproche al conjunto de la Ley refiere la supuesta vulneración del principio de autonomía local por cuanto se habría impedido la participación efectiva de los municipios cántabros en la formación del Plan de Ordenación del Litoral. El Tribunal recuerda su doctrina sobre el principio de autonomía local y considera obvio que tanto el urbanismo como el medio ambiente forman parte de la esfera de interés municipal. Pero no considera que se haya impedido la participación municipal, pues en el procedimiento de elaboración del POL hubo un trámite de información pública ante la Comisión Regional de Ordenación del Territorio en el que se dio audiencia singularizada a todos los (37) municipios afectados, sin que, por lo demás, la LOTRUSCA pueda convertirse en canon de constitucionalidad por lo que se refiere a la intensidad y el cauce de esa participación local. Y hace suya las palabras del Consejo de Estado que, en su Dictamen de 3 de febrero de 2005, también se pronunció sobre la cuestión advirtiendo lo siguiente:

[E]n relación con la pretendida inconstitucionalidad de la Ley 2/2004 derivada de la tramitación administrativa del correspondiente proyecto de Ley, en concreto por la falta de reiteración de la audiencia a los Municipios, se advierte que tal pretensión se fundamenta en la traslación mutatis mutandis del principio de participación ciudadana en el planeamiento administrativo a la tramitación y aprobación de leyes autonómicas. Tal traslación es errónea ya que la necesidad de reiterar el trámite de información pública deriva “del principio de la participación ciudadana en la elaboración del planeamiento para dotar a éste de la necesaria legitimación democrática” y ésta no puede considerarse ausente cuando, como aquí ocurre, el producto normativo es fruto de la voluntad del Parlamento autonómico.

Por los mismos motivos antes citados los recurrentes también cuestionaban la constitucionalidad de la regulación de las actuaciones integrales estratégicas. El Tribunal también rechaza este planteamiento negando que la delimitación de las actuaciones integrales estratégicas por la Ley vulnere la autonomía municipal, pues los municipios afectados participaron en el trámite de audiencia habido en la fase administrativa de elaboración del anteproyecto de ley. Con respecto a la intervención de los entes locales en el procedimiento de aprobación de los proyectos singulares de interés regional y de los planes especiales, se hace hincapié en que la regulación de estos instrumentos de planeamiento ha de buscarse en la LOTRUSCA, limitándose la Ley del POL a introducir algunas novedades (que los proyectos singulares hayan de incluir “las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la

actuación que resulten necesarias”; el incremento de finalidades a perseguir con estos proyectos singulares; y la posibilidad de ubicarlas en cualquier suelo, con independencia de su clasificación urbanística), todas dentro de la esfera de competencia autonómica, sin vulneración alguna de la autonomía municipal.

Distinto es el caso del artículo 45.3, donde el legislador autonómico niega todo margen de opción al municipio pues establece que el planeamiento “dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves”. No cabe vislumbrar en este precepto —dice el Tribunal— presencia alguna de intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística que se impone al ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas del terreno objeto de su actuación. Se ciegan por completo las libertades de crecimiento urbanístico en unos términos tales que niegan la autonomía municipal y conllevan, por lo tanto, la necesaria declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal.

También concluye el Tribunal que es inconstitucional el artículo 51.3 en la medida en que habilita al Ejecutivo autonómico no solo a prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y la ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial, sino incluso a prescindir de las determinaciones aparentemente vinculantes de la propia ley habilitante. Lo primero —dice el Tribunal— supone un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía, “que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución”, según se afirmó en las SSTC 4/1981, FJ 3.º, y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 13 c). Lo segundo —añade— trastoca el sistema de fuentes y, muy particularmente, el principio de primacía de la ley, postulado básico de un Estado de derecho (art. 1.1 CE), como advirtiera este tribunal en la STC 34/1995, de 6 de febrero, FJ 3.º. El precepto legal permite que el Ejecutivo autonómico haga uso de esta posibilidad “para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública”, lo que abre la puerta a una amplia serie de excepciones a las determinaciones establecidas por el propio legislador. Por eso, estima el recurso en ese punto y declara la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos “en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan” así como “y con independencia de la clasificación urbanística” del artículo 51.3.

Y el Tribunal también declara inconstitucional el segundo apartado de la DA 8.^a, que precisa que en los municipios con planes no adaptados al POL la competencia para la inspección y sanción de las infracciones que se cometan en las áreas de protección corresponderá en todo caso a la Administración autonómica. Esto es, traslada, en todo caso, a la Administración autonómica el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones que se cometan en terrenos del área de protección ubicados en municipios cuyo planeamiento no se haya adaptado a la Ley del Plan de Ordenación del Litoral. De modo que la efectividad de esta previsión está sujeta a la condición resolutoria, consistente en la adaptación efectiva del planeamiento urbanístico municipal a la Ley recurrida, momento a partir del cual se reintegrará al municipio en el disfrute pleno de sus potestades sancionadoras. Estamos, por consiguiente, ante una medida de indudable carácter transitorio pero de discutible naturaleza cautelar. En efecto, según constante doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con la posibilidad —reconocida a los órganos competentes para la aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento— de suspender la tramitación de otros planes y el otorgamiento de nuevas licencias y autorizaciones de actos que impliquen usos del suelo, se trata de evitar la realización de obras o la aprobación de reglas de ordenación urbanística del suelo que puedan resultar contrarias o incompatibles con el nuevo planeamiento proyectado. En particular, se intenta lograr la satisfacción efectiva de los intereses generales implicados en la actividad administrativa de ordenación urbanística del territorio, intereses cuyo logro podría frustrarse si se llevasen a cabo obras y actividades contrarias o incompatibles con el ya inminente nuevo planeamiento.

Sentado esto, el Tribunal no acierta a ver qué riesgo para la adaptación del planeamiento urbanístico municipal al POL se trata de precaver con dicha disposición. El precepto traslada por entero al ámbito autonómico el ejercicio de la potestad sancionadora cuando se trate de infracciones cometidas en zonas del área de protección ubicadas en municipios con planes no adaptados a la Ley. Así, los municipios quedan enteramente despojados para ejercer las potestades que, en materia de disciplina urbanística, les reconoce la legislación urbanística general hasta tanto no lleven a cabo la adaptación de sus instrumentos de planeamiento a las disposiciones de la Ley del Plan de Ordenación del Litoral. Dicho de otro modo, el precepto contiene un acicate —o un castigo, si se contempla desde su envés— para que los municipios actúen con presteza y diligencia en la adaptación de su planeamiento a la Ley del Plan de Ordenación del Litoral, pues solo

a la conclusión de ese proceso se producirá la reversión íntegra de la potestad sancionadora de la que quedan temporalmente —bien que sin identificación precisa de un término— privados. Con independencia de la efectividad que una previsión de este tipo pueda tener en la consecución del objetivo perseguido (la adaptación del planeamiento municipal a la nueva Ley), lo cierto es que con ella no se evita la aparición de ningún riesgo para la efectividad de las determinaciones de la Ley y representa una privación absoluta del ejercicio de una potestad que la legislación urbanística reconoce a los municipios, sin que, por las razones que se acaban de exponer, concurra un interés supramunicipal que lo justifique. Y por ello se declara su inconstitucionalidad y nulidad.

En fin, sostenían también los recurrentes que también es contrario a la autonomía municipal el carácter vinculante del informe que la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo debe emitir en el procedimiento de autorización de construcciones en suelo no urbanizable (art. 27.1. b), pues, ante el silencio guardado al respecto por la Ley, entendían que dicho informe no solo era vinculante cuando impidiera la concesión de la licencia en concurrencia de intereses supramunicipales, sino también cuando fuera positivo, en cuyo caso el municipio queda obligado a otorgar la licencia, desplazándose con ello el ejercicio de la potestad de autorización de la esfera urbanística municipal a la autonómica. También rechaza el Tribunal este planteamiento. Por referencia específica a las relaciones competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas, el Tribunal ha elaborado una doctrina sobre la figura del informe vinculante que se sintetiza del siguiente modo en la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 38.º:

Así, en la STC 103/1989, se afirma que se trata de “un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes —estatal y autonómica— que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, en consecuencia, a coexistir” [fundamento jurídico 7.º a)], si bien “la conformidad de la Administración estatal... sólo habrá de considerarse exigible cuando dicha declaración afecta a espacios o enclaves físicos sobre los que se proyecte una competencia estatal concurrente, a fin de garantizar, efectivamente, la integridad de la competencia del Estado” [fundamento jurídico 7.º c)]. Y en la STC 149/1991 hemos sostenido la legitimidad de esta técnica, si bien poniendo de relieve que la exigencia de un informe de esta naturaleza “convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas y

esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia” [fundamento jurídico 7.º A) c)]. [En similares términos, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 21.º].

Pues bien, el Tribunal entiende que esta doctrina constitucional resulta plenamente aplicable a la compartición de potestades y competencias entre los entes locales y otras administraciones territoriales; la exigencia de que unos y otras “resuelvan sobre asuntos de su propia competencia”. Lo que, en este caso, se traduce en la limitación del efecto vinculante del informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo a aquellos supuestos en los que se deniegue la concesión de la licencia o autorización por la concurrencia de óbices de relevancia supramunicipal, lo que deja incólumes las potestades municipales para su otorgamiento o denegación en función de criterios estrictamente urbanísticos (esto es, de contraste con el instrumento de planeamiento urbanístico municipal en cada caso aplicable). Dicho de otro modo, el informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo únicamente tendrá auténtico carácter vinculante cuando se ciña a la consideración de aquellos aspectos que trasciendan la esfera de lo municipal y determinen la denegación de la autorización o licencia por afectar a intereses supramunicipales. Interpretado de este modo, el precepto legal no puede reputarse inconstitucional y así lo indica el fallo del Tribunal.

4. El final de una legislatura y un cambio de gobierno

La crónica del primer semestre de 2015 debe forzosamente concluir con una breve alusión al resultado de las elecciones autonómicas. Como en el resto del país, arroja un escenario político nuevo por la fragmentación de la representación parlamentaria, pues ningún partido alcanza el número de escaños necesarios para formar gobierno en solitario y acceden al Parlamento dos de las nuevas fuerzas políticas en auge: Podemos y Ciudadanos.

La fuerza política más votada ha sido el Partido Popular, sustento del actual Gobierno. Pero no reúne los escaños de la mayoría absoluta (18 de 35 que tiene la cámara regional) y el resto de las fuerzas políticas no parecen inclinadas a pactar con él. Así, en el momento de concluir esta crónica los medios de comunicación anuncian ya la reedición, pues ya se dio en la legislatura precedente, del pacto de gobierno entre el

Partido Regionalista de Cantabria y el Partido Socialista Obrero Español. Pero en conjunto suman solo 17 escaños, de modo que les haría falta el concurso de otro partido político (de Ciudadanos o de Podemos, aunque sea simplemente con su abstención para la investidura) para formar gobierno. La incógnita quedará pronto despejada, pero de ello tendremos que dar cuenta en la próxima crónica.

RESULTADOS ELECCIONES 2015 CANTABRIA			
Partido	Escaños	Votos	%
PP	13	104.438	32,61
PRC	12	96.070	30,00
PSOE	5	44.855	14,01
PODEMOS	3	28.272	8,83
C's	2	22.165	6,92
IU	-	8.066	2,52
Otros	-	11.405	5,11