

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4512 *Pleno. Sentencia 57/2015, de 18 de marzo de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 7826-2004. Interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente; autonomía local: nulidad de los preceptos legales que imponen la dirección de los crecimientos urbanísticos, permiten al Gobierno autonómico prescindir enteramente de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial, y hacen depender el ejercicio de la potestad sancionadora municipal de la adaptación del planeamiento a la Ley; interpretación conforme del precepto legal que atribuye fuerza vinculante a los informes emitidos por un órgano autonómico.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7826-2004, interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Cantabria. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 28 de diciembre de 2004, doña María Rosa Vindel López, en representación de más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado, interpuso recurso de inconstitucionalidad respecto de la totalidad de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral y, subsidiariamente, frente a los arts. 1 a 26, 27.1, 28 a 74, disposiciones adicionales primera a tercera, disposiciones transitorias primera a séptima, apartado segundo de la disposición transitoria octava, disposiciones transitorias décima a duodécima, apartado segundo de la disposición derogatoria única, disposiciones finales primera a tercera y anexos I y III. Previa invocación de los arts. 9.3 (principios de legalidad, jerarquía normativa e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), 103.1 (sometimiento pleno de la Administración a la ley), 137 y 140 (autonomía municipal), 149.1.1 (competencia exclusiva del Estado para el establecimiento de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales), 149.1.18 (competencia estatal sobre bases de régimen jurídico de las Administraciones locales) y 149.1.23 (competencia

estatal sobre legislación básica ambiental) de la Constitución y tras una referencia los antecedentes de la Ley autonómica impugnada y del plan de ordenación del litoral que con la misma se aprueba, la demanda pasa a exponer los motivos del presente recurso de inconstitucionalidad.

a) El primero de dichos motivos se dirige contra la totalidad del texto legislativo, al que se achaca vulneración de la legislación básica ambiental en materia de protección ambiental y, a su través, del art. 149.1.23 CE. Al respecto, apuntan los Senadores recurrentes que la legislación básica exige el sometimiento del plan del litoral a la correspondiente evaluación de impacto ambiental porque supone una transformación del uso del suelo que afecta a una superficie de más de cien hectáreas. En defensa de su tesis, los actores invocan lo dispuesto en el art. 1.1 y grupo 9 del anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental y la disposición adicional segunda de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestre.

Los Senadores recurrentes mencionan hasta cinco actuaciones integrales estratégicas productivas previstas en la Ley autonómica impugnada que supondrían, cada una de ellas, una transformación del uso del suelo superior a las 100 hectáreas, extensión a partir de la cual la legislación básica estatal establece la necesaria evaluación de impacto ambiental. Sostienen, además, con fundamento en la jurisprudencia que al respecto ha ido elaborando la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que es el propio plan de ordenación del litoral el que «hace posible el cambio del uso del suelo» y es, por tanto, con ocasión de su aprobación cuando debiera haberse efectuado la pertinente evaluación de impacto pues «es el plan de ordenación del litoral el instrumento que cambia el uso del suelo» y el que modifica drásticamente su régimen jurídico. Rechazan, por el contrario, que pueda posponerse ese estudio a un momento posterior, la aprobación de los proyectos singulares de interés regional, que califican como «actuaciones de ejecución» del plan de ordenación del litoral. Añaden los Senadores recurrentes que «toda intervención en el medio natural o el paisaje que dé lugar a una de las actuaciones previstas en los anexos de la Directiva 85/337/CEE de 27 de junio, como ocurre con el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, que supone una transformación de uso del suelo de más de 100 hectáreas, debe ser sometida a Evaluación de Impacto Ambiental».

Para los Senadores recurrentes, la necesidad de someter el plan de ordenación del litoral a evaluación de impacto ambiental se ve reforzada tras la aprobación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Defienden que se cumplen todos los requisitos establecidos al efecto en el art. 3.2 de la Directiva pues el plan en cuestión versa sobre la ordenación del territorio y la utilización del suelo y establece el marco para la autorización futura de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Añaden que la Directiva 2001/42/CE fue incorporada al Derecho de la propia Comunidad Autónoma de Cantabria mediante la aprobación de la Ley 5/2002, de 24 de julio, de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios. Para los actores, lo dispuesto en esta Ley resulta aplicable al plan de ordenación del litoral, que debiera haberse sometido a evaluación de impacto ambiental. En apoyo de esta tesis citan, asimismo, el Decreto del Gobierno de Cantabria 50/1991, de 29 de abril, que estableció la obligación de realizar estimación de impacto ambiental, entre otros, de los planes de ordenación del territorio y la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, en cuya disposición adicional cuarta se equipara el plan de ordenación litoral con un plan regional de ordenación territorial, sujeto a evaluación ambiental.

Para los actores, «al no haberse llevado a cabo la obligada evaluación de impacto ambiental no se ha cumplido una garantía esencial que para la protección del medio ambiente impone la legislación básica estatal, y no se han podido evaluar las consecuencias medioambientales derivadas de las importantísimas transformaciones relativas al uso del suelo». Aseveración que luego desarrollan con referencias específicas al régimen jurídico de la evaluación ambiental establecido en el Real Decreto Legislativo 1302/1986. En el caso de las áreas estratégicas productivas, la desatención de la legislación básica ambiental se vería agravada por «el elevado grado de arbitrariedad y la falta de estudios medioambientales en lo que se refiere a la elección» de dichas áreas. Este reproche se fundamenta, según explican los propios Senadores recurrentes, en que en las memorias de información y de ordenación que acompañan al plan de ordenación del litoral no figuran las razones para la ubicación de estos concretos espacios, inmensas reservas de suelo industrial, ni se tienen en cuenta las consecuencias ambientales de las transformaciones anunciadas. Llamam la atención sobre el hecho de que los objetivos generales de cuatro de las cinco actuaciones integrales estratégicas productivas coincidan íntegramente en su literalidad.

Sostienen los Senadores recurrentes que la dimensión de los suelos afectados por estas actuaciones integrales estratégicas productivas es tal –suman más de cinco millones de metros cuadrados– que su implantación hubiera requerido un estudio mucho más serio que el existente. Para acreditar este extremo, reproducen diversos pasajes de las memorias de información y de ordenación del plan, que fueron objeto de aprobación provisional, de las que se aporta copia, y examinan en especial el área Piélagos-Villaescusa, en cuya declaración detectan algunas inconsistencias.

b) También se reprocha a la totalidad de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 la infracción de los arts. 137 y 140 y 149.1.1 y 18 CE. Este reproche se desarrolla en cuatro epígrafes.

En el primero de esos epígrafes los recurrentes hacen una serie de consideraciones en torno a la autonomía local, poniendo de relieve el «lugar especialmente importante» que ocupa la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) pues se trata de una norma «dictada al amparo del artículo 149.1.18 de la CE por el Estado, pero que por sus contenidos definidores de la garantía institucional de la Autonomía Local ocupa un lugar especial en el ordenamiento jurídico definiendo el alcance de esa garantía institucional de la Autonomía Local». Dedicam particular atención a los pronunciamientos de este Tribunal acerca de la función que desempeña la mencionada Ley de bases de régimen local en nuestro ordenamiento jurídico y recuerdan, asimismo, la doctrina constitucional acerca del concepto y contenido de la autonomía local y su similitud con los términos de la Carta europea de la autonomía local.

Tras ello, recuerdan que, conforme al art. 25.2 LBRL, el municipio ejercerá en todo caso competencias en materia de ordenación urbanística [letra d)] y protección ambiental [letra f)]. De acuerdo con lo establecido en el art. 2.2 y 25.3 LBRL, la autonomía garantizada a los municipios no se traduce propiamente en un «*quantum* competencial» garantizado por la propia Ley de bases sino que el contenido competencial efectivo de cada municipio depende de las leyes sectoriales estatales y autonómicas. De modo que el art. 25 LBRL es un marco de garantía, una lista de materias respecto de las cuales los municipios habrán de ostentar algún tipo de competencia. Este precepto obliga al legislador sectorialmente competente por razón de la materia a asegurar a los municipios su intervención en los asuntos que les conciernan (SSTC 214/1989 y 159/2001; específicamente en relación con el urbanismo se cita el fundamento jurídico 39 de la STC 40/1998).

Con cita de la STC 170/1989, los Senadores recurrentes defienden que esa participación municipal en los asuntos de su interés ha de ser «adecuada y proporcional con los intereses en conflicto» y no meramente simbólica. En el caso del planeamiento territorial, sostienen que corresponde a la Comunidad Autónoma la formulación y aprobación definitiva de los instrumentos de carácter supramunicipal, pero la incidencia de éstos en las competencias municipales hace necesaria una intervención del municipio

en su elaboración. Así está previsto en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria con respecto al plan de ordenación del litoral (arts. 16 y 17 y disposición adicional cuarta), sin que pueda confundirse la audiencia singular a los municipios afectados con el trámite general de información pública. Siempre en opinión de los actores en este proceso constitucional, estas previsiones legales deben ponerse en relación con aquellas previsiones de la normativa básica estatal en materia de régimen local y de urbanismo (con referencia específica al texto refundido de la Ley del suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992 y la Ley 6/1998, del régimen del suelo y valoraciones) que incorporan «una especial garantía de la participación ciudadana y de las entidades locales afectadas» en la elaboración de los instrumentos de planeamiento territorial. La vulneración de esa garantía que tiene lugar cuando la participación se desarrolla por debajo del umbral definido por la legislación básica, representa una causa mediata de inconstitucionalidad que comprende la infracción del art. 149.1.1 CE en la medida en que afecta a los propietarios del suelo.

En el segundo epígrafe se efectúa un exhaustivo examen de los preceptos de la Ley autonómica controvertida que fueron modificados luego de la audiencia a los municipios. Este examen se cierra con la afirmación de que «ni un solo precepto» del plan de ordenación del litoral aprobado finalmente por el Parlamento de Cantabria «mantiene su anterior redacción y ubicación sistemática, habiendo sido modificados todos los anexos excepto el de playas». Los Senadores recurrentes no dejan de hacer hincapié en el hecho de que la inmensa mayoría de esos cambios se materializaron en el texto del proyecto de ley presentado en su día por el Gobierno autonómico al Parlamento. En términos cuantitativos, estos cambios se traducen en que «el documento sometido a información pública contiene 93 artículos, una sola disposición adicional, seis transitorias y una final, mientras que la Ley aprobada contiene 74 artículos, cuatro disposiciones adicionales, doce transitorias, una derogatoria y tres finales.»

En el tercer epígrafe se sostiene que ha habido infracción de los arts. 137 y 140 CE por la «relevancia constitucional de las modificaciones introducidas en el documento aprobado respecto al sometido a información pública». Para los actores, las normas estatales y autonómicas reseñadas en el primer epígrafe de este motivo del recurso garantizan una participación efectiva de los municipios en la formación del plan de ordenación del litoral por la incidencia que dicho instrumento está llamado a tener sobre el ejercicio de las competencias locales en materia territorial y urbanística. En este caso la efectividad de esa participación se ha visto mermada por dos razones: no hubo una audiencia singularizada a los ayuntamientos al margen del trámite general de información pública y el texto del plan de ordenación del litoral finalmente presentado a la consideración del Parlamento de Cantabria pocas semejanzas guardaba con el documento sometido a dicho trámite. La preservación de la efectividad de la participación municipal en la elaboración del plan obligaba a someter el documento modificado a una nueva audiencia antes de su definitiva remisión al Parlamento.

El cuarto y último epígrafe está dedicado a justificar la relevancia constitucional de «la omisión del trámite de participación de los Ayuntamientos afectados en el trámite de evaluación ambiental preceptivo del plan que ha sido omitido». En este punto se hace especial mención de las Directivas 85/337/CEE y 2011/42/CE, del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y de la STC 13/1998 (en especial, su fundamento jurídico 7), que sirven de base para postular la necesaria intervención municipal no sólo en la elaboración del plan en sí sino también respecto del informe ambiental «que no se ha redactado ni tramitado en este caso», incumpléndose con ello la normativa básica estatal en la materia.

c) Seguidamente se expone, como motivo segundo del recurso, la «fundamentación jurídica del recurso de inconstitucionalidad respecto de algunas partes de la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, reputadas inconstitucionales».

Sostienen los Senadores recurrentes la «inconstitucionalidad de los arts. 1 a 26, 27.1, 28 a 74, las disposiciones adicionales primera a tercera, las disposiciones transitorias primera a sexta, las disposiciones transitorias décima a duodécima, disposición derogatoria única apartado segundo y las disposiciones finales primera a tercera, así

como los anexos de la Ley 2/2004 de Cantabria todos inclusive por infracción del artículo 149.1.23 de la Constitución.» A estos efectos se remiten a los argumentos sintetizados en la letra a) para la hipótesis de que el Tribunal entendiese que algunas disposiciones de la Ley autonómica controvertida no forman parte del plan de ordenación del litoral sino que son normas independientes que han sido incorporadas a la Ley de aprobación del plan y que no deben someterse a evaluación ambiental al establecer «un régimen jurídico sustantivo ajeno al contenido de la Ley». Con las mismas precisiones y remitiéndose a los argumentos resumidos en la letra b) de este antecedente, defienden igualmente, que esos mismos preceptos legales son contrarios a los arts. 137, 140, 149.1.1 y 149.1.18 CE «por la carencia de participación efectiva en el proceso de elaboración de la norma final de las corporaciones locales y los ciudadanos afectados».

Con remisión a las razones resumidas en la letra a), sostienen los recurrentes que el título IV y el anexo III de la Ley impugnada, relativos a las actuaciones integrales estratégicas, son contrarios al art. 149.1.23 CE al no haber sido sometidos a evaluación ambiental una previsiones de actuaciones integrales estratégicas que suponen una transformación de uso del suelo que afectan a una superficie superior a las 100 hectáreas y que implican la eliminación de la cubierta vegetal arbustiva igualmente superior a las 100 hectáreas. También se les achaca infracción de los arts. 137 y 140 CE al vulnerar la autonomía municipal porque las actuaciones integrales estratégicas representan el establecimiento de áreas en cuya ordenación y gestión urbanística el municipio no tendrá posibilidad de intervenir pese a tratarse de una cuestión de indudable interés municipal: su delimitación corresponde a una instancia ajena al municipio y su desarrollo se lleva a cabo a través de instrumentos de ordenación –los proyectos singulares de interés regional– sobre los cuales los municipios no tienen ninguna capacidad de decisión (el art. 29 de la Ley limita la participación municipal en su elaboración a un trámite de audiencia, coincidente en plazos y efectos con la información pública general). En algunos casos, como las actuaciones integrales estratégicas productivas, esos instrumentos de planeamiento resultan especialmente agresivos para con la autonomía municipal, a la que vienen a ignorar. Denuncian los recurrentes que los proyectos singulares de interés regional son «abiertamente inconstitucionales» por vulneración de la autonomía municipal en cuanto que pueden actuar sobre cualquier terreno, con independencia de su clasificación urbanística (lo que abre la intervención incluso en el suelo típicamente municipal: el suelo urbano), porque «su delimitación lleva implícita la declaración de interés regional del artículo 28 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, con lo que la escasa participación municipal que existía en el procedimiento de declaración de interés regional derivada de dicho precepto ya desaparece por completo» y porque la ampliación del ámbito de los proyectos singulares de interés regional que se plasma en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2004 margina al municipio en la función de ordenación urbanística de algunas zonas de su territorio. A la infracción constitucional inmediata (arts. 137 y 140 CE) se añadiría, al decir de los recurrentes, una causa de inconstitucionalidad mediata por vulneración del art. 58.2 LBRL, pues el legislador autonómico no habría garantizado suficientemente la participación en un asunto que les atañe por afectar a sus competencias sobre ordenación territorial y urbanística y de protección ambiental (se citan al respecto las SSTC 40/1998 y 159/2001). A mayor abundamiento, la autonomía local en materia urbanística obliga a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles tanto en la ordenación y planeamiento urbanístico como en el plano de la ejecución o gestión (STC 159/2001, FJ 4), obligación que habría sido desatendida por el legislador autonómico.

En este punto se hace una especial referencia al capítulo I del título IV de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, donde se contiene la «regulación global» de las actuaciones integrales estratégicas, pues la misma «crea de forma unilateral y arbitraria zonas exentas de control e intervención municipal». Concretamente, el art. 51.1 de la Ley, en relación con los anexos I y III recoge una delimitación unilateral (no se ha contado con los municipios afectados, que sólo han podido intervenir en el trámite de información pública posterior a la aprobación inicial) y arbitraria (como demuestra la insuficiencia de

las memorias y las variaciones habidas durante el procedimiento de elaboración del proyecto de ley) de espacios que quedan bajo control directo de la Comunidad Autónoma, única con capacidad de decisión sobre ellos. El art. 52 impone la adaptación del planeamiento urbanístico municipal a las determinaciones de los planes y proyectos aprobados en desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas, condicionando la libertad del planificador municipal y el art. 53 congela los usos autorizables al regular los usos compatibles en esas áreas.

En definitiva, para los Senadores recurrentes, el título IV de la Ley, en relación con su anexo III «no respeta el derecho del municipio a participar a través de órganos propios en un asunto que le atañe y en el que están presentes de forma evidente intereses locales», afectando así a su existencia como «real institución de autogobierno»; tampoco respeta el principio de autonomía local «que obliga a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y el planeamiento urbanístico».

d) A continuación se examina la constitucionalidad de los preceptos de la Ley de Cantabria 2/2004 que permiten la aprobación de proyectos singulares de interés regional «con independencia de la clasificación urbanística del suelo». Los Senadores identifican como tales preceptos los arts. 51.3, 51.4, 54, 55 y 57, que permitirían al Gobierno de Cantabria implantar «instalaciones industriales», «viviendas sometidas a algún régimen de protección pública» o «grandes equipamientos y servicios» sobre cualquier clase de suelo, incluido, por tanto, el suelo rústico de especial protección.

En opinión de los actores, estos preceptos legales vulneran las competencias exclusivas del Estado en materia de condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) y sobre legislación básica de protección ambiental (art. 149.1.23 CE). Se trata de una inconstitucionalidad mediata, consecuencia de la infracción de los arts. 9 y 20 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, relativos a esta clase concreta de suelo. Pese a que estos preceptos básicos excluyen cualquier intervención sobre el suelo no urbanizable especialmente protegido, la Ley autonómica permite en esta clase de suelo actuaciones de carácter turístico, cultural, deportivo o residencial para viviendas protegidas (art. 51.3), restauración o recuperación de espacios de singular valor ambiental (art. 51.4), industriales o productivas (art. 54), de reordenación (art. 55) y ambientales (art. 57).

Entienden los actores que también se vulneran los arts. 137 y 140 CE. En primer lugar, porque al desconocer las exigencias y limitaciones de la legislación básica se está alterando el sistema de fuentes en una materia que afecta a los intereses de los municipios, quienes se ven privados de toda capacidad de intervención. Afección a la autonomía municipal que se agravaría, al decir de los Senadores recurrentes, por la prevalencia atribuida en el art. 29.6 de la Ley cántabra a los proyectos singulares de interés regionales sobre los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico. En segundo lugar puesto que se crea una situación de desigualdad entre municipios litorales y de interior contraria a la autonomía local.

e) Expuestos los motivos dirigidos frente a la totalidad o partes de la Ley autonómica controvertida, dan cuenta los actores de la fundamentación jurídica del recurso respecto de cada uno de los preceptos que reputan inconstitucionales y en relación con los cuales ejercen una pretensión subsidiaria de nulidad. Esta relación se abre con una referencia a los «fundamentos jurídicos generales», donde se apunta la vulneración de los arts. 149.1.18 y 18 CE por infracción de diversos preceptos de las Leyes de bases de régimen local y de régimen del suelo y valoraciones; 103 y 9.3 CE; 137, 140 y 149.1.18 CE, respecto de los cuales se efectúa una síntesis de la doctrina constitucional en materia de autonomía local.

El art. 3 de la Ley se impugna porque la suspensión, sin plazo, de la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal en su totalidad es una intervención excesiva e innecesaria. Se trata, por tanto, de una vulneración de la autonomía municipal.

Idéntico vicio se achaca al art. 9.1 de la Ley, que regula una zonificación en atención a la capacidad de carga, establecida por el Gobierno de Cantabria pese a que en su

determinación pormenorizada no concurren necesariamente intereses supramunicipales y sin que se conozca exactamente el proceso lógico de cálculo. El anexo I de la Ley sería igualmente inconstitucional pues concreta el criterio establecido en este precepto. El carácter exhaustivo y absolutamente vinculante de la zonificación supone un desplazamiento de los municipios y, sin embargo, la zonificación es disponible para las políticas sectoriales del Gobierno autonómico a partir de lo previsto en los arts. 51.3 de la Ley del plan de ordenación del litoral y 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo. Los recurrentes apuntan a que la supresión del pasaje que arranca con «El modelo de ordenación» y se cierra en la letra c) permitiría ajustar el precepto legal a los mandatos constitucionales.

El art. 10 se impugna en cuanto que permite un control del planeamiento municipal en la fase de aprobación definitiva incompatible con la autonomía local al privar al municipio de cualquier poder decisorio. Toda decisión del planificador municipal implica insoslayablemente una modificación de la situación preexistente, un deterioro ambiental, social o cultural, por lo que la capacidad de control autonómica, al no graduarse la intensidad de ese deterioro o su trascendencia, es casi ilimitada. Para los Senadores recurrentes, se introduce así un control genérico o indeterminado contrario a la doctrina de la STC 4/1981, dado que, conforme se dispone en el art. 50 de la Ley la capacidad de carga va a ser un criterio de control de la Comunidad Autónoma sobre el planeamiento municipal. A partir de la Ley impugnada la decisión sobre extremos capitales del urbanismo municipal se ha trasladado a la esfera autonómica.

Los Senadores recurrentes impugnan el art. 11.2, porque introduce un parámetro –la capacidad de acogida– sin que exista un interés supramunicipal, defiriéndose, además, los criterios de cálculo a un futuro reglamento autonómico (disposición adicional tercera). No se reputa inconstitucional el concepto mismo sino el establecimiento de unos parámetros uniformes.

El art. 12 se recurre en cuanto que introduce algunos conceptos que inciden ilegítimamente en la autonomía municipal, tales como la prohibición de dirigirse con carácter general hacia los núcleos con menor capacidad de carga, la prohibición de la transformación de la morfología de los núcleos rurales de manera uniforme y absoluta y la prohibición de reequilibrio de los crecimientos siempre que estos se dirijan hacia las áreas de menor capacidad de carga. Por lo demás, se defiende que «el plan general no es un instrumento que deba necesariamente ir a remolque de las estadísticas y de los proyectos existentes de implantación» sino que «ser el vehículo que, con una adecuada planificación y previendo siempre equipamiento suficiente, atraiga esos proyectos e invierta las estadísticas poblacionales negativas o insatisfactorias». Para los recurrentes, estas son decisiones que debe tomar el gobierno local en atención a las especificidades municipales. Los demandantes concretan la impugnación en la petición de anulación de los apartados 2 y 5 y las letras e) y f) del apartado 6 del precepto.

Del art. 14 se impugnan el apartado primero y el inciso «la consecución de una malla de espacios libres, a fin de» del apartado tercero. Los recurrentes no se explican el interés supramunicipal que subyace tras la prohibición del cómputo de determinados espacios libres de carácter local por el hecho de que, al completarse su urbanización, tengan más del 10 por 100 de desnivel en el 80 por 100 de la superficie de manera global y uniforme. Además, se obliga a urbanizar el espacio libre para reducir los desniveles, cuando la decisión municipal pudiera ser la de preservar las características naturales del terreno. Los criterios manejados no garantizan la accesibilidad ni la calidad de los espacios libres. El inciso reproducido del apartado tercero se impugna porque impide a los municipios optar por la concentración de espacios libres como modelo territorial (sobre todo en los municipios urbanos), en lugar de disgregarlos en una malla. Se establece así una solución uniforme y discrecional desapoderando a los municipios.

Se impugna el inciso «de la necesidad» del art. 15.3 de la Ley. Para los senadores recurrentes, este inciso, al exigir que se justifique la necesidad del emplazamiento de edificaciones a una distancia inferior a 50 metros de explotaciones forestales, limita injustificadamente la capacidad de decisión municipal en un ámbito de su interés.

Del art. 16 se controvierte el inciso final de su letra a) porque limita injustificadamente el margen de discreción municipal al imponer como objetivo inexcusable la creación de espacios verdes intermedios en las bandas limítrofes con las grandes infraestructuras. Frente a esta imposición, los municipios podrían optar por localizar esas zonas verdes en espacios alejados de las infraestructuras para evitar su deterioro.

El art. 20.2 se impugna en su integridad porque impone al planeamiento la delimitación de espacios necesarios para llevar a cabo los vertidos de tierras y materiales de excavación. A juicio de los recurrentes, el legislador autonómico debiera limitarse a dejar libertad a los municipios para optar por el no establecimiento de zonas determinadas, admitiendo vertidos inertes en todo el territorio, o identificar las zonas en las que se prohíben los vertidos.

Del art. 25 se solicita la anulación de la prohibición de localización de espacios libres locales y generales en las áreas de protección costera, incluso cuando las mismas no pertenezcan al dominio público marítimo-terrestre o hidráulico. El precepto es contradictorio con otras disposiciones de la propia Ley que permiten localizar en estas áreas la senda litoral (art. 67), que obligan a adquirir patrimonio público litoral (art. 60) o que estatuyen la reserva de suelo litoral (art. 61), todos los cuales tienden a la creación de espacios libres con diferentes usos. El concepto de espacio libre no implica de suyo una intensidad de uso que supere la «capacidad de carga» de una concreta área en los términos definidos en el art. 10 y su prohibición de su ubicación en las áreas de protección costera no responde a ningún fin supramunicipal.

Sostienen los recurrentes que 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)] es contrario a la autonomía municipal. Al no precisarse más, el efecto vinculante del informe no sólo impide la concesión de la licencia urbanística cuando concurren intereses supramunicipales (informe negativo), sino que también obliga a que el municipio otorgue la licencia cuando el informe sea positivo. De modo que traslada una competencia urbanística municipal a la esfera autonómica.

El art. 37, referido a los planes especiales, se recurre en su integridad porque habilita al Gobierno de Cantabria para la redacción de planes especiales que pueden reordenar el entorno de las playas, independientemente de su clasificación urbanística, sin requerimiento previo al ayuntamiento ni invocación alguna de razones supramunicipales que justifiquen el desplazamiento de las instancias municipales.

Del art. 42, que lleva por rúbrica «accesos rodados» se controvierte la imposición de la obligación de conservar el carácter agrícola de los accesos a las playas rurales, sin posibilidad de justificar otras alternativas. No existe interés supramunicipal que sustente esta medida. Distinta valoración merecería para los Senadores recurrentes que el precepto hubiese supeditado el cambio a un estudio ambiental previo.

Los actores solicitan la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 1 y 3, así como de la frase final del apartado 2, del art. 45 de la Ley. El apartado primero se impugna en cuanto obliga a la adopción de un modelo concreto, rehabilitando y renovando las edificaciones, e impidiendo que el municipio opte por un tipo de edificación diferente y la eliminación de aquellas que no sean acordes al mismo. La Comunidad Autónoma no se limita a identificar objetivos sino que impone medidas muy concretas que merman la autonomía municipal. El apartado segundo se considera inconstitucional porque obliga a adoptar un modelo territorial concreto pues impone de manera uniforme la continuidad de la trama en los municipios existentes, limitando la discrecionalidad del planeamiento. El apartado tercero se controvierte porque obliga a dirigir el crecimiento hacia las zonas de pendientes más suaves, sin permitir ponderar otros valores, como pueda ser el agrícola o ambiental de esas mismas zonas.

El art. 47.3 se impugna porque no deja margen alguno de decisión a los municipios respecto de una cuestión que afecta a su esfera de intereses, como es la relativa a si necesita viviendas sociales, en qué cantidad y ubicadas en qué zonas del término municipal. La reserva del 35 por 100 de superficie construida a esta clase de vivienda

contenida en la Ley controvertida contrasta con la previsión de la Ley del suelo de Cantabria, que exime a los municipios de la obligación de cumplir con la reserva para este tipo de vivienda de los porcentajes de suelo fijados por la propia Ley, siempre que existan circunstancias que lo justifique y así se acredite en la memoria del plan urbanístico. A los municipios a los que les resulta de aplicación esta previsión no sólo se les impone un porcentaje elevado de reserva de suelo para vivienda social sino que también se decide dónde debe estar ubicado ese suelo: en las áreas periurbanas. La autonomía municipal puede quedar condicionada, además, en virtud del art. 26 de la Ley del suelo de Cantabria, al poder aprobarse, sin intervención local, un proyecto singular de interés regional que tenga por finalidad una promoción de esta clase de vivienda (lo que no supera el umbral de participación local al que hace referencia la STC 51/2004).

El art. 50 se impugna porque extiende los criterios del plan de ordenación del litoral a otras áreas en las que no concurren los intereses supramunicipales que justifican la aprobación de este plan. Este precepto permite que el Gobierno autonómico imponga sus criterios de oportunidad en materia de ordenación territorial, haciendo uso de figuras como la «capacidad de carga», que la Ley en cuestión define mediante el uso de conceptos jurídicos indeterminados, lo que deja en manos del Ejecutivo un amplio margen de apreciación. Por lo demás, al amparo del art. 51 el Gobierno de Cantabria puede impulsar actividades enmarcadas en políticas sectoriales (cultura, vivienda, etc.) sin que sea preciso que revistan interés o relevancia supramunicipal.

El art. 51 se impugna en su totalidad por las razones aducidas contra la regulación de las «actuaciones integrales estratégicas». Más específicamente, el recurso se dirige frente a sus apartados 3 y 4 en cuanto que vinculan el planeamiento municipal con la obtención de objetivos de políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma sin necesidad de que las actuaciones concretas afectadas por dicha vinculación hayan de tener relevancia supramunicipal. Se prescinde así del principio de coordinación administrativa en favor de la subordinación de los municipios en el ejercicio de sus competencias a los intereses de la Comunidad Autónoma. A este respecto se hace hincapié en que el interés autonómico en el desarrollo de la actividad es algo distinto de la relevancia supramunicipal del proyecto, único concepto que justificaría la prevalencia autonómica. Los recurrentes centran sus discrepancias en los incisos «y con independencia de la clasificación urbanística», que figura en los apartados 3 y 4 del art. 51 de la Ley autonómica y «en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan» del art. 51.3. A este último inciso se le reprocha la vulneración del principio de jerarquía normativa al situar los proyectos singulares de interés general –aprobados por el Gobierno autonómico– por encima de la propia Ley del plan de ordenación del litoral, lo que no sólo altera el sistema de fuentes sino que, además, representa una auténtica reserva de dispensación en favor del Gobierno de Cantabria, quien podrá sustraerse a los mandatos del planeamiento territorial contenida en la Ley autonómica 2/2004.

Los recurrentes impugnan el art. 52 de la Ley cántabra por las razones ya esgrimidas frente a la regulación de las denominadas «actuaciones integrales estratégicas» pues obliga a adaptar el planeamiento urbanístico municipal a los proyectos singulares de interés regional aunque éstos no revistan relevancia supramunicipal. Al art. 53 de la Ley le reprochan que genere incertidumbre respecto de las actividades que puedan desarrollarse en las áreas de actuaciones integrales estratégicas. En relación con ambos preceptos legales los actores se remiten a los argumentos ya expuestos frente a la regulación de esta clase de actuaciones.

Para los promotores de este recurso, las razones por las que solicitan la declaración de inconstitucionalidad del art. 54 «son especialmente claras». De un lado, sostienen que «es absolutamente evidente» la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental la transformación del uso del suelo que implica la eliminación de la cubierta vegetal arbustiva en una superficie de más de cien hectáreas (la aplicación de la Ley afecta a más de 500 hectáreas). De otro, entienden que la vulneración de la autonomía municipal «también resulta especialmente clara» en la medida en que el precepto introduce una reserva en favor de la Comunidad Autónoma para actuar sobre los terrenos delimitados

como actuación estratégica sin un plazo definido y sin precisar el concreto proyecto de relevancia supramunicipal que ha de llevarse a cabo; además, permite la derogación del plan urbanístico por el proyecto singular de interés regional. Por otra parte, impugnan el inciso «y con independencia de su clasificación urbanística» del art. 54 a), que permite al Gobierno de Cantabria la ubicación de este tipo de proyectos incluso en suelo no urbanizable de especial protección. También impugnan el art. 54 b) dado que la delimitación lleva implícita la declaración de interés regional del art. 28 de la Ley del suelo de Cantabria, de modo que en este caso ni siquiera existe un proyecto concreto que pueda ser considerado de interés regional, pues la Ley no lo incorpora, de modo que «la declaración de interés regional sin conocer el proyecto concreto es un auténtico acto de fe que se exige a los municipios».

Al art. 55, relativo a las actuaciones integrales estratégicas de reordenación, le serían de aplicación los motivos de impugnación generales esgrimidos frente a la regulación de las actuaciones integrales estratégicas. A este tipo de actuaciones le sería de aplicación la necesidad de formular una evaluación de impacto ambiental pues las transformaciones previstas superan las 1.800 hectáreas. Junto a ello se apunta que las actuaciones integrales estratégicas de reordenación contempladas en el anexo III vulnera la autonomía municipal al prescindir la Ley de los instrumentos de planeamiento urbanístico, siendo así que la reordenación se materializa a través de determinaciones propias de un plan general y mediante instrumentos en cuya formulación no participa el municipio (se invoca nuevamente la doctrina de la STC 51/2004).

Los motivos generales de impugnación de las actuaciones integrales estratégicas son aplicables, en opinión de los recurrentes, al art. 56 de la Ley cántabra, añadiéndose una queja específica sobre la falta de intervención de los municipios en la elaboración de los planes especiales a los que se refiere el precepto legal y la fuerza exorbitante atribuida a estos planes especiales, que llega al punto de desplazar a los planes generales municipales. En parecidos términos se impugna el art. 57.

La disposición adicional tercera remite a un Decreto del Gobierno autonómico el establecimiento de los criterios interpretativos para el cálculo de la capacidad de acogida, definida en el art. 12. Para los recurrentes se trata de una previsión anómala pues un Ejecutivo no puede fijar los criterios interpretativos de un precepto legal «a los que habrán de sujetarse el resto de los operadores jurídicos y señaladamente los Tribunales y el resto de las Administraciones Públicas». En su opinión estamos en el ámbito de la competencia estatal sobre «reglas para la aplicación y eficacia de las normas jurídicas» (art. 149.1.8 CE). A ello se añade que los municipios no participarán en la aprobación de estas normas al preverse tan solo la emisión de un informe del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en el que ciertamente están representadas las corporaciones locales, pero sin que sea lícito olvidar que la representación no lo es necesariamente de los municipios del litoral afectados por la norma a informar. De acuerdo con el art. 3 del Decreto 164/2003, de 18 de septiembre, sólo tres de los treinta y cinco miembros del Consejo son nombrados por los entes locales, sin que quepa un nombramiento *ad hoc* en función de los asuntos a dictaminar. Los recurrentes invocan la doctrina de la STC 40/1998, FJ 41.

A la disposición adicional cuarta, que modifica el art. 26 de la Ley del suelo de Cantabria, relativo a los proyectos singulares de interés regional, se le reprocha arbitrariedad y vulneración de la autonomía municipal. Respecto de lo primero, apuntan los recurrentes que se aprovecha la oportunidad para, a través de la reforma de la Ley del suelo, ampliar el ámbito de aplicación de una figura originariamente diseñada sólo para los 37 municipios litorales. Se da, además, la paradoja de que el propio texto legal reformado –la Ley del suelo– era el que establecía el ámbito de aplicación y el procedimiento de elaboración de la Ley del plan de ordenación del litoral que ahora la reforma. Con relación a lo segundo, se impone a los municipios un instrumento de planeamiento en cuya formulación no han intervenido, previéndose expresamente que incida sobre aspectos tan imbricados en el interés municipal como la determinación de «viviendas sometidas a algún régimen de protección pública»; los recurrentes no discuten

la referencia a las «instalaciones industriales», siempre que quede vinculada al asentamiento en más de un término municipal o que trasciendan este marco por su incidencia económica, magnitud u otras características singulares.

Idénticos reproches se dirigen contra la disposición transitoria tercera, relativa a las modificaciones puntuales de los instrumentos de planeamiento no adaptados a la Ley del suelo. Señalan los recurrentes que no se entiende la razón de la prohibición general de modificaciones puntuales que impliquen aumento de densidad en el área no litoral si esas modificaciones no perjudican a los objetivos del plan de ordenación del litoral, objeto de aprobación por la Ley 2/2004. Subrayan la paradoja de que se prohíban las modificaciones puntuales y luego se permitan las que sirvan a una política sectorial del Gobierno autonómico (arts. 45.5 y 47.3 de la Ley, que reservan para vivienda protegida del 35 por 100 del suelo destinado a uso residencial y del 30 por 100 de viviendas en suelo urbanizable).

A su vez, la disposición transitoria cuarta se dedica a las viviendas de protección pública en los municipios con planeamiento no adaptado a la Ley del suelo de Cantabria. Esta disposición transitoria condiciona a la previsión de determinados estándares de vivienda protegida la realización de modificaciones puntuales de planeamiento, sin que esa limitación responda a la necesidad de garantizar el cumplimiento de las previsiones del plan en la materia (arts. 45 y 47 de la Ley), habida cuenta de que se impide la clasificación de suelo industrial o con destino dotacional o el aumento de densidad de esos suelos, pese a que los objetivos que fijan los preceptos mencionados se calculan exclusivamente sobre la superficie de uso residencial.

El apartado segundo de la disposición transitoria quinta, dedicada al suelo urbanizable en los municipios con planeamiento no adaptado, se impugna porque impone la ubicación territorial donde ha de asentarse la edificación destinada a vivienda protegida (áreas periurbanas), frustrando así una política municipal sin que concorra un interés supramunicipal especificado. En el tercer párrafo se contiene una reserva de dispensación incompatible con el principio de autonomía local en la medida en que permite incumplir el planeamiento municipal.

De la disposición transitoria octava se impugna su apartado segundo, en cuanto que infringiría la autonomía local la atribución a la Administración autonómica de la competencia para sancionar cualquier infracción cometida en el área afectada por el plan de ordenación del litoral. Esta impugnación se conecta con la del art. 65.

A su vez, de la disposición transitoria duodécima de la Ley se recurre la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, sin participación alguna del municipio, resuelva de oficio las contradicciones sobre clasificación de suelo urbano. La impugnación se concreta en el inciso «o de oficio por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a los efectos de su posible exclusión del ámbito de aplicación de esta Ley».

La disposición final primera sería contraria a la autonomía municipal al ordenar la formulación, en el plazo de un año, de proyectos especiales de iniciativa autonómica o proyectos singulares de interés regional sin necesidad de requerir ni brindar al municipio la oportunidad para que lleven a cabo la reordenación de la zona a la que se refiere la disposición final, la bahía de Santander.

El anexo I se impugna por su íntima conexión con los arts. 9.1 y 10 de la Ley al concretar la zonificación en función de la capacidad de carga y las actuaciones estratégicas integrales en los términos definidos por los citados preceptos de la Ley que los recurrentes consideran inconstitucionales. El anexo III se impugna por las mismas razones que el título IV, relativo a las actuaciones integrales estratégicas y se le achaca la vulneración del art. 149.1.1 y 23 CE.

f) La demanda se cierra con un extenso suplico en el que se solicita en primer lugar la declaración de inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral.

Subsidiariamente se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1 a 26, 27.1, 28 a 74 y las disposiciones transitorias primera a séptima, décima a duodécima y el apartado segundo de la disposición transitoria octava, el apartado segundo de la

disposición derogatoria única y las disposiciones finales primera a tercera, así como los anexos I y III. De manera específica se solicita la declaración de inconstitucionalidad del título IV y, por conexión, de los anexos I y III.

También subsidiariamente se interesa la declaración de inconstitucionalidad de los siguientes preceptos legales: art. 3, inciso «la tramitación de este procedimiento suspenderá el plazo para aprobar definitivamente el instrumento de planeamiento»; del art. 9.1 el pasaje comprendido entre «El modelo de ordenación en el Área litoral se zonifica» y «en los que los usos de producción pueden compatibilizarse con la protección»; arts. 10; 11.2; 12.1, 2, 5 y 6 e) y f); 14.1 e inciso «la consecución de una malla de espacios libres, a fin de» del art. 14.3; 15.3 en su inciso «de la necesidad»; 16 a) en su inciso «en particular en las bandas limítrofes con las grandes infraestructuras de comunicación, eléctricas y otras, estableciendo corredores verdes intermedios»; 20.2; 25 en su inciso «de Protección Costera y»; la palabra «vinculante» del art. 27.1 b); 37; 42.2 en su inciso «en el supuesto en que el acceso se realice a través de caminos agrícolas se mantendrá su carácter»; 45.1 y 3 y la mención «En el caso de núcleos preexistentes se promoverá la continuidad de la trama» del art. 45.2; 47.3; 50; 51 en su totalidad, alternativamente, 51.3 y 4 y, subsidiariamente, los incisos «y con independencia de la clasificación urbanística» y «en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan» del art. 51.3 y el inciso «y con independencia de la clasificación urbanística de los suelos» del art. 51.4; 52; 53; 54 en su totalidad y alternativamente el inciso «y con independencia de su clasificación urbanística» la letra a) y la letra b) íntegra; 55; 56; 57; del art. 60.2 el inciso «debiendo destinar, aquellos de más de 5.000 habitantes, al menos la quinta parte de la cantidad a la que se refiere el artículo 231 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, para la adquisición de ese suelo litoral» y 65. Igualmente, las disposiciones adicionales tercera; cuarta, en su totalidad y, subsidiariamente, los incisos «de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de» de su apartado primero y el inciso «suelo urbano» de su apartado tercero; transitorias tercera y cuarta, el apartado segundo de la transitoria quinta y el apartado segundo de la transitoria octava, así como el inciso «o de oficio por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo», a los efectos de su posible exclusión del ámbito de aplicación de esta Ley de la disposición transitoria duodécima, y la disposición final primera. Por último se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los anexos I y III.

2. Mediante providencia de 2 de febrero de 2005, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno a través del Ministro de Justicia y al Gobierno y al Parlamento de Cantabria por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el núm. 45, de 22 de febrero de 2005, y en el «Boletín Oficial de Cantabria».

3. El 16 de febrero de 2005, el Abogado del Estado, actuando en la representación que ostenta, comunicó que no iba a formular alegaciones y que se personaba en este proceso a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten. El siguiente día 21 se registró un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones. El 24 de febrero se recibió el escrito trasladando el acuerdo adoptado el 22 de febrero de 2005 por el Presidente del Senado dando por personada a la Cámara en el presente proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

4. Actuando en representación del Parlamento de Cantabria, el 24 de febrero de 2005 se personó en este proceso su Letrado Secretario General, solicitando una prórroga del plazo conferido para formular alegaciones. Por providencia de 28 de febrero de 2005 la Sección Cuarta acordó ampliar en ocho días el plazo inicialmente concedido por proveído de 2 de febrero anterior.

5. El 10 de marzo de 2005 la representación procesal del Gobierno de Cantabria presentó en el Registro General de este Tribunal su escrito de alegaciones en el que, tras referirse al «contenido y finalidades de la Ley 2/2004», sus antecedentes y tramitación, expone los motivos por los que solicita la íntegra desestimación de este recurso de inconstitucionalidad.

a) Se dedica un primer apartado a las «cuestiones generales y comunes a todo el recurso», en el que se reitera que el canon de enjuiciamiento de las leyes autonómicas está integrado por el bloque de constitucionalidad en los términos del art. 28.1 LOTC, del que no forman parte las normas de Derecho europeo (STC 41/2002, FJ 2). En particular, rechaza la representación del Gobierno cántabro la pretensión de erigir los diferentes preceptos de la Ley de bases de régimen local en otras tantas normas integrantes del bloque de constitucionalidad. Apunta, asimismo, que no es este lugar oportuno para pronunciarse acerca de la eventual existencia de discordancias entre la Ley impugnada y otras normas autonómicas, como puede suceder con la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, o la Ley 5/2002, de 24 de julio, de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral, ni de los efectos que hayan de derivarse de tales discordancias.

b) Pasa seguidamente la representación procesal del Gobierno de Cantabria a dar réplica a los argumentos en los que se funda «la pretendida vulneración de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE). La evaluación de impacto ambiental».

Al respecto precisa que sólo la normativa básica estatal puede ser considerada parámetro de constitucionalidad de la Ley, no así el Derecho europeo ni la legislación de la propia Comunidad Autónoma de Cantabria (en este caso, la Ley 5/2002, que traspuso la Directiva 2001/42/CEE). Dicho lo cual, sostiene la Letrada autonómica que la Ley 2/2004 no tiene encaje en el concepto de «proyecto» recogido en dicha normativa básica que su propio rango normativo descarta el sometimiento del texto legal al trámite de evaluación de impacto ambiental.

En cuanto a lo primero, recuerda la Letrada autonómica que el Derecho europeo ha diseñado diversas técnicas dirigidas a introducir la variable ambiental en los procesos de toma de decisiones; entre otras, la evaluación de impacto ambiental de obras y proyectos y la evaluación ambiental estratégica de planes y programas (Directivas 85/377/CEE y 2001/42/CE). En el momento de interponerse este recurso de inconstitucionalidad sólo la primera de estas figuras se había incorporado al Derecho interno mediante la aprobación del Real Decreto Legislativo 1302/1986. La Directiva 2001/42/CE no había sido traspuesta al momento de elaborarse la Ley de la Asamblea de Cantabria 2/2004, sin que, por entonces, hubieran transcurrido los plazos establecidos en el art. 13.1 de la propia Directiva para adaptar las legislaciones nacionales y para su aplicación a los planes y programas –21 de julio de 2004–, toda vez que los actos preparatorios formales del plan de ordenación del litoral son anteriores a esta fecha (el anteproyecto de ley se aprobó el 31 de marzo de 2004).

Hecha esta precisión, la Letrada autonómica expone las razones por las que defiende la improcedencia de calificar la Ley 2/2004 como «proyecto» a los efectos de la Directiva 85/337. En particular subraya que el término «proyecto», según resulta de la propia Directiva y del Reglamento de desarrollo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, aprobado por Real Decreto 1131/1988, se conecta con «la autorización o realización de una obra, instalación o actividad, y alude a los instrumentos de realización o ejecución de obras que deben tener carácter definido y ejecutivo». El propio Tribunal Constitucional habría partido de esta misma interpretación en la STC 13/1998, de 22 de enero, y otro

tanto habrían hecho el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia. El hecho de que la Sala de lo Contencioso-Administrativo haya considerado incluidos los planes urbanísticos entre los «proyectos» a los que se hace referencia en la Directiva 85/337 no contradice esta conclusión pues estos instrumentos de planeamiento llevan a cabo por sí mismos la transformación urbanística del suelo y fijan su ordenación. Por el contrario, el plan de ordenación del litoral ni clasifica el suelo ni impone el desarrollo urbanístico de determinados espacios ni prevé tan siquiera su transformación, limitándose a establecer unos estándares que el planificador deberá respetar. Así sucede con las áreas periurbanas y de modelo tradicional, cuya transformación no impone la Ley sino que remite al planificador municipal, o con las actuaciones integrales estratégicas productivas. En este último caso, de acuerdo con la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo, corresponde a la Ley 2/2004 elaborar las propuestas de actuaciones, orientar la implantación de infraestructuras, señalar la localización y ejecución de infraestructuras y equipamientos autonómicos, sin que ello suponga la transformación directa del suelo; los propios recurrentes convienen en este punto al reconocer que no se sabe «en qué van a consistir» ni cuándo se materializarán estas actuaciones.

Tampoco dispone el plan la total eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea de todos los terrenos incluidos en las actuaciones integrales estratégicas, como sostienen de contrario los recurrentes. Será cuando se proceda a la efectiva transformación cuando deban evaluarse sus repercusiones ambientales y no en un momento muy anterior, como es la Ley aquí impugnada. En opinión de la Letrada autonómica, la sola lectura de la Ley no permite conocer con precisión el espacio que abarcará el concreto proyecto ni la efectiva ocupación de los terrenos, debiendo esperarse a la elaboración de los proyectos singulares de interés regional, instrumentos de ordenación territorial que detallan y fijan las características técnicas de los proyectos y que, en cuanto tales, están sujetos a la evaluación de impacto ambiental.

La Letrada autonómica hace hincapié en que las características del plan de ordenación del litoral aprobado por la Ley controvertida impiden la realización de una evaluación de impacto ambiental. Podría pensarse, ciertamente, en una evaluación estratégica, como la establecida en la Directiva de 2001 y que no había sido transpuesta al Derecho interno al momento de aprobarse la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004. En particular, hace hincapié en que, de acuerdo con la doctrina sentada por este Tribunal en la STC 13/1998 y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la Sentencia de 19 de septiembre de 1999 (asunto C-435/1997), las leyes no son objeto idóneo de la evaluación de impacto ambiental. A mayor abundamiento, señala que «el Parlamento ha podido valorar la variable ambiental a la hora de aprobar la Ley 2/2004 a la vista de la documentación remitida por el Gobierno y de los medios técnicos puestos a su disposición para su conocimiento y análisis». De entre esa documentación singulariza el diagnóstico territorial del litoral de Cantabria realizado por la Universidad de Cantabria, de cuyo índice se aporta copia, y el sistema de información geográfica, cuya cartografía sirvió de bases para la valoración de las distintas unidades territoriales. Ejemplifica la utilización de esta documentación en las actuaciones integrales estratégicas productivas del área de Castro Urdiales, Marina de Cudeyo-Medio Cudeyo, Piélagos-Villaescusa, Parque Científico Tecnológico de Santander y Val de San Vicente.

Como corolario de todo lo anterior, la Letrada autonómica expone las siguientes conclusiones: «La normativa básica estatal no exige que las leyes se sujeten a evaluación de impacto ambiental sino que únicamente impone esta técnica para la aprobación de 'proyectos', expresión que no es aplicable al POL [plan de ordenación del litoral] en el sentido que debe darse al término de acuerdo con la legislación comunitaria y estatal y con la jurisprudencia del TC, TJCE, TS y TTSSJJ. No obstante, durante la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley, dada la información remitida al Parlamento, éste ha podido valorar y ha valorado, de hecho, la variable ambiental, al probar la Ley 2/2004.»

c) Se refiere luego la representación procesal del Gobierno de Cantabria al procedimiento seguido para la elaboración y aprobación de la Ley 2/2004 y la garantía institucional de la autonomía local.

Al respecto, la Letrada autonómica centra su atención en la consideración del derecho a participar en asuntos que afecten al círculo de intereses de las Administraciones locales como un derecho de configuración legal. Caracterización que le permite rechazar la pretensión de que la participación de los municipios afectados debiera haberse llevado a cabo mediante un trámite de audiencia previo a la propuesta de resolución o que debiera haberse reiterado tras la aprobación provisional, como si estuviéramos ante un plan urbanístico. A su juicio, los recurrentes pretenden elevar a la categoría de normas integrantes del bloque de constitucionalidad determinadas previsiones legales reguladoras de procedimientos administrativos concretos, cuando, en rigor, la propia Ley de bases de régimen local remite a la legislación sectorial la concreción de la intervención de los entes locales en asuntos de su interés. Y es que, como ha destacado la STC 40/1998, la Constitución no identifica un contenido concreto o un ámbito competencial determinado de la autonomía local. Consecuentemente con la doctrina sentada en esta Sentencia y en la STC 51/2004, el legislador autonómico está facultado para regular el urbanismo y otorgar a los entes locales mayor o menor presencia y participación en los diversos ámbitos de la actividad urbanística, con el límite de que esos entes locales puedan ser reconocidos por los ciudadanos como instancias autónomas de toma de decisiones.

Sentado esto, la Letrada parlamentaria defiende que en el procedimiento de elaboración de la Ley territorial 2/2004 no se ha desconocido el principio de participación. Se trata de una ley de ordenación territorial con prioritaria aplicabilidad a la zona costera de la Comunidad Autónoma y no al resto del territorio autonómico, pues se excluyen los suelos urbanos y urbanizables con plan parcial definitivamente aprobado al momento de entrada en vigor de la Ley, que cuenten con algún régimen especial de protección o con un plan de ordenación de los recursos naturales.

Sostiene la Letrada autonómica que al tratarse de una ley y no existir en nuestro Derecho la distinción entre ley en sentido formal y material, no es posible proyectar sobre ella categorías y formas de argumentar adecuadas para el análisis de decisiones administrativas. De modo que si la tramitación de la Ley 2/2004 no hubiera seguido el procedimiento previsto en la Ley 2/2001, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria (arts. 16 y 17) o el establecido en la Ley de bases de régimen local para la aprobación de los instrumentos de planeamiento (art. 58.2), no por ello merecería reproche alguno de inconstitucionalidad. Dicho esto, la Letrada deja constancia de que la aprobación de la Ley se ha llevado a cabo siguiendo el procedimiento establecido por el legislador autonómico en la Ley 2/2001: antes de elaborarse el anteproyecto, la Consejería competente recabó datos, informes y opiniones de cada ayuntamiento, como prevé el art. 16 b) de dicha Ley, y a la aprobación inicial del plan de ordenación del litoral por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo siguió un trámite de información pública y audiencia a los municipios, que dio lugar a una reformulación del plan antes de ser remitido a la Consejería para su aprobación como proyecto de Ley por el Gobierno autonómico. Lo que no exige la Ley 2/2001 ni ninguna otra norma con idéntico rango, es someter el proyecto reformulado a una nueva fase de información pública, hipótesis que carecería de fundamento cabal, de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado de 3 febrero de 2005, emitido a solicitud de varios municipios de Cantabria con requisito previo al planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 2/2004.

Seguidamente, la Letrada autonómica expone de manera circunstanciada el alcance de las modificaciones introducidas entre la aprobación inicial y provisional del plan, a fin de poner de relieve que «ni las modificaciones introducidas son las indicadas interesadamente por los recurrentes ni determinan un cambio en el modelo propuesto». En particular, pone de manifiesto las modificaciones resultantes de la estimación de las alegaciones en su día presentadas por el propio Partido Popular (preceptos relativos al ámbito de aplicación, el concepto de capacidad de carga, el informe de impacto territorial o la clasificación de las playas, entre otros), al que pertenecen los parlamentarios promotores del presente recurso de inconstitucionalidad, así como aquellas otras con las que se trataba de preservar la coherencia del proyecto con el marco normativo de ordenación territorial entonces vigente (cambios en la zonificación, o en el precepto

relativo a la adaptación del planeamiento urbanístico en las actuaciones integrales estratégicas). En resumen, de los 74 artículos del texto aprobado provisionalmente, 32 no habían sufrido alteración alguna; del resto, 22 fueron modificados como consecuencia de la aceptación de alegaciones presentadas por el Partido Popular, 6 para su adaptación a la legislación de ordenación territorial y 5 fueron objeto de nueva redacción (red ferroviaria, área no litoral, estudios agrológicos, inventario de humedales y red de custodia del territorio). De los preceptos nuevamente redactados o modificados a resultas de la aceptación de las alegaciones formuladas por persona distinta del Partido Popular solo han sido impugnados los relativos al porcentaje de vivienda de protección oficial, los objetivos y terrenos sobre los que pueden proyectarse las actuaciones integrales estratégicas y la integración del área no litoral en el área de ordenación.

d) Tras remitirse a lo anteriormente expuesto para rechazar el reproche de vulneración de la legislación básica ambiental y de infracción de la garantía institucional de la autonomía local dirigido por los recurrentes frente a diversos preceptos de la Ley 2/2004, la Letrada autonómica pasa a defender la constitucionalidad de la regulación que esta Ley contiene de las actuaciones integrales estratégicas y los proyectos singulares de interés regional.

Comienza sus alegaciones poniendo de relieve la existencia de dos clases de actuaciones integrales estratégicas: las que se delimitan gráficamente en el anexo III y se regulan en los arts. 51.1 y 2 y 52 a 57, y aquellas otras que pueden delimitarse mediante proyectos singulares de interés regional (art. 51.3 y 4). Añade que el plan de ordenación del litoral solo introduce algunas particularidades en el acabado régimen jurídico de actuaciones y proyectos establecido por la Ley 2/2001, a la que se remite y cuya validez no ha sido controvertida. Concretamente, la intervención municipal en la delimitación y ordenación de estos instrumentos de planeamiento se regula íntegramente en la Ley 2/2001, introduciéndose únicamente la novedad de que la delimitación de proyectos singulares que desarrollen actuaciones integrales delimitadas en el anexo III del plan de ordenación del litoral lleva implícita su declaración de interés regional [art. 54 b)], sin que ello constituya vulneración de la autonomía local. Por el contrario, en los proyectos singulares que delimiten nuevas actuaciones integrales será precisa la declaración formal de interés regional en los términos del art. 28 de la Ley 2/2001, pues la Ley 2/2004 no regula en absoluto el procedimiento de aprobación de estos proyectos singulares de interés regional. Añade que los proyectos singulares no son instrumentos que permitan a la Comunidad Autónoma intervenir en la esfera municipal sino mecanismos, como existen en todas las Comunidades Autónomas, que permiten el desarrollo de actuaciones que exceden de las posibilidades ordinarias de los entes locales. Es perfectamente posible, por ello mismo, que la iniciativa de elaboración de un proyecto singular parta de la propia entidad local, como lo demuestra el hecho de que durante la fase de alegaciones los Ayuntamientos de Valdáliga y Limpias solicitaron la delimitación en sus términos municipales de sendas actuaciones integrales estratégicas industriales.

A los motivos de impugnación del título IV y del anexo III de la Ley opone la Letrada autonómica los mismos argumentos ya expuestos en relación con la impugnación de la totalidad de la Ley por vulneración de la normativa básica estatal en materia de protección ambiental. Reitera, a este respecto, que el plan de ordenación del litoral no es un «proyecto» sujeto a evaluación de impacto ambiental y que las actuaciones integrales estratégicas no conllevan la eliminación completa de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea de todos los terrenos en ellas comprendidos. No es así, particularmente, en las actuaciones integrales estratégicas ambientales y de reordenación, entre cuyos objetivos figura la recuperación paisajística y geomorfológica, la protección de hábitats existentes, recuperación de dunas, etc. Por lo demás, de acuerdo con lo establecido en su art. 53, la entrada en vigor de la Ley no implica transformación de suelos sino mantenimiento de los usos existentes y la implantación de otros compatibles con los objetivos de cada actuación. Son los proyectos singulares de interés regional los que deben someterse a evaluación de impacto ambiental.

Rechaza igualmente la Letrada autonómica 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, hace hincapié en que estos instrumentos de planeamiento fueron regulados por la Ley 2/2001, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, cuya conformidad con la Constitución no se ha puesto en duda, limitándose la Ley 2/2004 a introducir las siguientes tres novedades: i) que los proyectos singulares hayan de incluir «las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación que resulten necesarias», ii) el incremento de finalidades a perseguir con estos proyectos singulares y iii) la posibilidad de ubicarlas en cualquier suelo, con independencia de su clasificación urbanística. En rigor, la primera de estas novedades no sería tal pues estaría implícita en el art. 27.1 d) de la Ley territorial 2/2001. En cuanto a la segunda, menciona la Letrada autonómica la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública (art. 26.1 de la Ley 2/2004), las actuaciones integrales de carácter turístico, deportivo o cultural (art. 51.3), o ambiental (art. 51.4). La ampliación de objetivos de los proyectos singulares es fruto del ejercicio por el legislador autonómico de títulos competenciales propios (planificación de la actividad económica, turismo, deporte, industria, protección ambiental...), que no puede merecer reproche alguno de inconstitucionalidad por vulneración de la autonomía local pues concurre un evidente interés supralocal en la regulación normativa que se controvierte. Cosa distinta es que ese mismo interés se halle presente en las concretas actuaciones que en su día se adopten. Por lo que atañe a la posibilidad de ubicar proyectos singulares en cualquier clase de suelo, la innovación normativa se ha llevado a cabo mediante la reforma de la Ley 2/2001 y el establecimiento de nuevas previsiones legales [en particular, arts. 51. 3 y 4, y 54 a) de la Ley 2/2004]. Afirmar la Letrada autonómica que no «comprende cuál es el ataque a la autonomía local porque una norma con rango de Ley permita la aprobación y desarrollo [de los proyectos singulares], en principio, en toda clase de suelo.» Realmente, lo que se cuestiona es que esas actuaciones se puedan llevar a cabo en contra de las determinaciones del planeamiento municipal, algo perfectamente legítimo cuando concurre, como aquí, un interés supralocal (STC 170/1989). El problema es de jerarquía normativa entre planes, un problema ya resuelto por la Ley 2/2001, que se decanta por la vinculatoriedad de los proyectos para los planes municipales.

Niega la Letrada autonómica que la regulación de los proyectos singulares de interés regional atente en modo alguno contra el principio de igualdad, pues no toda diferencia de trato dispensada por el legislador representa de suyo discriminación contraria al art. 14 CE. Menos, si cabe, cuando se trata de diferencias reguladoras expresamente buscadas en aras de facilitar una adecuada gestión de los intereses locales en el ámbito urbanístico, como aquí sucede, siempre en opinión de la Letrada de los servicios jurídicos del Gobierno de Cantabria.

e) Responde a continuación la Letrada autonómica a los motivos impugnatorios específicamente dirigidos frente a los preceptos de la Ley recurridos. Respuesta que comienza con la indicación de que «no existen razones suficientes para entrar a examinar el fondo» de la controversia referida a los títulos preliminar, primero, segundo y tercero, las disposiciones transitorias tercera, cuarta, quinta, duodécima (erróneamente identificada en el escrito rector del proceso como undécima), disposición final primera y anexo I, «dado que la supuesta inconstitucionalidad de los mismos ha quedado insuficientemente alegada en el escrito de demanda». Los recurrentes citan los arts. 4.1 c), 10.3, 25.2 d), 55 a) y b) y 58.2 LBRL afirmando que integran el bloque de constitucionalidad aquí aplicable de acuerdo con las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, y 109/1998, de 26 de mayo. Sin embargo, partiendo de la primera de que en estas resoluciones no se atribuye la condición de normas del bloque a todos los preceptos de dicha Ley, falta tanto la justificación de esa caracterización para los artículos de la Ley de bases de régimen local

invocados como la argumentación que permita concluir que los preceptos de la Ley autonómica 2/2004 concretamente impugnados vulneran, en efecto, dichas normas del bloque. Falta, por consiguiente, un riguroso planteamiento impugnatorio.

Seguidamente introduce unas consideraciones generales sobre la autonomía local, el urbanismo y la ordenación del territorio, para defender la constitucionalidad de la Ley, cuyo fundamento competencial ha de buscarse en el título relativo a la ordenación del territorio, función pública cuyo origen se encuentra en la necesidad de controlar la utilización espontánea del territorio. Con esta función pública se trata de corregir los desequilibrios que existan, así como plasmar especialmente políticas supramunicipales respetuosas con la autonomía local. La primera vertiente conlleva la organización del espacio, canalización de actividades e instalaciones, servicios y asentamientos. En cuanto a lo segundo, destaca la Letrada autonómica la existencia de una «línea de continuidad entre la política económica general, la ordenación del territorio, la planificación urbanística y la política de la vivienda en la que finalmente se plasma y concreta todo». Ese continuo integra competencias autonómicas y locales, cuya relación debe articular el legislador, quien establece el marco y encuadramiento de las funciones urbanísticas cuyo ejercicio encomienda a los entes locales. (STC 14/2004, de 12 de febrero). Hace hincapié, igualmente, en la sustantividad propia que debe reconocerse a la competencia sobre ordenación territorial, de modo que las determinaciones establecidas por el legislador competente en esta materia han de imponerse al planificador urbanístico, vinculación que «forma parte de la lógica misma de la ordenación territorial pues sin la proyección de los criterios genéricos al plano más concreto del municipio, aquélla dejaría de ser una política para convertirse en una serie de principios informadores sin virtualidad jurídica destacada». Tras dar cuenta de la relación existente entre ordenación territorial y política de vivienda, concluye la Letrada autonómica que «la interrelación, de mayor a menor, de las tres perspectivas que constan en el título competencial estatutario (ordenación territorial, urbanismo y vivienda) halla así una visión integradora de ópticas complementarias que no sólo no vulneran la autonomía local, sino que, conforman una visión omnicomprensiva del territorio, tanto desde el punto de vista espacial como social; lo que, sin duda, puede incluirse en la idea del desarrollo integral y sostenible de una zona sensible como es la del ámbito de aplicación de la Ley 2/2004: los municipios costeros».

Con respecto a la autonomía local, recuerda la Letrada autonómica que la Constitución garantiza su existencia, pero no un elenco tasado de competencias propias y exclusivas, dependiendo su alcance y contenido de aquello que dispongan los legisladores competentes, que tienen como límite infranqueable la reconocibilidad de la imagen que de la institución tenga la conciencia social en cada tiempo y lugar. En el caso del urbanismo, no se trata de una competencia exclusivamente local sino de una materia en la cual el legislador autonómico debe definir el alcance de la intervención local. Ciertamente, la Ley 2/2004 limita la discrecionalidad del planificador urbanístico municipal en aras de unos intereses superiores, pero no predetermina el modelo urbanístico. La Ley no clasifica el suelo sino que se limita a fijar estándares de obligado cumplimiento, dentro de los cuales han de moverse los entes locales. A estos corresponde clasificar y calificar urbanísticamente el suelo, respetando en todo caso la exclusión de edificaciones en pantalla o la acumulación de volúmenes en determinados espacios cercanos a la costa, densidades máximas de vivienda, niveles de equipamientos, etc. Son éstas regulaciones que tradicionalmente se han impuesto a los planificadores municipales y que limitan pero no lesionan la autonomía local.

Del art. 3.1 de la Ley se impugna la frase «la tramitación de este procedimiento suspenderá el plazo para aprobar definitivamente el instrumento de planeamiento», sin que se precise vulneración de precepto constitucional alguno. Se trata, sostiene la Letrada autonómica, de una previsión perfectamente integrable en el art. 72 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo, que permite la aprobación parcial

de un plan general cuando las objeciones para su aprobación completa afecten a zonas o determinaciones tan concretas que, prescindiendo de ellas, el plan pueda ser objeto de aplicación coherente.

En cuanto al art. 9.1 y el anexo I, recuerda que el plan de ordenación del litoral, dando cumplimiento a la previsión de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2001, zonifica los espacios en tres tipos, en función de su capacidad de carga: área periurbana, área de modelo tradicional y área de ordenación ecológica. El criterio empleado para ello por la Ley impugnada no es arbitrario ni contrario a la autonomía local al dar preponderancia al interés supramunicipal en la protección del medio ambiente y en la ordenación racional de los recursos naturales. En este contexto habrá de moverse la discrecionalidad del planificador municipal, lo que no supone vaciamiento alguno de las competencias urbanísticas locales. Como tampoco puede criticarse la no vinculación de los proyectos singulares, pues no son éstos instrumentos urbanísticos sino de ordenación territorial. Por lo demás, la prevalencia del interés supramunicipal halla reflejo, en lo que ahora interesaría, en el art. 20 de la Ley 6/1998.

El art. 10 de la Ley define la «capacidad de carga», concepto jurídico indeterminado que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 50, debe ser utilizado por los municipios al elaborar sus planes urbanísticos. No son en modo alguno excepcionales los mandatos dirigidos por el legislador a los planificadores municipales para que éstos presten especial atención a la salvaguardia de los valores ambientales y culturales del territorio. La introducción del concepto de capacidad de carga, que también figura en el plan territorial insular de Menorca, responde a esa preocupación constante. La verificación del efectivo respeto a esos valores corresponderá, en todo caso, a los tribunales contencioso-administrativos.

La «capacidad de acogida», calculada conforme a los parámetros del art. 12, determinará el umbral de crecimiento de cada núcleo (art. 11). En rigor, estos parámetros concretan las normas de aplicación directa de la Ley de ordenación territorial de Cantabria, cuyos arts. 32 y ss. imponen al planificador la obligación de prestar especial atención a la utilización racional de los recursos naturales. Se trata, en definitiva, de procurar un crecimiento ordenado que atienda a las necesidades efectivas del municipio y a sus posibilidades, un crecimiento respetuoso con el medio ambiente, paisaje y morfología de los núcleos, correspondiendo la selección última del modelo a los propios municipios.

El art. 14 excluye del cómputo como espacios libres locales de los terrenos que, una vez urbanizados, cuenten con pendientes superiores al 10 por 100 en más de un 80 por 100 de su superficie. Es un estándar urbanístico que concreta el mandato genérico de accesibilidad de los espacios libres establecido por la Ley de ordenación territorial de Cantabria en sus arts. 39.1 y 40.1. La prohibición no solo es lógica sino susceptible de ser impuesta por una norma con rango de ley al planificador municipal.

El art. 15.3 prohíbe con carácter general la implantación de explotaciones forestales a menos de 50 metros de los núcleos de población, lo que conecta con la propia Ley de montes, que emplaza a las Comunidades Autónomas para que establezcan medidas de seguridad aplicables a las urbanizaciones cercanas a los montes. A su vez, el art. 16 obliga al planificador urbanístico a prestar especial atención a la conservación de los espacios verdes y masas forestales, estableciendo corredores verdes. Los recurrentes no justifican cómo puede este precepto legal afectar a la autonomía municipal. También se critica que el art. 20 de la Ley imponga al planificador municipal la obligación de delimitar espacios para vertido de tierras y materiales procedentes de excavaciones, aduciendo tan solo la libertad de hacerlo allí donde no esté expresamente prohibido.

El art. 25 permite localizar espacios libres en el área de protección, con excepción de las áreas de protección costera e intermareal, definidas en el art. 8.1 a) y b). Se trata de terrenos poco idóneos para ubicar zonas de esparcimiento y ocio –función de los espacios libres– y con unos valores ambientales que explican el establecimiento de esta norma adicional de protección. Siempre en opinión de la Letrada autonómica, este régimen no es contradictorio con la ubicación en ese espacio de la senda litoral (arts. 60 y 61), que no es un espacio libre sino, a lo sumo, una infraestructura lineal que, por su naturaleza, no

puede ubicarse en otro espacio y que tampoco cumple con el requisito de poseer 30 metros de diámetro mínimo establecido por el art. 4 del Reglamento de planeamiento para el cómputo de los espacios libres de uso público.

En el art. 27.1 b) se regula el procedimiento para la autorización de usos, instalaciones y actividades en el área de protección, mientras que en el art. 65 y el apartado segundo de la disposición transitoria octava se establece el régimen sancionador. Estos preceptos no innovan las previsiones de la Ley de ordenación territorial de Cantabria ni vacían la competencia municipal para el otorgamiento de licencias. El efecto vinculante del informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria no desplaza la competencia municipal para la eventual denegación de la licencia por razones urbanísticas. Por otra parte, el régimen sancionador se limita al ámbito supramunicipal, previo a la licencia urbanística, con la particularidad de que cuando se trate de suelo clasificado ya adaptado a las previsiones de la Ley 2/2004, el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los entes locales.

Del art. 37 de la Ley discuten los recurrentes el hecho de que los municipios no puedan redactar planes especiales que afecten a las playas. Sin embargo, la reserva de esta función a la Comunidad Autónoma trae causa directa de lo establecido en la Ley de ordenación territorial de Cantabria (disposición adicional cuarta, apartado primero).

Por su parte, el art. 42 prevé el mantenimiento del carácter de los caminos agrícolas que den acceso a las playas semirurales y rurales. Se trata de una medida destinada a preservar los valores ambientales que solo puede llevar a cabo el legislador autonómico, pues las playas afectadas están, obviamente, ubicadas en distintos municipios. Que se descarte su pavimentación no significa que se prive a los municipios de su competencia de pavimentación de las vías públicas.

El art. 45 fija criterios de desarrollo urbanístico en el área de ordenación que no imponen un modelo de crecimiento predefinido ni eliminan por completo la discrecionalidad del planificador, sino que propenden a la protección del litoral mediante la ordenación del crecimiento urbanístico y no solo a través de normas que prohíban determinados usos. El apartado primero del precepto alude a la rehabilitación y consolidación de los intersticios para procurar el uso eficiente y sostenible del suelo y se decanta por dirigir el crecimiento con pendientes más suaves, atendiendo a la orografía de Cantabria. Por otro lado, la necesidad de promover la continuidad de la trama urbana preexistente (art. 45.2) se dirige a proteger el paisaje y la morfología de los núcleos de población para evitar que se alteren hasta hacerse irreconocibles. Estas previsiones no cercenan ni eliminan la autonomía municipal.

El art. 47.3 de la Ley establece un porcentaje de viviendas sujetas a regímenes especiales de protección para los suelos urbanizables de uso residencial en las áreas periurbanas, pero no clasifica el suelo ni, obviamente, lleva a cabo la construcción de viviendas de protección pública, siendo los ayuntamientos las instancias competentes para decidir si el crecimiento urbano se proyecta sobre dichas áreas. Lo que hace la Ley en este punto es plasmar territorialmente la política de vivienda de la Comunidad Autónoma identificando el valor estratégico de determinadas áreas con incidencia supramunicipal, como las concernidas por el precepto controvertido.

Responde seguidamente la Letrada autonómica a la impugnación de los arts. 51 a 57, relativos a las actuaciones integrales estratégicas, reiterando que la concreción de proyectos singulares de interés regional se hará en un momento posterior a la Ley y mediante actos susceptibles de fiscalización judicial. En cuanto a la impugnación del art. 51.3 y 4, afirma que el recurso parte de la consideración de que las directrices recogidas en el plan de ordenación del litoral para el área de ordenación vinculan tanto al planeamiento urbanístico como al territorial, añadiendo que se trata de una «afirmación que esta parte no puede compartir». Entiende, por el contrario, que hay que partir del hecho de que la Ley prevé dos tipos de actuaciones integrales estratégicas: las delimitadas gráficamente en los anexos I y III (a las que se refiere el art. 51.1) y aquellas otras que ulteriormente pueda llevar a cabo el Gobierno autonómico a través de los correspondientes proyectos singulares de interés regional. Pues bien, «el legislador ha

querido que los criterios de ordenación sean exclusivamente aplicables a los planeamientos urbanísticos y no a otros instrumentos de ordenación territorial que por su interés supramunicipal gozan de su particular régimen jurídico». Es la propia Ley la que establece que los proyectos singulares no tienen por qué respetar las directrices de ordenación, por lo que no hay reserva de dispensación sino una regulación normativa específica para sectores distintos de los afectados por el título III de la Ley. Lo dicho permitiría salvar la constitucionalidad de los demás preceptos, si bien en relación con los arts. 55 y 56 la Letrada autonómica añade que la regulación del plan especial que desarrolle las actuaciones integrales —en cuya elaboración se garantiza la participación municipal ex art. 59.1 de la Ley de ordenación territorial de Cantabria— ha de respetar los intereses locales en presencia y concentrarse en los supramunicipales.

De acuerdo con la síntesis propuesta por la Letrada autonómica, el art. 60.2 se impugna por arbitrario «porque se considera incongruente vincular la obligación de adquirir terrenos sujetos a protección con las consignaciones presupuestarias de los capítulos I y II de los presupuestos». Tras hacer referencia a la regulación de los patrimonios municipales del suelo en la Ley de ordenación territorial de Cantabria hace hincapié en que partiendo de ella, el legislador autonómico ha precisado los fines a los que ha de destinarse parte de esos patrimonios, siempre en el marco de la Ley de ordenación territorial y respetando las atribuciones municipales que configuran el núcleo básico de la autonomía local. Se han precisado las técnicas de adquisición del suelo, ya previstas en la Ley 2/2001, para integrar el denominado «patrimonio público litoral»: mediante el normal cumplimiento de los deberes urbanísticos o mediante su adquisición directa aplicando las cantidades reservadas en cumplimiento del mandato recogido en el art. 60.2 de la Ley recurrida y que sólo son exigibles a los ayuntamientos que tienen la obligación de constituir un patrimonio municipal del suelo de acuerdo con el art. 229 de la Ley de ordenación territorial de Cantabria. Esta cantidad ha de detraerse de aquella otra que dichos ayuntamientos vienen obligados a consignar por imperativo del art. 231 de la Ley 2/2001. De modo que la Ley 2/2004 precisa una obligación que ya se había establecido tres años antes. El precepto tampoco vulneraría la autonomía presupuestaria de los entes locales pues se limita a especificar que del total del montante destinado para cumplir la obligación de constituir un patrimonio municipal del suelo, para el que se reserva el 10 por 100 del presupuesto, una quinta parte ha de dirigirse a la adquisición de patrimonio litoral al servicio de todos los ciudadanos, lo que no supone una predeterminación de la cantidad que efectivamente haya de destinarse a la adquisición de este patrimonio público litoral.

Niega la Letrada autonómica que la disposición adicional tercera haga otra cosa que remitir a la potestad reglamentaria del Gobierno, que en este caso se ejercerá previo informe del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo, la fijación de los criterios interpretativos para el cálculo de la capacidad de acogida a la que se refiere el art. 12, sin que ello suponga desapoderamiento alguno de la función jurisdiccional privativa de los tribunales ni afecte a la participación municipal en la elaboración del reglamento, como sucede en cualquier otra disposición autonómica de carácter general.

Admite la Letrada autonómica que la reforma de la Ley de ordenación territorial llevada a cabo por la disposición adicional cuarta tuvo su origen en una enmienda parlamentaria que modificaba en este punto el proyecto de ley, pero rechaza que ello represente causa de nulidad. El hecho de que la Ley regule el plan de ordenación del litoral, de aplicación territorialmente limitada, no le priva de su condición de norma general de origen parlamentario, susceptible de ordenar materias de competencia autonómica, sin que exista relación jerárquica entre ella y la Ley de ordenación territorial a la que reforma. No puede tildarse, por ello, de arbitraria la solución adoptada, en particular si se repara en que la modificación se ha llevado a cabo en el trámite de elaboración de la norma a la que emplazaba la Ley reformada para completar el programa normativo de esta. En cuanto a la denuncia de infracción de la autonomía local por incluir como objeto de los proyectos singulares la «implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública» y extender su ámbito de aplicación al suelo urbano, la representante

procesal del Gobierno de Cantabria hace hincapié en que la disposición controvertida se ha dictado en ejercicio de la competencia exclusiva autonómica sobre vivienda y con ella se trata hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y la lucha contra la especulación, objetivos legítimos, como ya habría recordado la STC 207/1999, de 11 de noviembre, y que se plasma en diversas normas autonómicas, que relaciona la Letrada del Gobierno de Cantabria, quien también defiende que existe una clara conexión entre la modificación de la regulación de las actuaciones industriales y el interés supramunicipal, sin perjuicio del eventual control jurisdiccional respecto de dichas actuaciones. Declara finalmente, con respecto al desarrollo de proyectos singulares en suelo urbano, que no puede compartirse la consideración de esta clase de suelo como inmune a la intervención autonómica.

La disposición transitoria tercera de la Ley prohíbe modificaciones de los instrumentos planeamiento que, al implicar reclasificación de suelo o incrementos de densidad en el área de ordenación, pongan en riesgo la adaptación aquellos a las Leyes de ordenación territorial y del plan de ordenación del litoral, en tanto que las disposiciones transitorias cuarta y quinta permiten ciertas modificaciones. La Letrada autonómica defiende la constitucionalidad de estas disposiciones transitorias haciendo hincapié en su carácter cautelar.

La disposición transitoria duodécima –que los recurrentes citan erróneamente como undécima– trata de facilitar la corrección de errores cartográficos a fin de excluir del ámbito de aplicación del plan de ordenación del litoral suelos que efectivamente eran urbanos. No es cierto que los municipios no tengan ningún tipo de intervención pues al procedimiento le es de aplicación el art. 34 de la Ley 30/1992, que contempla la participación de los interesados, entre quienes figuran, obviamente, los ayuntamientos afectados.

La disposición final primera prevé que en el plazo de un año se aprueben inicialmente cualquiera de los instrumentos previstos en el art. 55 para la actuación integral estratégica de reordenación de la bahía de Santander. Para la Letrada autonómica, la impugnación de esta disposición es extemporánea porque el régimen de elaboración y aprobación de los planes especiales ha de buscarse en la Ley de ordenación territorial de Cantabria y no en la Ley 2/2004.

6. El 21 de marzo de 2005 formularon alegaciones los Letrados del Parlamento de Cantabria, actuando en representación de esta Cámara Legislativa autonómica.

a) Tras relatar los antecedentes y tramitación parlamentaria de la Ley objeto de este proceso constitucional, efectúan unas «consideraciones generales sobre el recurso planteado: la Ley de Cantabria 2/2004, como Ley que desarrolla las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria». Consideraciones que se abren con el recordatorio de que el objeto de este proceso es una auténtica Ley, a la que no es posible trasladar, como hacen en alguna ocasión los parlamentarios recurrentes, exigencias propias del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Subrayan, igualmente, que existen diferentes alternativas para la aprobación de planes autonómicos de ordenación territorial, de modo que la exigencia de forma de ley para el plan de ordenación del litoral de Cantabria es «una decisión soberana y unánime del Parlamento de Cantabria, que se deriva de la aprobación de la Ley 2/2001, lo que conlleva añadir al mismo un importante plus de legitimación y autoridad democrática». A este respecto, recuerdan la discusión habida con ocasión de la aprobación de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, cuyo proyecto partía de la consideración meramente administrativa de los planes regionales de ordenación territorial, entre ellos el plan de ordenación del litoral. Sostienen los Letrados parlamentarios autonómicos que «la Ley 2/2004 se ampara en el ejercicio de un amplísimo elenco de competencias estatutarias», expresamente citadas en el preámbulo de la Ley (ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, planificación de la actividad económica y fomento y desarrollo de Cantabria; desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas). Ciñéndose

exclusivamente a la competencia autonómica sobre ordenación territorial, los Letrados parlamentarios –con cita de la STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 6– hacen hincapié en que con ella se pretende la articulación del espacio de tal manera que puedan corregirse los desequilibrios en él existentes por medio de unas acertadas medidas de política general.

En coherencia con todo ello, destacan que «el juicio de constitucionalidad debe proyectarse exclusivamente sobre el ‘bloque de constitucionalidad’ a que se refiere el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional» y no, como pretenden los recurrentes, partiendo del contraste de la Ley autonómica con normas que no vienen al caso o que nada tienen que ver con el «bloque de constitucionalidad» a que se refiere el art. 28 LOTC, como son las pertenecientes al Derecho de la Unión Europea o las emanadas por la propia Comunidad Autónoma de Cantabria, en especial la Ley 2/2001, a la que no se encuentra jerárquicamente subordinada la ahora controvertida. Respecto de la Ley de bases del régimen local, recuerdan que no todas sus disposiciones se integran en ese bloque de constitucionalidad. Como tampoco forma parte de dicho bloque la totalidad de la legislación básica estatal, pese a que, según los recurrentes, las leyes que el Estado aprueba como básicas al amparo del art. 149.1 CE delimitan las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por tanto, toda esta legislación básica estatal se integraría, automáticamente y sin matices, en el bloque de constitucionalidad del art. 28.1 LOTC. Sin embargo, para la representación del Parlamento de Cantabria sólo incurrirían en inconstitucionalidad las normas autonómicas que infringieran un precepto básico estatal cuando aquellas fuesen desarrollo específico de estas pues en ocasiones las normas básicas inciden de manera indirecta en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero no se han dictado «para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas», según establece el art. 28 LOTC. De donde se deriva que, en lo que aquí interesa, sólo forman parte del bloque de constitucionalidad, aparte de la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía, las leyes que, de acuerdo con lo previsto en el art. 150 CE, delegan o transfieren a las Comunidades Autónomas el ejercicio de determinadas facultades o armonizan ese mismo ejercicio. De modo que no sería inconstitucional una norma autonómica aprobada en ejercicio de una competencia exclusiva que infringiese una ley básica estatal dictada al amparo de otro título distinto, pues no existe una superioridad general de las normas básicas estatales sobre las disposiciones legales autonómicas. Además, el art. 28.1 LOTC se refiere específica y exclusivamente a «Leyes», lo que deja fuera las normas reglamentarias básicas dictadas por el Estado. Además, «al decir ‘Leyes’ la LOTC, seguramente excluya también normas con rango de Ley pero que no son leyes, como los decretos leyes y los decretos legislativos. Por ello debe considerarse que no es canon de constitucionalidad el Real Decreto Legislativo 1302/1986». Ello no obstante, los Letrados parlamentarios analizan cada uno de los argumentos alegados en la demanda a fin de demostrar que no ha habido vulneración de ninguna norma del bloque de constitucionalidad.

b) Respecto de la evaluación de impacto ambiental, los recurrentes denuncian que el anteproyecto de ley habría incurrido en diversas infracciones de la normativa básica estatal en la materia (Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y Ley 4/1989, de 27 de marzo, de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres), así como de las Directivas 1985/337/CEE, del Consejo, en relación con la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente y 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001. El núcleo del reproche se sitúa en el hecho de no haber sometido a evaluación de impacto ambiental un proyecto que supondría «transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas».

Al respecto, replican los Letrados parlamentarios que de la regulación del Real Decreto Legislativo 1302/1986 no se deduce la obligación de que un proyecto de ley, mucho menos una ley, hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental. De lo

establecido en su disposición adicional primera claramente se infiere que la aprobación de los proyectos por el legislador conlleva la no aplicación del régimen jurídico contenido en este Real Decreto Legislativo. Ciertamente, esta disposición adicional menciona exclusivamente las leyes estatales, pero lo hace por efecto mimético del art. 1.5 de la Directiva 1985/337/CEE, que se limita a reproducir. Este precepto del Derecho europeo se refiere a los actos legislativos nacionales, que, en el sistema español de distribución de competencias, pueden ser aprobados tanto por las Cortes Generales como por los Parlamentos autonómicos. De entre los pronunciamientos referidos a la identidad de rango de las leyes estatales y autonómicas, la representación del Parlamento de Cantabria menciona expresamente las SSTC 187/1988, de 17 de octubre, y 17/1991 y 18/1991, de 31 de enero. Además, siendo el medio ambiente una materia con concurrencia competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no tendría sentido establecer un régimen más riguroso para la aprobación de las leyes autonómicas. El art. 1.5 no se ha visto modificado por la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, que, frente a lo sostenido de contrario por los recurrentes, no ha sido incorporada al ordenamiento interno por la Ley cántabra 5/2002, de 24 de julio, de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios. Para los Letrados parlamentarios la Directiva 2001/42/CE ni es canon de constitucionalidad ni resulta aplicable a este caso puesto que no ha sido objeto de transposición y, en todo caso, vendría a reafirmar el no sometimiento a evaluación de impacto de las leyes, tanto estatales como autonómicas.

La explicación de dicha exclusión ha de buscarse, obviamente, en la singularidad del procedimiento de aprobación de las leyes, fundamentalmente en lo relativo al sometimiento del proyecto a información pública, como viene a reconocer de manera expresa el art. 15 de la Directiva 1985/337/CEE. Siendo la publicidad y la transparencia el principal objetivo perseguido por la norma europea, ella misma admite que la consecución de ambos objetivos está asegurada en el caso de los Parlamentos por su naturaleza representativa. Toda vez que los procedimientos de las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos están informados por unos mismos principios, iría contra toda lógica imponer la evaluación de impacto ambiental a los proyectos tramitados por éstos al tiempo que se excluye para las leyes elaboradas por aquellas. En esta misma línea, el art. 6 del Decreto de Cantabria 50/1991, de 29 de abril, de evaluación de impacto ambiental –que integra, junto con el Real Decreto Legislativo 1302/1986 la normativa vigente en Cantabria en materia de evaluación ambiental–, expresamente exime de la necesidad de evaluación de impacto ambiental a las leyes autonómicas.

De modo que no puede hablarse, en este punto, de vulneración de la normativa básica estatal. Por otro lado, el hipotético incumplimiento de las Directivas europeas no puede ser examinado en este proceso pues no tienen la consideración de canon de constitucionalidad según ha declarado el Tribunal Constitucional en las SSTC 64/1991 o 254/1993, entre otras. Lo que, además, exime de la necesidad de dar respuesta específica a cada uno de los diversos reproches de vulneración de normas europeas que se contienen en el escrito rector de este proceso.

c) Por lo que se refiere a la elaboración del anteproyecto de ley, los recurrentes critican que el texto sometido a información pública fuera objeto de modificación sin que se abriera un nuevo trámite de audiencia singular a los municipios afectados. En rigor, los Letrados parlamentarios autonómicos indican que lo aquí sucedido ha sido consecuencia lógica del procedimiento legislativo regulado en el Reglamento del Parlamento de Cantabria.

De los preceptos de la Ley de bases de régimen local [arts. 2.1, 55 b), 58.2 y 59], la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones (art. 6.1) y el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992 (art. 113.2) se deduce que el legislador estatal ha establecido una garantía general de que los municipios tengan asegurada «la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como

el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación», como reza el art. 6.1 de la Ley 6/1998, pero no se trata de normas integrantes del bloque de constitucionalidad.

Para los Letrados parlamentarios autonómicos, los recurrentes parecen haber incurrido en cierta contradicción porque reconocen que hubo audiencia previa a los municipios interesados en la fase de redacción del anteproyecto, echando en falta su reiteración, haciendo caso omiso del rango legal de la norma controvertida, que, de suyo, subsanaría los defectos formales padecidos en la fase administrativa de elaboración del anteproyecto. Ponen el acento, además, en que la redacción del anteproyecto y la posterior presentación del proyecto de ley ante la Cámara son condiciones inexcusables, que no límites, del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a los Parlamentos.

La introducción de modificaciones y alteraciones en el anteproyecto tras la conclusión de la fase de audiencia e información pública es plenamente coherente con la lógica de esta fase del procedimiento pre-parlamentario pues tiene como finalidad, justamente, la incorporación de novedades en el texto inicial. Es por esto que los Letrados parlamentarios afirman que «no se entiende bien que en el escrito de interposición se argumente que debe abrirse un nuevo plazo para información pública sobre la base de las modificaciones introducidas en el texto sometido a información pública, si este trámite sirve precisamente para introducir modificaciones sugeridas por los interesados». Este motivo impugnatorio resulta paradójico puesto que, según la lógica seguida por los senadores recurrentes, de no haberse acogido ninguna de las sugerencias formuladas por los interesados en el trámite de audiencia e información pública, no sería precisa la reapertura que demandan.

Tras exponer el procedimiento de elaboración del plan de ordenación del litoral, tal y como viene regulado en el art. 16 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2001, los Letrados parlamentarios hacen hincapié en que el plan es una ley; más concretamente, «una ley aprobada por medio de un procedimiento entendido como la sucesión concatenada de actos a través de los cuales se manifiesta el pluralismo político de forma inextricable al mismo ser de una sociedad democrática, de forma que enlaza con la cláusula de Estado democrático del art. 1.1 CE». Recuerdan, además, que nadie, en el curso de la tramitación parlamentaria del proyecto, apuntó siquiera la «ausencia de estudios previos» que ahora aducen los recurrentes. Solo planteando esta carencia en el momento procedimental oportuno se hubiera dado ocasión de repararla, como dejó sentado la STC 108/1986. Sin embargo, ningún grupo parlamentario ni diputado a título individual, como tampoco ninguno de los municipios que presuntamente habrían sido afectados, elevó queja alguna sobre este particular.

Los recurrentes también basan su impugnación en la existencia de divergencias entre el texto sometido al trámite de información pública en la fase pre-parlamentaria y el posteriormente aprobado por el Parlamento de Cantabria. En opinión de los Letrados parlamentarios autonómicos, este motivo impugnatorio choca frontalmente con la división constitucional y estatutaria de poderes. El hecho de que la Asamblea Legislativa modificara el proyecto de ley entra dentro del lógico ejercicio de su potestad de enmienda y aprobación de los textos sometidos a su consideración. La audiencia previa a los municipios afectados no significa compartir la potestad legislativa; al contrario de lo que parecen sostener los recurrentes, lo inconstitucional sería limitar la libertad del Parlamento autonómico a los criterios manifestados por dichos municipios. Las modificaciones del texto han respondido bien al trámite de información pública, bien al ejercicio de la potestad legislativa (examen y enmienda del proyecto presentado por el Gobierno en este caso) por el Parlamento de Cantabria. El plan de ordenación del litoral es una verdadera ley, no un plan urbanístico más, con lo que ello implica, pues relativiza el alcance de los vicios que haya podido haber durante la fase de formulación del plan (ATC 135/2004, de 20 de abril).

d) En lo que atañe a la eventual vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, la representación procesal del Parlamento de Cantabria emprende un análisis del «concepto constitucional de autonomía» en el que se hace hincapié en la diferencia cualitativa de la autonomía de que gozan las Comunidades Autónomas y los entes locales. En torno al «significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local», cita

algunas resoluciones de este Tribunal, en particular algunos pasajes de la STC 40/1998, de 19 de febrero, así como la Carta europea de la autonomía local, de 15 de octubre de 1985. Seguidamente examina la Ley de bases de régimen local como «instrumento de garantía de la autonomía local, legislación básica y parámetro de constitucionalidad». La STC 159/2001, de 5 de julio, calificó a esta Ley como «cauce y soporte normativo» de la articulación de la garantía institucional de la autonomía local constitucionalmente establecida, al tiempo que norma de desarrollo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.18 CE para regular «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», siendo una de ellas la Administración local. Esta Ley no desciende a la fijación detallada de las competencias de los entes locales sino que remite dicha tarea a la legislación sectorial, que no puede hacer de los entes locales meros órganos descentralizados del Estado o las Comunidades Autónomas sino que debe atender a su «carácter bifronte». En cuanto a esta función de determinación de las competencias locales por la legislación sectorial, debe salvaguardar el núcleo o contenido esencial de la autonomía local, definido por la jurisprudencia constitucional como el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro del asunto o materia de que se trate (SSTC 32/1981, 27/1987, 170/1989, 40/1998 y 109/1998). Destacan los Letrados parlamentarios autonómicos que los potenciales conflictos que puedan surgir en la integración de los diversos intereses en presencia deben ser resueltos mediante el empleo de técnicas de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones públicas.

Analizan seguidamente los Letrados parlamentarios la Ley de Cantabria 2/2004 «como norma que respeta la autonomía local constitucionalmente garantizada en la identificación de los intereses locales y supralocales». A este respecto, reproducen diversos pasajes de los preámbulos de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, y de la propia Ley 2/2004, aquí impugnada, en los que, siempre según su opinión, se plasmaría «la voluntad de ejercer con plenitud las competencias propias sin invasión o menoscabo de las que corresponden a otras instancias», lo que se concreta en el establecimiento, por el art. 6 de esta última Ley, de distintos mecanismos de coordinación y colaboración entre Administraciones públicas.

Habida cuenta de que el reproche de vulneración de la autonomía local, en cuanto se dirige contra la totalidad del texto de la Ley controvertida, se confunde con las denuncias, a las que ya han dado respuesta los Letrados parlamentarios autonómicos, relativas a las deficiencias supuestamente habidas durante la tramitación del proyecto de Ley, la representación del Parlamento de Cantabria, dedica particular atención a los reproches dirigidos contra determinados los preceptos de la Ley relativos a las actuaciones integrales estratégicas (arts. 51 a 57). En su opinión, estas actuaciones «constituyen un ejemplo paradigmático de la presencia de intereses supralocales en el desarrollo legislativo de la competencia autonómica de ordenación del territorio, y de su manifiesta transversalidad y vocación expansiva» y la regulación legal de la figura, así como la remisión a posteriores proyectos singulares de interés regional así lo atestiguaría.

e) Se cierra la parte argumentativa del escrito de alegaciones del Parlamento de Cantabria con un epígrafe titulado «arbitrariedad, principio de legalidad y principio de jerarquía», en el que se señala que las denuncias de arbitrariedad y de vulneración de los principios de legalidad y jerarquía normativa (art. 9.3 CE) tienen un carácter marcadamente genérico y abstracto pues en ninguno de los casos se explica el proceso lógico que conduce a tildar de arbitrario un determinado precepto de la Ley. Se declara, además, que la Ley controvertida rebasa sobradamente el canon de enjuiciamiento empleado en la STC 66/1985, de 23 de mayo, respecto de la noción constitucional de arbitrariedad. No menos genéricas son, por otra parte, las alegaciones relativas a la supuesta vulneración de los principios de legalidad y jerarquía normativa, lo que exime, siempre en opinión de los Letrados parlamentarios autonómicos, de un análisis más detenido.

7. Por providencia de 17 de marzo de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, cuya anulación íntegra solicitan los senadores promotores del recurso de inconstitucionalidad, quienes, con carácter subsidiario, interesan la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de algunos de los preceptos y anexos de la Ley autonómica referida. Se oponen de consuno a ambas pretensiones las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cantabria.

El origen de la Ley autonómica cuya constitucionalidad se controvierte en este proceso ha de buscarse en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Conforme a lo indicado en el apartado primero de esta disposición adicional, «en atención a las peculiaridades y especial singularidad de la zona costera, y con la finalidad de una protección efectiva e integral de la misma, el Gobierno elaborará un Plan de Ordenación del Litoral que queda equiparado a todos los efectos al Plan Regional de Ordenación Territorial previsto en el artículo 11 de esta Ley y que se elaborará de acuerdo con el procedimiento del artículo 16 de la misma.» En la sistemática de la Ley 2/2001, el plan regional de ordenación territorial –al que, como se ha apreciado, se equiparaba por ministerio de la Ley el plan de ordenación del litoral– representaba uno de los tres instrumentos de ordenación territorial, junto con las normas urbanísticas regionales y los proyectos singulares de interés regional.

En esa misma disposición adicional se enumeran las funciones y contenido del plan de ordenación del litoral (apartados segundo y tercero), así como la documentación que debe contener (apartado cuarto). Siempre conforme a lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2001, el ámbito comprendido en el plan de ordenación del litoral «será el territorio correspondiente a los 37 municipios costeros existentes en la Comunidad Autónoma, excluyéndose del mismo 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» (apartado quinto).

De acuerdo con su art. 1, la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, tiene por objeto tanto la aprobación del propio plan «con la finalidad de dotar de una protección integral y efectiva a la franja costera» y «el establecimiento de criterios para la ordenación del territorio de los municipios costeros de Cantabria».

La Ley define un «modelo territorial» (rúbrica del título I) articulado sobre tres tipos de áreas: área de protección [«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», art. 7.1 a)], divididas por el art. 8 en áreas de protección ambiental y áreas de protección litoral; 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», art. 7.1 b)], en relación con las cuales el art. 9 distingue dos áreas: área litoral y área no litoral; y actuaciones integrales estratégicas, definiéndose estas últimas como los «ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial» [art. 7.1 c)]. El art. 51.1 de la Ley territorial indica que «[las] Actuaciones Integrales Estratégicas delimitan sectores que, por el interés de su desarrollo en el marco de políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, vinculan al planeamiento municipal desde la entrada en vigor de esta Ley». El régimen jurídico de las actuaciones integrales estratégicas se regula en el título IV (arts. 51 a 57) de la Ley, debiendo consignarse el hecho de que en su anexo III la propia Ley incorpora un total de once actuaciones integrales estratégicas. 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 arts. 11 a 16, 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).

La Ley diferencia entre «normas de protección» (a las que dedica el título II: arts. 23 a 44) y «criterios de ordenación» (título III: arts. 45 a 50). En cuanto a las primeras, asentada la premisa de que las limitaciones generales de uso de cada categoría de protección han de entenderse «sin perjuicio del régimen más restrictivo que pudiera establecer la legislación sectorial o el planeamiento territorial» (art. 23), el legislador autonómico distingue entre usos permitidos, usos autorizables en función de las categorías de protección y régimen específico de las playas. Por lo que hace a los segundos, sentados unos criterios comunes para la totalidad del área de ordenación (arts. 45 y 46), la Ley define en sus arts. 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» conforme a la definición que de las mismas hallamos en el art. 9.1 a)] y 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» [art. 9.1 b)], al tiempo que en los arts. 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», art. 9.1 c)] y no litoral («territorio de los municipios costeros no afectado por fenómenos físicos relacionados con la dinámica litoral», art. 9.2).

Como ya se ha indicado, en el título IV se contiene el régimen jurídico de las actuaciones integrales estratégicas. El título V identifica como sistemas generales territoriales «las grandes infraestructuras significativas como elementos articuladores del territorio litoral», entre las que figuran los puertos estatales y autonómicos, los aeropuertos, ferrocarriles... (art. 58), cuyo régimen jurídico remite a su legislación específica (art. 59).

El título VI lleva por rúbrica «Patrimonio público litoral» y en él se regula la adquisición de suelo para la constitución de patrimonio público litoral (art. 60), el establecimiento de reserva de suelo litoral (art. 61) y la delimitación de zonas en el área de protección en las cuales las transmisiones onerosas de terreno pueden quedar sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.

Tras la definición del régimen jurídico sancionador (título VII: arts. 63 a 66), el articulado de la Ley se completa con un título –el VIII– rubricado «Propuestas de actuación», integradas por la red de sendas y caminos del litoral (art. 67), la estrategia de educación ambiental (art. 68), los estudios complementarios sobre el medio (arts. 69 a 73) y la red de custodia del territorio (art. 74).

La Ley cuenta con cuatro disposiciones adicionales, doce transitorias, una derogatoria y tres finales. Las disposiciones adicionales versan sobre aprovechamientos urbanísticos no susceptibles de materialización al momento de adaptación del planeamiento municipal a la Ley, la previsión de realización de un plan especial para el corredor Santander-Torrelavega, la remisión al reglamento para la definición de los criterios interpretativos para el cálculo de la capacidad de carga y, finalmente, la modificación del art. 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo, relativo a los proyectos singulares de interés regional (que ha sido objeto de posteriores modificaciones, la última mediante

la Ley 5/2012, de 11 de diciembre, de reforma del régimen transitorio en materia de ordenación del territorio y urbanismo). Las disposiciones transitorias versan, entre otros extremos, sobre la eficacia de las determinaciones de la Ley, adaptación del planeamiento urbanístico y el régimen aplicable en tanto se produce esa adaptación, en especial con referencia a las viviendas de protección pública y al suelo urbanizable, autorizaciones en el área de protección, régimen sancionador, lugares de importancia comunitaria, medidas cautelares. De las disposiciones finales interesa mencionar la primera, que fija en un año el plazo para la aprobación inicial de los instrumentos necesarios para la actuación integral estratégica de la Bahía de Santander.

2. Antes de emprender el estudio de las cuestiones de fondo planteadas en este proceso constitucional interesa dejar constancia de que durante su tramitación el Parlamento de Cantabria ha aprobado la Ley 8/2013, de 2 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Como claramente pone de manifiesto su propio título, esta última Ley ha incidido, siquiera parcialmente, sobre el objeto de este proceso constitucional pues ha dado nueva redacción a sus arts. 27.2 y 46, así como a sus disposiciones transitorias primera, apartado segundo, y tercera, al tiempo que ha derogado los apartados 2 y 3 de su art. 48, y su disposición transitoria cuarta.

Para valorar la incidencia real que la derogación o modificación de una norma legal llevada a cabo durante la sustanciación de un recurso de inconstitucionalidad pueda tener en el proceso, hemos de partir, como premisa insoslayable, de que en principio, carece de objeto la impugnación de normas que ya no forman parte del orden legal pues no tendría sentido que «en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, este Tribunal se pronunciase ‘sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento ... de modo total, sin ultraactividad’ ...» (STC 120/2014 de 17 de julio, FJ 4, y las numerosas resoluciones allí citadas). En esta misma Sentencia y fundamento jurídico hemos reseñado que «una excepción a dicha doctrina la constituyen aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se entabla, en realidad, es una controversia en el ámbito de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, si la esfera respectiva de competencias no resulta pacífica aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada [por todas, SSTC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a); 120/2012, de 4 de junio, FJ 2]. También se configura como excepción ... el hecho de que los motivos de impugnación esgrimidos afecten a la validez del procedimiento legislativo, ya que en tal caso subsiste una vez más el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; 86/2013, de 11 de abril, FJ 2; y 132/2013, FJ 3).»

La aplicación a este caso de la doctrina expuesta permite concluir que, en la medida en que la pretensión anulatoria de la totalidad de la Ley de Cantabria 2/2004, del plan de ordenación del litoral, ejercida con carácter principal tiene como fundamento la alegada invalidez del procedimiento seguido para la aprobación de dicha Ley, el presente proceso constitucional no ha perdido su objeto pues, en los términos antes empleados, subsiste el interés de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa. En efecto, con la única salvedad de la disposición transitoria cuarta, cuya derogación determina que respecto a ella la presente impugnación haya perdido su objeto, todos los preceptos de la Ley 2/2004 modificados por la Ley 8/2013 han sido impugnados con fundamento en motivos que afectan al procedimiento seguido para la elaboración de la primera de dichas leyes. Por lo que hace a la disposición transitoria tercera, y sin perjuicio de que persista su impugnación en cuanto le es de aplicación ese motivo general, la nueva redacción no elimina la controversia competencial que se suscitaba en relación con la anterior aunque nuestro examen debe llevarse a cabo teniendo en cuenta su texto original.

3. Entrando ya en el fondo de las cuestiones planteadas en este proceso constitucional debemos comenzar señalando que el primer motivo del recurso se dirige contra la totalidad de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Sostienen los senadores recurrentes que la Ley autonómica habría incurrido en infracción de la legislación básica ambiental dictada por el Estado al amparo de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.23 CE. Concretamente, sostienen que el plan del litoral debiera haberse sometido a evaluación de impacto ambiental puesto que implica el cambio de los usos del suelo en una superficie superior a las cien hectáreas que la disposición adicional segunda de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestre, hace preceptiva la realización de impacto ambiental toda vez que, conforme a su propia literalidad, dicho precepto legal «amplía la lista de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental contenida en el anexo 1 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, con la inclusión en la misma de las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas.» Los senadores recurrentes hacen hincapié en que es el propio plan de ordenación del litoral el instrumento normativo que modifica radicalmente el régimen jurídico del suelo, por lo que debe ser objeto de evaluación de impacto ambiental, una obligación que no puede soslayarse remitiéndose a la eventual evaluación de las posteriores actuaciones de ejecución del plan. Para los senadores recurrentes, la aprobación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente –Directiva que se habría incorporado al Derecho autonómico de Cantabria con la promulgación de la Ley 5/2002, de 24 de julio, de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios–, milita en favor de esta interpretación del alcance de la obligación de sometimiento del plan a la previa evaluación de impacto ambiental.

Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cantabria rechazan que la Ley autonómica haya vulnerado la legislación básica estatal en materia ambiental. De un lado, ambas representaciones procesales destacan que ni las normas de Derecho de la Unión Europea ni las leyes de la propia Comunidad Autónoma –en este caso, la Ley 5/2002– invocadas por los actores pueden reputarse canon de constitucionalidad de la Ley controvertida y, de otro, hacen hincapié en que las bases no incluyen la obligación de que los proyectos de ley se sometan a evaluación de impacto ambiental.

4. Planteada la cuestión en estos términos, interesa recordar los pronunciamientos de este Tribunal relativos a la evaluación de impacto ambiental.

Reflexión que debe arrancar por la STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 4, en la cual este Tribunal tuvo ocasión de señalar que la evaluación de impacto ambiental «es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente (Preámbulo de las Directivas 85/337/CEE y 97/11/CE y del Real Decreto Legislativo 1.302/1986). La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de cohesitar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 2). La evaluación del impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva –con relación a proyectos de obras y actividades– de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa» (en idénticos términos, STC 90/2000, de 30 de marzo, FJ 4). Más recientemente, en la STC 106/2014, de 24 de junio, FJ 8 a), hemos recordado el origen esencialmente comunitario de este instrumento de protección

ambiental al advertir que «como este Tribunal tuvo ocasión de señalar en su STC 13/1998, de 22 de enero, con referencia a la normativa comunitaria a la sazón vigente, la ‘evaluación de impacto ambiental que, al margen de algunos precedentes impropios, constituye un instrumento de nuevo cuño, asimilado entre nosotros desde el Derecho comunitario’ (STC 13/1998, FJ 3)». En esta misma Sentencia y lugar, y por referencia específica a la incidencia ambiental que pueda revestir el uso de la técnica de fractura hidráulica, popularizada con el sustantivo *fracking*, hemos dicho igualmente que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental «supone un preceptivo trámite de información pública, consultas a las Administraciones públicas afectadas y a personas interesadas sobre el proyecto y el estudio de impacto ambiental presentado (que ha de comprender las medidas adecuadas para que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar, los posibles efectos adversos de la actividad sobre el medio ambiente, así como un programa de vigilancia ambiental para garantizar el cumplimiento de las medidas preventivas, correctoras y compensatorias, en todas las fases del proyecto). En el marco de este procedimiento deberá quedar garantizada la máxima protección del medio ambiente y de los recursos naturales, sin que pueda autorizarse ningún proyecto que no haya obtenido la previa declaración de impacto ambiental favorable. De este modo la Administración que resulte competente en cada caso para autorizar los proyectos que impliquen la utilización de la técnica de la fractura hidráulica, ya sea el Estado o la Comunidad Autónoma, deberá llevar a cabo de forma previa la correspondiente evaluación de impacto ambiental de cada proyecto, en la que habrá de hacerse efectivo el principio de precaución, de suerte que, como es obvio, se denegará la autorización del proyecto que suponga el empleo de la técnica del *fracking* si el resultado de la evaluación de impacto ambiental del mismo es negativo.»

Este Tribunal ha sido muy consciente, como ponen de relieve los pasajes de resoluciones ahora reproducidos, del encuadramiento de la evaluación de impacto ambiental en el seno de un procedimiento administrativo y de su consideración como un trámite esencial en un procedimiento complejo de aprobación de obras y proyectos. Ningún sentido tiene apelar a la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, para postular que de ella deriva una obligación de insertar en los procedimientos legislativos un estudio específico sobre las consecuencias ambientales de los planes, programas o proyectos objeto de las correspondientes normas, en primer lugar, porque las directivas no pueden utilizarse con carácter general como canon para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes (SSTC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3, y 147/1996, de 26 de septiembre, FJ 3, entre otras), y, además porque esa directiva fue traspuesta a nuestro derecho interno por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y, sin necesidad de que nos pronunciemos expresamente en este momento sobre su ámbito de aplicación, es patente que en modo alguno podía haber sido considerada en un procedimiento legislativo ya terminado en la fecha de su promulgación.

Dicho lo cual solo resta añadir que ni tan siquiera la hipotética reconducción del alegato a una denuncia de ausencia de ponderación de los valores ambientales arroja un resultado distinto habida cuenta de la falta de elementos de juicio que nos permitan alcanzar una conclusión tan grave como es la patente desatención por el legislador de ese citado mandato constitucional de protección ambiental que contiene el art. 45 de nuestra Carta Magna.

5. Los senadores recurrentes dirigen un segundo reproche al conjunto de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, consistente en la vulneración del principio de autonomía local proclamado por los arts. 137 y 140 CE, así como de las competencias reservadas al Estado por los epígrafes 1 y 18 del art. 149.1 CE. Sostienen, a este respecto, que en el art. 25 de la Ley de bases de régimen local (LBRL), se define el marco de garantía de la autonomía local mediante la identificación de las materias –entre las que se encuentran la ordenación urbanística [letra d)] y la protección ambiental [letra f)]– respecto de las cuales los municipios han de ostentar competencias. En opinión de los actores, las

modificaciones introducidas tras el trámite de audiencia en el proyecto de la que finalmente se ha aprobado como Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, habrían impedido la participación efectiva de los municipios cántabros en la formación del plan de ordenación del litoral. Denuncian, en particular, que no hubiera una audiencia singularizada de los ayuntamientos, al margen del trámite general de información pública, y que el texto del proyecto de ley finalmente presentado a la consideración del Parlamento de Cantabria guardaba pocas semejanzas con el sometido a ese mismo trámite de información pública. Siempre en opinión de los senadores promotores del recurso de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa, la preservación de la efectividad de la participación municipal en la elaboración del plan obligaba a someter el documento modificado a una nueva audiencia antes de su definitiva remisión al Parlamento de Cantabria. A mayor abundamiento, los actores echan en falta la intervención de los municipios en la evaluación ambiental que ni siquiera se llevó a cabo.

Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cantabria contraponen a estas consideraciones la caracterización del derecho de la comunidad local a participar en asuntos que afecten a su círculo de intereses como un derecho de configuración legal. Sentada esta premisa, hacen hincapié en la imposibilidad de trasladar acríticamente al procedimiento legislativo previsiones establecidas para los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general de estricta naturaleza administrativa. No existe norma alguna a la que haya de atenerse el legislador autonómico en el procedimiento de elaboración de la Ley 2/2004 que obligue a someter el anteproyecto de ley a un nuevo trámite de información pública o de audiencia singularizada a los ayuntamientos. La letrada del Ejecutivo autonómico apunta, además, que las modificaciones introducidas en el anteproyecto de ley no han supuesto una alteración sustancial del modelo inicialmente propuesto y que apenas un puñado de los numerosos preceptos legales cuya redacción fue modificada por la aceptación de alegaciones presentadas en el trámite de información pública y no sometida a un nuevo trámite de audiencia, han sido impugnados por los mismos actores que ahora echan en falta la realización de ese mismo trámite de audiencia, lo que demostraría la oportunidad del cambio de redacción habido. Por su parte, los Letrados del Parlamento de Cantabria inciden especialmente en el análisis de los preceptos relativos a las denominadas «actuaciones integrales estratégicas» (arts. 51 a 57), que, en su opinión, «constituyen un ejemplo paradigmático de la presencia de intereses supralocales en el desarrollo legislativo de la competencia autonómica de ordenación del territorio y de su manifiesta transversalidad y vocación expansiva».

6. Para dar respuesta a este motivo impugnatorio debemos recordar, como ya hicieramos en la reciente STC 132/2014, de 22 de julio, con cita expresa, entre otras y destacadamente, de la STC 240/2006, de 20 de julio, que la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el 'derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4)', (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 ('Concepto de la autonomía local') establece que 'por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes' ... Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local 'es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas,

válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional'.» (FJ 5).

En la misma línea, en la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39, este Tribunal tuvo ocasión de señalar que ese «derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de 'intereses naturales de los entes locales' (STC 32/1981), sino que, 'más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional' (STC 170/1989, fundamento jurídico 9), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992) y sin romper con la 'imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace' (STC 32/1981, fundamento jurídico 3).»

A su vez, el art. 2.1 LBRL establece que «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.»

Ni que decir tiene que entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, figuran, de acuerdo por lo dispuesto en la normativa básica estatal, tanto el urbanismo [art. 25.2 a) LBRL, en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local] como el medio ambiente [art. 25.2 b) LBRL]. Ambas materias competenciales han sido específicamente invocadas por los recurrentes en defensa del alegato impugnatorio que ahora nos ocupa.

En este caso importa reseñar que, en virtud de lo dispuesto en el art. 24.3 de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Cantabria ha asumido competencia exclusiva –exclusividad que ha de interpretarse a la luz de la doctrina sintetizada, entre otras, en las SSTC 40/1998, FJ 29; y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 3– en materia de «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda» y de desarrollo legislativo y ejecución sobre «protección del medio ambiente y de los ecosistemas» (art. 25.7 de ese mismo texto estatutario). Ambas competencias tienen un marcado carácter transversal u horizontal, como puso de relieve este Tribunal en la STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 3.

Como quiera que la competencia sobre ordenación territorial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2), definición objetiva que podemos extender a la competencia autonómica sobre ordenación del litoral, y toda vez que ese mismo es el objeto de la Ley de ordenación del litoral aquí controvertida, puede resultar pertinente comprobar qué mecanismos ha dispuesto el propio legislador autonómico cántabro para garantizar el derecho de los municipios –aquí, los ubicados en la franja del litoral– a intervenir en los asuntos de su interés. Al respecto, los senadores recurrentes invocan de manera específica los arts. 16 y 17 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, aplicables al plan de ordenación del litoral por mor de lo establecido en su disposición adicional cuarta,

rubricada «Plan de Ordenación del Litoral», que equipara «a todos los efectos» el plan de ordenación del litoral con el plan regional de ordenación territorial y prevé su elaboración «de acuerdo con el procedimiento del artículo 16».

Pues bien, de acuerdo con lo previsto en ese art. 16 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, entre las reglas a las que se somete la formulación y aprobación del plan de ordenación del litoral figura el traslado del proyecto de plan a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio para su aprobación inicial y su sometimiento a un trámite de información pública por plazo no inferior a dos meses, durante los cuales la Comisión «dará audiencia singularizada a ... todos los Ayuntamientos afectados» [letra c)]. Dichos ayuntamientos son los correspondientes a los 37 municipios costeros a los que se alude en el apartado quinto de la ya citada disposición adicional cuarta. Transcurrido ese plazo de consulta e información pública, «la Comisión solicitará informe a la Consejería autora del Plan acerca de lo alegado en el citado trámite. Evacuado dicho informe la Comisión aprobará provisionalmente el Plan y lo trasladará al Consejero competente en materia de ordenación territorial para su aprobación como Proyecto de Ley por el Gobierno.» [letra d)].

Así se hizo, según consigna la Comisión Permanente del Consejo de Estado en su dictamen de 3 de febrero de 2005, emitido en el expediente 16-2005, con carácter previo a la formalización de conflicto en defensa de la autonomía local tramitado con el núm. 1501-2005. En dicho dictamen se recuerda que el proyecto de ley fue «aprobado inicialmente el 31 de marzo de 2004 por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria y sometido a información pública y audiencia de los Municipios costeros afectados por el Plan de Ordenación del Litoral. Algunos de ellos presentaron escritos de alegaciones oponiéndose a su aprobación y proponiendo numerosas modificaciones a su articulado. Asimismo, presentó sus alegaciones la Federación de Municipios de Cantabria. El proyecto de Ley fue aprobado provisionalmente el 19 de julio de 2004 por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, introduciendo en el texto inicial numerosas e importantes modificaciones.»

A la vista de lo dispuesto en el art. 28 de la Ley Orgánica de este Tribunal Constitucional, no es preciso desplegar esfuerzo argumental alguno para concluir que la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria no puede erigirse en canon de constitucionalidad de la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. De modo que el recordatorio del pasaje del dictamen del Consejo de Estado reproducido en el párrafo anterior no tiene como fin dar respuesta al planteamiento sostenido de contrario por los parlamentarios recurrentes sino poner de manifiesto que no se advierte siquiera un inadecuado cumplimiento del trámite de audiencia pública y consulta a los municipios costeros afectados por la elaboración y posterior aprobación del plan de ordenación del litoral.

Sentado esto, debemos hacer nuestras las palabras del Consejo de Estado, cuando, en ese mismo dictamen de 3 de febrero de 2005, declara que «en 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.»

La invocación del art. 58.2, inciso segundo LBRL es, asimismo, inadecuada porque se refiere a los instrumentos de planificación elaborados por la Administración.

Dicho lo anterior, siquiera sea para rebatir las alegaciones efectuadas en tal sentido por los recurrentes, hemos de advertir que parte de un planteamiento desacertado. Tratándose de normas con rango de ley, no puede invocarse el principio de autonomía

local para condicionar los correspondientes procedimientos legislativos imponiendo en ellos la audiencia de los ayuntamientos que pudieran resultar afectados por los proyectos en tramitación. Dicho principio actúa como canon de constitucionalidad del contenido de las leyes, no del procedimiento de su elaboración, y desde esta perspectiva se enjuiciarán los preceptos de la ley que se impugna en este recurso. Lo expuesto permite rechazar la incardinación que los recurrentes postulan de la reiteración del trámite de audiencia en la autonomía municipal constitucionalmente garantizada pues esta garantía lo es de un instituto de participación de la comunidad local en el juego libre y democrático, no confiriéndoles a los entes locales un poder de veto o predeterminación de la regulación legislativa de las instituciones.

7. Denuncian los senadores recurrentes la «inconstitucionalidad de los arts. 1 a 26, 27.1, 28 a 74, las disposiciones adicionales primera a tercera, las disposiciones transitorias primera a sexta, las disposiciones transitorias décima a duodécima, disposición derogatoria única apartado segundo y las disposiciones finales primera a tercera, así como los anexos de la Ley 2/2004 de Cantabria todos inclusive por infracción del artículo 149.1.23 de la Constitución», así como «por infracción de los artículos 137, 140, 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución». Pese a que los propios actores hablan del «carácter subsidiario o alternativo» de estas impugnaciones, lo cierto es que tanto por los motivos esgrimidos como por su alcance objetivo, hemos de subsumirlas en los motivos del recurso examinados en los fundamentos jurídicos anteriores y proceder a su desestimación.

En lo que hace a los motivos, los recurrentes reiteran las críticas relativas a la falta de formulación de evaluación ambiental, lo que conllevaría la infracción mediata del art. 149.1.23 CE, así como a la ausencia de mecanismos efectivos de participación de los municipios costeros en el procedimiento administrativo previo a la tramitación parlamentaria de la Ley de ordenación del litoral ahora controvertida, que daría como resultado la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Como claramente puede apreciarse, se trata de los mismos motivos del recurso que ya han sido examinados en los fundamentos jurídicos previos de esta misma resolución, sin que la atribución del carácter subsidiario o alternativo a estos motivos les añada nota distintiva alguna o les singularice al punto de merecer un tratamiento autónomo diferenciado del ya dispensado a los dos primeros motivos del recurso.

8. Se impugnan en su conjunto el título IV (arts. 51 a 57) y el anexo III de la Ley del plan de ordenación del litoral, relativos a las actuaciones integrales estratégicas. Para los recurrentes, estas previsiones legales deberían haberse sometido a evaluación ambiental pues implican la transformación de usos del suelo –y la eliminación de la cubierta vegetal arbustiva– en una superficie superior a las 100 hectáreas. Al propio tiempo, denuncian que vulneran la autonomía municipal al desapoderar a los municipios afectados de toda capacidad de intervención en una decisión que afecta a la ordenación de su territorio. Al respecto, subrayan que el art. 29 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria limita la participación municipal en la elaboración de estos proyectos a un trámite de audiencia coincidente en plazos y efectos con la información pública general. En particular, denuncian que este tipo de actuaciones integrales pueda emplearse sobre cualquier clase de suelo, incluyendo el suelo urbano, que su delimitación lleve implícita la declaración de interés general (art. 54 de la Ley controvertida) y que la disposición adicional cuarta amplíe el ámbito de estos proyectos singulares, marginando con ello a los municipios en la función de ordenación urbanística de algunas zonas de su propio territorio. Para los actores, el legislador autonómico habría desatendido la obligación que sobre él pesa de reconocer a los municipios competencias relevantes y reconocible tanto en la ordenación y planeamiento urbanístico, como en el ámbito de la ejecución o gestión (STC 159/2001, FJ 4).

Los recurrentes singularizan los reproches que dirigen frente a los arts. 51 a 53 de la Ley autonómica. Así, el primero de ellos contendría una delimitación unilateral y arbitraria –no se ha contado con el concurso de los municipios interesados y falta una explicación

racional de la decisión— de los espacios sobre los cuales la Comunidad Autónoma asume un control directo. El art. 52 condiciona la libertad del planificador municipal al imponer la adaptación del planeamiento urbanístico municipal a las determinaciones de los planes y proyectos aprobados en desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas. Finalmente, el art. 53 congela los usos autorizables al regular los usos compatibles en esas áreas.

Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cantabria defienden de consuno la constitucionalidad de la regulación de las actuaciones integrales estratégicas contenida en la Ley del plan de ordenación del litoral objeto de este proceso. Descartan, a este respecto, que el plan de ordenación del litoral sea un «proyecto» sujeto a evaluación de impacto ambiental y que las actuaciones integrales estratégicas conlleven la eliminación completa de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea de todos los terrenos en ellas comprendidos; a juicio de la Letrada del Ejecutivo autonómico, esto no sucedería en las actuaciones integrales estratégicas ambientales y de reordenación, entre cuyos objetivos figura la recuperación paisajística y geomorfológica, la protección de hábitats existentes, recuperación de dunas, etc. Por lo demás, de acuerdo con lo establecido en su art. 53, la entrada en vigor de la Ley no implica transformación de suelos sino mantenimiento de los usos existentes y la implantación de otros compatibles con los objetivos de cada actuación. Serán los proyectos singulares de interés regional los que hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental.

Por otra parte, esta misma Letrada autonómica distingue dos clases de actuaciones integrales estratégicas: las delimitadas gráficamente en el anexo III de la Ley 2/2004 y cuya regulación se contiene en los arts. 51.1 y 2, 52 y 57, y aquellas otras que pueden delimitarse mediante proyectos singulares de interés regional (art. 51.3 y 4), al tiempo que defiende que la Ley enjuiciada se limita a introducir algunas particularidades en el acabado régimen jurídico de actuaciones y proyectos establecido por la Ley 2/2001, cuya validez no ha sido puesta en tela de juicio.

Es en esa Ley de 2001 donde se regula la intervención municipal en la delimitación y ordenación de estos instrumentos de planeamiento, limitándose la Ley 2/2004 a introducir la novedad de que la delimitación de proyectos singulares que desarrollen actuaciones integrales delimitadas en el anexo III del plan de ordenación del litoral lleva implícita su declaración de interés regional [art. 54 b)], declaración que habrá de ser formal y expresa, por el contrario, cuando se delimiten nuevas actuaciones integrales (art. 28 de la Ley 2/2001). Rechaza en particular la Letrada autonómica que los proyectos singulares sean instrumentos que permitan a la Comunidad Autónoma invadir las competencias municipales, defendiendo, por el contrario su consideración como mecanismos que permiten el desarrollo de actuaciones que superan las posibilidades ordinarias de los entes locales.

Se rechaza igualmente 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 Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico, limitándose la Ley 2/2004 a introducir las siguientes novedades: a) que los proyectos singulares hayan de incluir «las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación que resulten necesarias», b) el incremento de finalidades a perseguir con estos proyectos singulares y c) la posibilidad de ubicarlas en cualquier suelo, con independencia de su clasificación urbanística. En rigor, la primera de estas novedades no sería tal pues estaría implícita en el art. 27.1 d) de la Ley autonómica 2/2001; la segunda permitiría la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública (art. 26.1 de la Ley 2/2004), así como la puesta en marcha de actuaciones integrales de carácter turístico, deportivo o cultural (art. 51.3), o ambiental (art. 51.4), ámbitos materiales sobre

los cuales ostenta competencias la Comunidad Autónoma, de modo que la concurrencia de un evidente interés supralocal permite descartar, de plano, la existencia de un vicio de vulneración de la autonomía municipal.

Por lo que se refiere a la posibilidad de ubicar proyectos singulares en cualquier clase de suelo, la innovación normativa se ha llevado a cabo mediante la reforma de la Ley 2/2001 y el establecimiento de nuevas previsiones legales [en particular, arts. 51. 3 y 4, y 54 a) de la Ley 2/2004]. En otro orden de cosas, la regulación de la Ley 2/2004 es coherente con la aplicación del principio de jerarquía a las relaciones entre instrumentos de planeamiento, extremo resuelto por la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, del que resulta la primacía de los planes supramunicipales.

9. Como ya se ha avanzado anteriormente, de acuerdo con lo establecido en su art. 7, la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, además de distinguir las áreas de protección y de ordenación de los municipios costeros –es decir, aquellos a los que resulta de aplicación la Ley–, se refiere a las actuaciones integrales estratégicas que, según lo establecido en el art. 51.1 de la propia Ley, «delimitan sectores que, por el interés de su desarrollo en el marco de políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma de Cantabria vinculan al planeamiento municipal desde la entrada en vigor de esta Ley». El régimen jurídico de las actuaciones integrales estratégicas se regula en el título IV (arts. 51 a 57) de la Ley, cuya anulación postulan ahora los recurrentes.

Ese régimen jurídico se completa con lo dispuesto en el anexo III, en el cual la Ley aprobatoria del plan de ordenación del litoral recoge un total de once actuaciones integrales estratégicas: tres en las que, siguiendo la clasificación tripartita del art. 51.2, priman los intereses de reordenación (Bahía de Santander, Universidad Pontificia de Comillas y Área minera de Dícido), otras tres de carácter ambiental (Canteras de Cuchía, Ría de Cubas y Somo-Laredo) y, finalmente, cinco productivas (Castro Urdiales, Marina de Cudeyo-Medio Cudeyo, Piélagos-Villaescusa, Parque científico-tecnológico de Santander y Val de San Vicente). Además de estas once actuaciones específicamente previstas por la Ley, el art. 51.3 habilita al Gobierno autonómico para llevar a cabo otras, en los siguientes términos:

«Excepto en las categorías de protección ambiental, y con independencia de la clasificación urbanística, el Gobierno podrá aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cuyo caso, sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección.»

El art. 52 impone la adaptación de los planes y proyectos municipales a las actuaciones integrales estratégicas «en la primera modificación o revisión del planeamiento urbanístico», en tanto que el art. 53, rubricado «usos compatibles», dispone que «hasta la aprobación de los instrumentos de desarrollo de las Actuaciones Integrales Estratégicas únicamente se permite el mantenimiento de los usos existentes y la implantación de usos compatibles con los objetivos de la actuación, según las determinaciones del Anexo III».

Por lo que se refiere al régimen jurídico específico de cada una de las diferentes clases de actuaciones integrales estratégicas, interesa señalar que, con respecto a las de carácter prioritariamente productivo, el art. 54 prevé que su desarrollo «se llevará a cabo a través de uno o varios Proyectos Singulares de Interés Regional» (figura de planeamiento regulada en los arts. 26 y ss. de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria; a este respecto, debe hacerse notar tanto que la propia Ley del plan de ordenación del litoral reforma, en su disposición adicional cuarta, el art. 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, como que dicho precepto de la Ley 2/2001 ha sido objeto de diversas modificaciones

posteriores, la última de ellas la introducida por la Ley 5/2012, de 11 de diciembre, de reforma del régimen transitorio en materia de ordenación del territorio y urbanismo), con las siguientes «particularidades», en los términos del propio art. 54 de la Ley del plan de ordenación del litoral:

«a) En los terrenos donde se localicen, y con independencia de su clasificación urbanística, podrán tramitarse Proyectos Singulares de Interés Regional de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, y con el contenido regulado en el artículo 27 del mismo texto legal. El Proyecto Singular de Interés Regional incluirá además las infraestructuras de conexión con los Sistemas Generales exteriores a la actuación que resulten necesarias.

b) Su delimitación lleva implícita la declaración de interés regional del artículo 28 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio.»

A las actuaciones integrales estratégicas de reordenación dedica la Ley su art. 55, cuyo apartado primero extiende a estas actuaciones las singularidades introducidas en el art. 54 para las de carácter productivo, mientras que en el apartado segundo declara inaplicable a los espacios delimitados gráficamente como áreas de reordenación en el anexo III el régimen de usos compatibles general del art. 53, señalando que en ellos «únicamente se podrán mantener los usos existentes, así como obtener a través de los distintos procedimientos establecidos en la legislación urbanística los suelos destinados a sistemas generales de espacios libres o de equipamientos deportivos descubiertos». El art. 56 enumera las determinaciones mínimas que han de contener los planes especiales que se aprueben para esta clase de espacios.

En cuanto a las actuaciones integrales estratégicas ambientales, el art. 57 prevé que se puedan «desarrollar a través de Planes Especiales o Proyectos Singulares de Interés Regional con las especialidades establecidas en los artículos anteriores, y de acuerdo con los objetivos recogidos en el Anexo III».

10. La lectura de los alegatos dirigidos por los recurrentes contra los preceptos que integran el título IV de la Ley del plan de ordenación del litoral relativos a las «actuaciones integrales estratégicas» pone de manifiesto que, más allá de los reproches específicamente dirigidos contra ellos individualmente considerados, la impugnación global de dicho título se asienta sobre dos pilares: En primer lugar, la denuncia de que la regulación legal de los proyectos singulares de interés regional es «abiertamente inconstitucional» puesto que permite desconocer la clasificación urbanística del suelo y, a su través, la intervención de la Administración autonómica incluso sobre el suelo urbano, es decir, aquella clase de suelo sobre la que se proyectan con mayor intensidad las potestades municipales de ordenación y gestión urbanística. En segundo lugar, se quejan los senadores recurrentes de que la previsión contenida en el art. 54 b) de la Ley, conforme a la cual, la delimitación de las actuaciones integrales estratégicas productivas llevará implícita su declaración de interés regional a los efectos del art. 28 de la Ley de ordenación del territorio y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, anula las facultades de intervención de los municipios en asuntos sobre los que concurre un indiscutible interés local, pues afecta a la ordenación urbanística de zonas del territorio municipal, materia sobre la que debe poder pronunciarse e intervenir la comunidad municipal. Con invocación del art. 58.2 LBRL, se achaca al legislador autonómico que no haya garantizado suficientemente la participación municipal en un asunto que atañe directamente a las competencias locales sobre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Antes bien, se permite que la Comunidad Autónoma extraiga del control y de las potestades de ordenación municipal una parte del territorio, condicionando la libertad de configurador del planificador urbanístico desde el momento en que el art. 52 impone la adaptación del planeamiento urbanístico a las determinaciones de los planes y proyectos aprobados en desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas y el art. 53 congela los usos autorizables al regular los compatibles en estas áreas.

Al examinar el presente motivo impugnatorio de la Ley autonómica no debemos perder de vista el carácter global del mismo. No se trata de tres derivaciones de un mismo alegato sino de tres elementos integrantes de una causa de nulidad de una parte de la Ley del plan de ordenación del litoral. Lo que significa que habrá de quedar para después el enjuiciamiento por separado y de manera singularizada de la constitucionalidad de cada uno de los preceptos que integran el título IV de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004. Lo que ahora interesa es determinar hasta qué punto la lectura conjunta de todos ellos da como resultado una regulación inconstitucional en tanto que vulneradora de la autonomía constitucionalmente garantizada a los municipios; aquí, a los 37 municipios costeros en cuyo territorio resulta de entera aplicación la Ley.

Pues bien, con independencia de lo que posteriormente resulte del análisis circunstanciado de las impugnaciones singularizadas de los preceptos que lo componen, debemos descartar que, valorado en su conjunto, el título IV de la Ley del plan de ordenación del litoral merezca el reproche de inconstitucionalidad contra él dirigido.

Con respecto a la posible incidencia autonómica en cualquier tipo de suelo, con entera abstracción por tanto de su clasificación urbanística, baste significar que esa incidencia se ciñe exclusivamente a las actuaciones integrales recogidas en el anexo III –conforme a la cartografía del anexo I– de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, por lo que –salvada la duda que pudiera plantear lo dispuesto en el art. 51.3, sobre el que tendremos ocasión de volver posteriormente– carece de la *vis expansiva* que pretenden atribuirle los recurrentes. Esta misma razón nos lleva a descartar la inconstitucionalidad de la afirmación de que la delimitación los terrenos en los que hayan de localizarse las actuaciones integrales estratégicas productivas llevará implícita la declaración de interés regional a los efectos del art. 28 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo [art. 54 b)], al versar igualmente sobre las comprendidas en el anexo III de la propia Ley 2/2004.

Por lo que hace a la denuncia específica de vulneración del art. 58.2 LBRL, conforme al cual las Administraciones competentes en materia de aprobación de planes «deberán otorgar a las restantes algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados», baste recordar que, conforme este Tribunal tiene dicho en las SSTC 159/2001, FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 10, «ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integran el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.)». En la STC 159/2001 se consideró que la limitación de la intervención municipal exclusivamente a la fase de aprobación inicial de instrumentos de planeamiento urbanístico «es, *a priori*, compatible con el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque, como ya hemos precisado, a lo que obliga ésta es a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, y la norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional. Ni la norma autonómica directamente cuestionada (art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990) ni tampoco los preceptos que refundió (singularmente la Ley 3/1984, por remisión al Decreto de 11 de octubre de 1978) atentan contra la autonomía local en la medida en que, respetando otras facultades municipales de intervención, no eliminan toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado.» (*ibidem*). Por su parte, en la STC 51/2004, se concluyó que el hecho de que la competencia de iniciativa para la modificación del plan general metropolitano de Barcelona esté atribuida a la Comisión de Urbanismo de Barcelona «cuando dicha modificación exceda del ámbito de los intereses cuya gestión corresponde a un municipio o a una comarca, no significa que estas entidades locales carezcan de posibilidades de participación en el procedimiento de aprobación de la modificación del planeamiento general metropolitano correspondiente. Por el contrario, en estos supuestos

deberá aplicarse lo dispuesto en el art. 59.1 del texto refundido catalán que, tras regular la fase de información pública durante un mes que sigue a la aprobación inicial del plan urbanístico de que se trate, dispone que 'si el plan no hubiera sido redactado por el Ayuntamiento respectivo, se abrirá otro período de igual duración para dar audiencia a las Corporaciones Locales a cuyo territorio afecte'.» (*loc. cit.*). No se trata, por tanto, de valorar en qué medida la participación reconocida a las entidades locales en los procedimientos previstos por el legislador autonómico para el desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas satisfaga un hipotético «óptimo constitucional» (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 10) en cuanto a la intervención municipal en asuntos que conciernan a la comunidad local, sino de examinar hasta qué punto, y a la vista de los intereses supramunicipales concurrentes, el legislador autonómico ha respetado ese mínimo que impone la proclamación constitucional de la autonomía local. Un respeto que, en el juicio global que ahora nos corresponde efectuar, podemos entender satisfecho habida cuenta de que, como ya hemos indicado, en principio, los preceptos controvertidos hacen referencia a la intervención municipal en el desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas comprendidas en el anexo III (con la cartografía que figura en el anexo I) de la Ley, respecto de las cuales el legislador autonómico ya ha llevado a cabo una función de delimitación correspondiente a la concurrencia de intereses supramunicipales.

11. Llegados a este punto de nuestro pronunciamiento, parece oportuno que nos apartemos de la sistemática propuesta por los actores en el escrito rector de este proceso y remitamos el enjuiciamiento de la constitucionalidad de los arts. 51.3 y 4, 54, 55 y 57 y la disposición adicional cuarta de la Ley controvertida al estudio de la pretensión subsidiaria de nulidad dirigida frente a diferentes preceptos de la Ley del plan de ordenación del litoral. Es cierto que los actores impugnan conjunta y separadamente – pues los agrupan bajo un mismo motivo del recurso– los ya citados preceptos de la Ley, en cuanto que, al permitir la aprobación de proyectos singulares de interés regional prescindiendo de la clasificación del suelo sobre el que hayan de asentarse, ignorarían las competencias estatales sobre condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE) y en materia de legislación básica de protección ambiental (art. 149.1.23 CE), así como la autonomía reconocida a los municipios por los arts. 137 y 140 CE. Sin embargo, no es menos cierto que esa impugnación conjunta de los preceptos legales referidos carece de un tratamiento específico y singularizado. Al punto de que las alegaciones sobre las que se sustenta coinciden y complementan aquellas otras empleadas en el ejercicio de la pretensión subsidiaria de nulidad de concretos preceptos –entre los que se encuentran los arts. 51.3 y 4, 54, 55 y 57 y la disposición adicional cuarta de la Ley autonómica– cuya anulación por inconstitucionalidad se postula.

Por las razones expuestas, el examen de la conformidad de estos preceptos con las normas integrantes del bloque de constitucionalidad invocadas por los actores en su recurso se realizará en los fundamentos jurídicos dedicados al examen de cada uno de estos preceptos en particular.

12. En el escrito rector de este proceso constitucional se contiene una «fundamentación jurídica del recurso de inconstitucionalidad respecto de cada uno de los preceptos de la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, reputados inconstitucionales», fundamentación que se abre con la enunciación de unos «fundamentos jurídicos generales» relativos al principio de legalidad (arts. 9.3 y 103 CE), la conexión de la autonomía local con el urbanismo (arts. 137, 140 y 149.1.18 CE) y las competencias estatales sobre condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), la fijación de las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas (art. 149.1.8 CE) y las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

El primero de los preceptos de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, es el art. 3, rubricado «Procedimiento para la actualización del ámbito». Más concretamente, se controvierte el inciso final de su apartado primero.

Dispone el art. 3.1 de la Ley controvertida lo siguiente:

«Si en la adaptación del planeamiento urbanístico a esta Ley se advirtiera que existen suelos indebidamente excluidos de su ámbito de aplicación, la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo propondrá su inclusión y zonificación conforme a los criterios de la presente Ley.

Dicha propuesta será sometida simultáneamente a información pública y audiencia singularizada a la Administración General del Estado y al Ayuntamiento interesado por plazo de un mes.

Transcurrido dicho plazo, se emitirá informe por la Dirección General competente en materia de ordenación del territorio y, previo acuerdo de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, el Consejero competente lo elevará al Consejo de Gobierno para su aprobación mediante Decreto.

La tramitación de este procedimiento suspenderá el plazo para aprobar definitivamente el instrumento de planeamiento.»

Para los recurrentes, la suspensión sin término definido de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento urbanístico vulnera la autonomía municipal pues representa una intervención excesiva e innecesaria al proyectarse sobre zonas del plan que no son objeto de actualización y hacerse sin precisarse el plazo de dicha suspensión. Por el contrario, para la representación letrada del Gobierno de Cantabria estamos ante una previsión normativa plenamente coherente con lo establecido en el art. 72 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria –conforme al cual, «cuando las objeciones a la aprobación definitiva del plan general afecten a zonas o determinaciones tan concretas que, prescindiendo de ellas, el Plan se pueda aplicar con coherencia, este se aprobará definitivamente salvo en la parte objeto de reparos, que quedará en suspenso hasta su rectificación en los términos precisados por la resolución aprobatoria»–.

Debemos llamar la atención acerca de la existencia, por encima de las discrepancias que puedan mantener las partes que han alegado en relación con la constitucionalidad del precepto legal que ahora nos ocupa, de una coincidencia esencial en punto a la posibilidad de interpretar el inciso final del art. 3.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral como una concreción de la regla general plasmada en la primera frase del art. 72 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria reproducida en el párrafo anterior. Esa coincidencia permite concluir que el precepto cuestionado de la Ley territorial 2/2004 no abre la puerta a una intervención desproporcionada en el procedimiento de actualización del ámbito de los instrumentos de planeamiento municipal sino que establece una especificación por razón de la materia de la regla general del art. 72 de la Ley 2/2001: los efectos suspensivos de ambos preceptos legales se proyectan exclusivamente sobre la fase final de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, la aprobación definitiva y ninguno de ellos establece un término para esa suspensión, supeditándose en ambos casos a la subsanación del vicio de incoherencia que impide la plena aprobación definitiva del instrumento de planeamiento. No puede motejarse de desproporcionada una previsión como la que nos ocupa, con la que se busca preservar la coherencia –en este caso territorial– de los instrumentos de planeamiento urbanístico y de su adaptación a las exigencias dimanantes de otros planes jerárquicamente supraordenados.

Contemplado el inciso final del art. 3.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral como una especificación de la regla general establecida por el art. 72 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, decae la denuncia de falta de proporcionalidad pues aquel se limita a introducir un nuevo supuesto de suspensión de la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento cuando dicha

aprobación pudiera quebrar la coherencia territorial –por exclusión indebida de suelos del ámbito de aplicación del instrumento de planeamiento– del plan y en la medida estrictamente precisa para salvaguardar esa coherencia territorial. De suerte que, de acuerdo con lo establecido en la regla general, la suspensión únicamente comprenderá las partes del planeamiento aquejadas por la exclusión indebida de su ámbito territorial de determinados espacios, en línea con lo previsto en el art. 72 de la Ley 2/2001. Sin que, por otra parte, lo dicho implique en modo alguno erigir a este último precepto de la Ley de ordenación territorial en canon de validez del inciso final del art. 3.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral sino, única y exclusivamente, poner de manifiesto la existencia de un criterio general en la legislación autonómica cántabra al que es posible reconducir el precepto legal cuya validez controvierten los actores en este proceso constitucional; criterio general coincidente con aquella vertiente del principio de proporcionalidad que entienden aplicable al presente caso.

Lo expuesto conduce derechamente a la desestimación de la impugnación del inciso final del art. 3.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral.

13. Se impugnan igualmente el primer apartado del art. 9, rubricado «Área de ordenación», y el art. 10, titulado «Capacidad de carga».

a) El primero de estos preceptos legales establece la siguiente zonificación del área litoral:

«Área Litoral: Comprende el territorio de los municipios costeros que determina una franja entre el Área de Protección y los relieves que delimitan el área de influencia marina, así como los territorios asociados a la dinámica litoral y a la presencia del mar y de las rías.

El modelo de ordenación en el Área litoral se zonifica, en función de su capacidad de carga, con el fin de compatibilizar las necesidades del desarrollo económico y social, la protección ambiental y la preservación de las áreas que presentan riesgos o que no reúnen las condiciones necesarias para la ocupación, en las siguientes categorías que tienen su representación gráfica en el Anexo I:

a) Área Periurbana (AP): se corresponde con los sectores o áreas periféricas de los núcleos ubicados 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.

b) Área de Modelo Tradicional (MT): se corresponde con los 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.

c) Área de Ordenación Ecológico Forestal (OEF): comprende los sistemas forestales o espacios ocupados por vegetación arbustiva de matorral o arbórea diferente a la relacionada en el artículo 8.1.d), en los que los usos de producción pueden compatibilizarse con la protección.»

Para los actores, este precepto legal lleva a cabo una zonificación de la denominada «área litoral» en función de un criterio, como es el de capacidad de carga, en cuya definición –contenida en el art. 10 de la propia Ley recurrida– no se aprecia con claridad la concurrencia de intereses supramunicipales que justifiquen el fuerte grado de vinculación impuesto a los planificadores municipales. Por el contrario, este límite no actúa frente al Gobierno autonómico que, conforme a lo establecido en el art. 51.3 y en la disposición adicional cuarta de la Ley controvertida, puede actuar al margen del mismo. Las denuncias alzadas contra el art. 9.1 se proyectan sobre el anexo I de la Ley, donde encontraría concreción territorial el criterio recogido en este precepto legal.

En cuanto al art. 10 de la Ley recurrida –donde se define la capacidad de carga como «la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos, sin que

produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural»—, entienden los actores que «permite un control del planeamiento municipal en la fase de aprobación definitiva de forma discrecional» e incompatible con la autonomía local constitucionalmente garantizada a los municipios. Concretamente, apuntan que toda decisión del planificador municipal implica insoslayablemente una modificación de la realidad preexistente, es decir, un deterioro ambiental, social o cultural. Se abre así la puerta a un auténtico control genérico o indeterminado contrario a la doctrina sentada por la STC 4/1981, de 2 de febrero, pues una noción tan abierta como la de capacidad de carga permite valorar la oportunidad de las decisiones que pueda adoptar el planificador municipal.

Al respecto, sostiene la Letrada del Gobierno de Cantabria que la zonificación controvertida trae causa de lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2001, sin que el criterio empleado para ello en la Ley del plan de ordenación del litoral resulte arbitrario ni contrario a la autonomía local al dar preponderancia al interés supramunicipal concurrente en la protección del medio ambiente y la ordenación racional de los recursos naturales. La zonificación contenida en la Ley enmarca el ámbito en el que habrá de moverse el planificador local, lo que no representa vaciamiento alguno de las competencias urbanísticas local sino prevalencia del interés supramunicipal que, siempre en opinión de la representación letrada del Gobierno autonómico, hallaría adecuado reflejo en el art. 20 de la entonces vigente Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, rubricado «Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable». Por lo que respecta al art. 10, en él se define la noción «capacidad de carga» —en coherencia con la libertad de que goza el legislador sectorialmente competente para establecer los medios a través de los cuales se asegure de que los planificadores municipales salvaguarden los valores ambientales y culturales del territorio.

b) Convencionalmente, puede afirmarse que el concepto «capacidad de carga» —traducción literal del término inglés *carrying capacity*— hace referencia a la tolerancia del territorio para acoger usos del suelo sin que se produzcan deterioros en el medio que superen los límites aceptables. Bien puede decirse que esta definición se corresponde con la recogida en el art. 10 de la Ley del Parlamento de Cantabria ahora impugnada, en la medida en que sitúa el umbral de tolerancia en el punto que represente un deterioro, o degradación, «ambiental, social o cultural» del ámbito territorial afectado.

Atendiendo a su coincidencia esencial con la definición acuñada en el ámbito científico, en principio, la definición que de «capacidad de carga» se contiene en el art. 10 de la Ley del plan de ordenación del litoral no puede merecer reproche alguno de invalidez. El legislador competente en materia de ordenación territorial y urbanismo, en este caso el legislador autonómico cántabro, ha empleado un concepto típicamente urbanístico útil para la definición del modelo territorial que adopta. Bien entendido que ese concepto opera de diferente modo según se proyecte sobre el área litoral, en cuyo caso resulta de directa aplicación la zonificación contenida en el art. 9.1 de la Ley, o sobre el área no litoral, en la que se remite a los planes generales de ordenación urbana la determinación «conforme a los criterios establecidos en la presente Ley, [de] las distintas áreas en función de su capacidad de carga» (art. 50).

Esta distinta incidencia del concepto según el área territorial de que se trate es coherente con la concurrencia de unos intereses supramunicipales predominantes en el área litoral, que son precisamente aquellos que legitiman la aprobación de un plan de ordenación del litoral equiparado a todos los efectos al plan regional de ordenación territorial (apartado primero de la disposición adicional cuarta de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria), que se concretan en la «atención a las peculiaridades y especial singularidad de la zona costera, y con la finalidad de una protección efectiva e integral de la misma» (*loc. cit.*). En el área no litoral el protagonismo de los planificadores municipales es más acusado, precisamente porque, según se indica en el art. 9.2 de la Ley, comprende el territorio de los 37 municipios costeros «no afectado por fenómenos físicos relacionados con la dinámica litoral», que es justamente uno de los conceptos que determinan la integración del territorio en el área litoral conforme a lo dispuesto en el art. 9.1 de la Ley recurrida ya que, de acuerdo con este precepto legal,

dicha área está compuesta por el territorio de los municipios costeros comprendido entre el área de protección y los relieves que delimitan el área de influencia marina, así como los territorios asociados a la dinámica litoral y a la presencia del mar y de las rías.

Contemplada desde otro punto de vista, la diferente virtualidad del concepto «capacidad de carga» resultante, en lo que ahora estrictamente interesa, de la lectura conjunta de los art. 10 y 50 de la Ley autonómica impugnada permite descartar que nos hallemos ante un instrumento diseñado para el ejercicio de «controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales», que fue justamente aquello que la invocada STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, declaró contrario al principio de autonomía. Por más que al definir la noción de «capacidad de carga» se empleen conceptos jurídicos indeterminados, como indudablemente hace el art. 10 de la Ley del plan de ordenación del litoral, este solo hecho no la torna contraria a la Constitución por infracción del principio de autonomía municipal, habida cuenta de que puede entenderse satisfecho el requisito de certidumbre de la norma en atención a las singulares características que concurren en el universo de destinatarios de la misma, aquellos que intervienen en el ejercicio de la potestad pública de planeamiento y que bien puede decirse que están habituados al empleo de conceptos dotados de un elevado grado de indeterminación o apertura. El margen de intervención de los planificadores municipales en el cierre de este concepto indeterminado que nos ocupa es diferente en las áreas litoral y no litoral por el distinto peso de los intereses supramunicipales en uno y otro supuesto. Si bien en ambas áreas el riesgo de degradación debe estar acreditado (exigencia que expresamente recoge el art. 50 *in fine*), en el área litoral ha sido el propio legislador autonómico quien ha llevado a cabo la valoración de la existencia de ese riesgo, valoración que se plasma en la cartografía recogida en el anexo I de la Ley, por lo que dicho anexo no puede reputarse contrario a la Constitución sino expresión gráfica de la concurrencia de un requisito introducido por el propio legislador autonómico. En cuanto tal, el anexo I coadyuva a la realización del principio de seguridad de la norma jurídica pues permite conocer en cada caso la valoración del riesgo de deterioro realizada por el legislador.

Sin perjuicio de dejar para más adelante el examen del art. 51.3 y su eventual inconstitucionalidad por exonerar al Gobierno autonómico de satisfacer los requisitos que dimanarían del concepto de capacidad de carga, lo expuesto permite rechazar la impugnación del art. 9.1 de la Ley territorial pues de su lectura conjunta con el anexo I de la Ley, postulada con acierto por los propios recurrentes, se deduce la concurrencia de esos intereses supramunicipales que se niega de contrario, lo que justifica la acentuada intervención autonómica en la ordenación territorial y urbanística de los municipios costeros. Una atenta lectura de los tres supuestos (área periurbana, área de modelo tradicional y área de ordenación ecológico forestal) que figuran en el art. 9.1 de la Ley permite advertir la constante preocupación por la protección de los valores ambientales y ecológicos de los terrenos situados en el área litoral, unos valores que trascienden, con toda evidencia, la estricta esfera de lo municipal y que legitiman la intervención autonómica, supeditada siempre, claro está, al control de legalidad que puedan realizar jueces y tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

14. Impugnan los actores la regulación que de la «capacidad de acogida» se contiene en los arts. 11.2 y 12 y en la disposición adicional tercera de la Ley del plan de ordenación del litoral.

a) No discuten el concepto en sí mismo considerado sino el establecimiento de «un parámetro que luego es impuesto en función de unos criterios uniformes predeterminados por el Gobierno de Cantabria» sin que, al decir de los recurrentes, concorra un interés supramunicipal que lo justifique. Del art. 12 se recurren específicamente los apartados 2 y 5 y las letras e) y f) del apartado 6, porque incorporan algunos conceptos que incidirían ilegítimamente en la autonomía municipal. Con respecto a la disposición adicional tercera, que remite la fijación de los criterios interpretativos para el cálculo de la capacidad de

acogida, representa una anomalía la atribución al Gobierno de la potestad para fijar los criterios interpretativos de un precepto legal, aquí el art. 12, a los que habrán de sujetarse los diferentes operadores jurídicos «y señaladamente los Tribunales y el resto de las Administraciones Públicas». En opinión de los recurrentes, el precepto ignora la competencia atribuida en exclusiva al Estado por el art. 149.1.8 CE para establecer las «reglas para la aplicación y eficacia de las normas jurídicas». Es cierto, en fin, que la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 contempla la intervención del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el procedimiento de elaboración del Decreto en el que deben fijarse esos criterios interpretativos, como es igualmente cierto que en este órgano colegiado tienen representación las corporaciones locales. Pero no es menos cierto que esa representación es minoritaria y, por consiguiente de escasa efectividad pues sólo tres de sus treinta y cinco miembros son nombrados a propuesta de los entes locales.

La representación letrada del Gobierno de Cantabria defiende que con la definición de la noción de «capacidad de acogida» se concreta la aplicación directa de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, cuyos arts. 32 y ss. hacen recaer sobre el planificador la obligación de prestar especial atención a la utilización racional de los recursos naturales.

b) De acuerdo con el art. 11.2 de la Ley recurrida, «la capacidad de acogida, calculada de acuerdo a los parámetros del artículo siguiente, determinará el umbral del crecimiento urbanístico de cada núcleo, debiendo ser ese crecimiento coherente con las determinaciones establecidas en la presente Ley para cada categoría de ordenación». Del art. 12, al que se remite expresamente este precepto legal, impugnan los actores los apartados 2 y 5, así como el apartado 6 e) y f) cuya correcta intelección precisa de la lectura del apartado primero:

«Artículo 12. *Cálculo de la capacidad de acogida.*

1. De acuerdo con la información disponible, para el cálculo de la capacidad de acogida se atenderá a los siguientes parámetros:

a) Población, estimando tanto la población residente como la estacional.

A estos efectos, la población residente se corresponderá con la población censada, corregida en su caso con otros parámetros que se puedan ponderar en atención a las características del municipio.

La población estacional se estimará a partir de las residencias vacantes y de las plazas turísticas hoteleras, casas rurales y 'campings'.

b) Recursos e infraestructuras de abastecimiento, saneamiento, red viaria y energía del municipio.

c) Equipamientos, con especial atención a los educativos y sanitarios.

2. Al objeto de realizar el cálculo anterior, deberán valorarse las tendencias de crecimiento tanto poblacional como de construcción de viviendas y programas o proyectos de implantación de actividades económicas y de infraestructuras y equipamientos, utilizando para ello los datos estadísticos, así como otras circunstancias extraordinarias debidamente justificadas.

[...]

5. El Planeamiento propondrá el crecimiento del municipio para cada uno de sus núcleos, conforme al horizonte temporal fijado, en función de los cálculos anteriores, sin dirigirse, con carácter general, hacia las áreas con menor capacidad de carga.

No obstante, en los núcleos de carácter rural, de dimensión y dinámica poblacional reducida, el planeamiento motivadamente podrá prever crecimientos urbanísticos superiores a los resultantes conforme a los cálculos anteriores, siempre que dicho crecimiento no suponga una transformación de su morfología.

El planeamiento podrá reequilibrar los crecimientos entre sus distintos núcleos, siempre que éstos no se dirijan hacia áreas de menor capacidad de carga y se prevean las infraestructuras y dotaciones necesarias.

6. Se calcularán los recursos, infraestructuras y equipamientos necesarios para el crecimiento previsto conforme a la legislación aplicable y atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios:

[...]

e) Los equipamientos educativos se calcularán prioritariamente para la población permanente.

f) Los equipamientos sanitarios considerarán fundamentalmente la población permanente, aunque, a efectos de superficie necesaria, se tendrá en cuenta también la estacional.»

Finalmente, en la disposición adicional tercera se establece que «por Decreto del Consejo de Gobierno, previo informe del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se aprobarán las normas que contengan los criterios interpretativos para el cálculo de la capacidad de acogida a que se refiere el artículo 12 de la presente Ley, que deberán ser publicados en el 'Boletín Oficial de Cantabria' a los efectos de su vigencia y efectividad».

Antes de abordar el enjuiciamiento de la constitucionalidad de los preceptos legales reproducidos interesa reseñar que, de acuerdo con el art. 11.1 de la Ley, se entiende por capacidad de acogida «el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos, todo ello conforme al modelo territorial propuesto». Cumple asimismo consignar que, de acuerdo con el art. 12 e) de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, entre los contenidos necesarios del plan regional de ordenación territorial –figura a la que se equipara el plan de ordenación del litoral ex disposición adicional cuarta de dicha Ley autonómica– figura la «formulación de directrices para calcular la capacidad de acogida entendida como el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos de acuerdo con el modelo territorial que se proponga y en virtud del principio de desarrollo sostenible».

De modo que la Ley autonómica 2/2001, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria anticipaba, como uno de los contenidos necesarios de la Ley de aprobación del plan de ordenación del litoral, la definición de un modelo territorial –aplicable a los 37 municipios costeros–, en cuyo seno adquiriría pleno sentido el cálculo de la capacidad de acogida. Es más, bien puede afirmarse que en esa misma definición del modelo territorial radicaba la clave de la caracterización del plan de ordenación del litoral con el todavía *non nato* plan regional de ordenación territorial.

Los actores en este proceso constitucional no controvierten la noción misma de «capacidad de acogida» ni la definición que de ella se hace en el art. 11.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral sino, en sus propias palabras, «el hecho de que para la determinación de la misma haya de ser calculada conforme a los parámetros establecidos en el artículo 12 y en general de la Ley, parámetros de cálculo que reputamos, en cuanto se impongan al municipio de forma uniforme invasores de la autonomía municipal». En especial, los recurrentes discrepan del intenso efecto vinculante que la Ley autonómica atribuye a este concepto, concretado en el hecho de que, según establece el art. 11.2, la capacidad de acogida «determinará el umbral del crecimiento urbanístico de cada núcleo».

A fin de dar adecuada respuesta a los alegatos de los actores convendrá recordar sucintamente los pronunciamientos principales de este Tribunal acerca de las competencias «ordenación del territorio» y «urbanismo» que han sido las concretamente ejercidas por el Parlamento de Cantabria al aprobar la Ley cuya constitucionalidad ahora se cuestiona. Respeto de la primera, este Tribunal tiene declarado que «en una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio ... el referido título competencial ‘tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial’ (SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, fundamento jurídico 1 B). Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental ‘está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo’ (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5).» (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3). Por su parte, y en cuanto al urbanismo, la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 A), ha extractado lo esencial de la STC 61/1997, de 20 de marzo, al respecto, en los siguientes términos: «El urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, ‘alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas’ (STC 61/1997, FJ 6). En definitiva, la competencia en materia de urbanismo abarca, fundamentalmente, ‘las políticas de ordenación de la ciudad’; es decir, la determinación del ‘cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos’ (STC 61/1997, FJ 6).»

Desde la perspectiva que nos ofrece esta doctrina constitucional bien podemos afirmar, por tanto, que existe siempre un interés supramunicipal en las decisiones sobre el «cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos». Es ese interés supramunicipal el que está presente en la consideración de la «capacidad de acogida» como factor determinante del «umbral de crecimiento de cada núcleo» de población, según la expresión empleada por el art. 11 de la Ley del plan de ordenación del litoral, o el «máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar», en los términos del art. 12 e) de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. El agotamiento de la capacidad de acogida territorial marca los límites del crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal, como de contrario sostienen los recurrentes en este proceso constitucional.

En cuanto a la habilitación legal al Gobierno autonómico para que apruebe «las normas que contengan los criterios interpretativos para el cálculo de la capacidad de acogida» (disposición adicional tercera) debemos comenzar rechazando que represente una vulneración de la competencia estatal para la fijación de las «reglas para la aplicación y eficacia de las normas jurídicas» (art. 149.1.8 CE). Como este Tribunal dijera en la STC 14/1986, de 31 de enero, al dilucidar qué deba entenderse «por ‘reglas relativa a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas’ si es que ello requiere de alguna profundización, porque su simple enunciado puede ser suficientemente expresivo, y sin precisión de remitir a lo que por tal entiende el Código Civil al rubricar algunos capítulos de su Título preliminar, bastará con recordar que –aparte otras instituciones que aquí no importan– no otra cosa que ordenación de la aplicación y eficacia habrá que reputar a todo aquello que se concrete en disciplinar la aplicación de las normas jurídicas en el tiempo» (FJ 6), que es algo bien distinto de lo que hace la Ley cántabra, que se limita a remitir al reglamento, como por lo demás es frecuente en nuestra tradición legislativa, la precisa determinación de los parámetros, de suyo abiertos o indeterminados, empleados por el legislador autonómico –tanto en el art. 12 e) de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, como en los arts. 11 y 12 de la Ley del plan de ordenación del litoral– para pergeñar la noción de «capacidad de acogida». Sin perjuicio de señalar que no se advierte aquí la vulneración de ninguna reserva material de ley, hemos de indicar que la colaboración reglamentaria se justifica por el carácter marcadamente técnico de la materia. A mayor abundamiento, los recurrentes no explican

en qué fundamentan su reivindicación de la intervención del legislador estatal, que se halla implícita en su invocación del art. 149.1.8 CE: ni dicho legislador sería el competente por razón de la materia, ni la habilitación tiene por objeto la disciplina general de la aplicabilidad de las normas jurídicas en el tiempo o en el espacio, núcleo esencial de la competencia estatal a la que llaman los recurrentes.

Tampoco merece reproche alguno de inconstitucionalidad la enumeración de fuentes de información que, conforme al art. 12.2 de la Ley, habrán de manejarse al calcular la capacidad de acogida de un territorio. Si, conforme a lo previsto en el art. 12 e) de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, en la definición de la capacidad de acogida de un territorio habrá de atenderse «a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos», no puede tildarse de irrazonable o arbitrario que el legislador autonómico emplace a los planificadores urbanísticos a que valoren «las tendencias de crecimiento tanto poblacional como de construcción de viviendas y programas o proyectos de implantación de actividades económicas y de infraestructuras y equipamientos, utilizando para ellos los datos estadísticos, así como otras circunstancias extraordinarias debidamente justificadas». Como pone de manifiesto el inciso final del precepto, la enumeración no tiene carácter exhaustivo y se corresponde adecuadamente con las fuentes de información que reflejan esas dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos de las que hace mención el art. 12 e) de la Ley 2/2001. La amplia libertad de elección de que indudablemente gozan los planificadores urbanísticos encuentra uno de sus límites infranqueables en la disponibilidad misma de suelo susceptible de transformación urbanística sin que dicha transformación ponga en riesgo la preservación de valores e intereses de relevancia supramunicipal, como sucederá cuando represente el agotamiento del territorio y la superación de los límites del crecimiento de los núcleos de población.

La prohibición de que el crecimiento se dirija a las áreas con menor capacidad de carga no es absoluta, como bien se aprecia en el art. 12.5, no solo porque esa prohibición se establece «con carácter general» sino, además, porque el propio legislador excepciona a los núcleos de carácter rural, de dimensión y dinámica poblacional reducida. Fijada con estas dos cautelas, la prohibición no puede ser considerada contraria al principio de autonomía municipal pues proporciona al planificador urbanístico un criterio con el que evitar el «deterioro ambiental, cultural o social» del territorio (art. 10 *in fine*), supuestos de degradación que entrañan riesgos sobre intereses que rebasan el plano de lo estrictamente municipal.

Finalmente, parecen razonablemente respetuosas con el principio de autonomía municipal las reglas relativas al cálculo de los equipamientos educativos y sanitarios que figuran en las letras e) y f) del art. 12.6. En aquellos, el legislador autonómico llama a priorizar la satisfacción de la población permanente, algo que no puede sorprender a poco que se repare en que es esta misma población la usuaria principal del servicio público concernido y teniendo siempre presente que la prioridad no significa exclusividad, de modo que pueden tomarse en consideración las necesidades educativas de la población flotante o estacional en aquellos núcleos de población cuando así lo justifiquen las características peculiares del núcleo de población. En cuando a los equipamientos sanitarios, el propio legislador llama a tomar en consideración la población estacional «a efectos de superficie necesaria», lo que se corresponde con la perspectiva desde la cual el urbanismo puede contemplar las necesidades sanitarias de una población.

15. El capítulo III del título I de la Ley contiene, como su propia rúbrica anticipa, los «criterios generales aplicables a todo el término municipal». De él se impugnan parcialmente los arts. 14, 15, 16 y 20.

a) Del art. 14 se recurren su apartado primero (de acuerdo al cual, «los instrumentos de desarrollo urbanístico de municipios adaptados a la presente Ley no computarán como espacios libres de carácter local aquellos terrenos que, una vez urbanizados, cuenten con pendientes superiores al 10 por 100 en más de un 80 por 100 de la superficie de su

ámbito») y el inciso «la consecución de una malla de espacios libres, a fin de» del apartado tercero (leído en su totalidad, el apartado dice así: «El planeamiento establecerá entre sus objetivos la consecución de una malla de espacios libres, a fin de permitir el contacto de la población con la naturaleza y las áreas rurales, conservar unas condiciones ambientales adecuadas y salvaguardar las zonas con valores ecológicos y paisajísticos compatibles con las actividades humanas, integrándose en el modelo territorial propuesto»). Los actores no alcanzan a vislumbrar la existencia de un interés supramunicipal en la primera de estas reglas, que, además, implica la necesidad de urbanizar determinados espacios libres para reducir los desniveles, siendo así que el municipio podría optar por mantener las características naturales del terreno. En opinión de los recurrentes, los criterios fijados por la Ley no garantizan la accesibilidad ni la calidad de los espacios libres. El inciso controvertido del apartado tercero se impugna porque impide a los municipios optar por la concentración de espacios libres como modelo territorial (sobre todo en los municipios urbanos), en lugar de disgregarlos en una malla, imponiéndose así una solución uniforme para todos los municipios. La representación letrada del Gobierno de Cantabria defiende la necesidad de ver en el art. 14.1 de la Ley territorial un estándar urbanístico que concreta el mandato genérico de accesibilidad de los espacios libres establecido por la Ley de ordenación territorial de Cantabria en sus arts. 39.1 y 40.1.

Debemos compartir la lectura que de los dos apartados del art. 14 de la Ley del plan de ordenación del litoral defiende la Letrada autonómica, lo que conduce directamente a la desestimación del recurso en este punto.

Por lo que se refiere al apartado primero del precepto legal que ahora enjuiciamos, ha de considerarse concreción del mandato de «máxima accesibilidad» de los espacios libres contenido en los arts. 39.1 y 40.1 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2001 y viene a coincidir con la prohibición de computar como espacios libres de carácter local los terrenos que, una vez urbanizados, cuenten con pendientes superiores al 10 por 100 en más de un 80 por 100 de la superficie de su ámbito que recoge el art. 7.5 de las Normas urbanísticas regionales, aprobadas por el Decreto del Gobierno de Cantabria 65/2010, de 30 de septiembre. Este mandato de máxima accesibilidad difícilmente puede entenderse satisfecho cuando las pendientes superiores al 10 por 100 ocupan más del 80 por 100 de la superficie del ámbito pues, en tales casos, no pueden cumplir la función de garantizar «un mínimo inderogable de calidad de vida», según se predica en el inciso final del segundo párrafo del art. 39.1 de la Ley 2/2001.

En cuanto a la opción legal por una «malla de espacios libres» (art. 14.3), no cabe sino destacar la existencia de una línea de continuidad con las previsiones de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, en cuyo art. 39.1, relativo a los «espacios libres y equipamientos de sistemas generales», podemos leer que los «espacios públicos libres ... se distribuirán homogéneamente», lo que excluye de suyo la concentración propuesta como posible alternativa por los recurrentes. Nos encontramos, pues, ante una norma legal plenamente coherente en su contenido con aquella otra que le sirve de antecesora y con la que establece una relación funcional especialmente estrecha, al punto de concretar el estándar urbanístico que nos ocupa.

b) Se impugna el inciso «de la necesidad» del art. 15.3 de la Ley (de acuerdo con este precepto, «sin perjuicio de lo establecido en la legislación sectorial, no se podrán implantar nuevas explotaciones forestales intensivas a una distancia inferior de 50 metros de núcleos de población. Del mismo modo, y salvo justificación expresa de la necesidad de su emplazamiento en dicho ámbito, en los nuevos crecimientos urbanísticos no podrán implantarse edificaciones a una distancia inferior a la anteriormente establecida»). Para los recurrentes se trata de una limitación injustificada de la libertad de decisión de los municipios en una materia de su interés. Por su parte, la representación letrada del Gobierno de Cantabria conecta esta previsión con la Ley de montes, que emplaza a las Comunidades Autónomas para que establezcan medidas de seguridad aplicables a las urbanizaciones cercanas a los montes.

Nuevamente hemos de convenir con la Letrada autonómica cuando vincula el estándar urbanístico que nos ocupa con el emplazamiento a las Comunidades Autónomas que hallamos en el art. 44.3 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, para que regulen en los montes y áreas colindantes el ejercicio de actividades que puedan entrañar riesgo de incendios y establezcan las «normas de seguridad aplicables a las urbanizaciones, otras edificaciones, obras, instalaciones eléctricas e infraestructuras de transporte en terrenos forestales y sus inmediaciones, que puedan implicar peligro de incendios o ser afectadas por estos». La prevención de los riesgos forestales representa de por sí un interés de relevancia supramunicipal que justifica, en línea con lo previsto en la legislación básica estatal, la intervención autonómica controvertida. Lo que determina la desestimación del recurso de inconstitucionalidad también en este concreto extremo.

c) Del art. 16 se controvierte el inciso final de su letra a) porque limita injustificadamente los márgenes de libertad del planificador urbanístico municipal al imponer como objetivo inexcusable la creación de corredores verdes intermedios en las bandas limítrofes con las grandes infraestructuras, siendo así que los municipios podrían optar por localizar esas zonas verdes en espacios alejados de las infraestructuras, precisamente para evitar su deterioro. La Letrada de la Comunidad Autónoma defiende la constitucionalidad del precepto en cuanto que expresa la opción legítima de crear corredores verdes como modo de conservación de los espacios verdes y masas forestales, opción que no considera contraria a la autonomía municipal.

El inciso final del art. 16 a) de la Ley del plan de ordenación del litoral hace recaer sobre los municipios la obligación de establecer «corredores verdes intermedios» situados en «las bandas limítrofes con las grandes infraestructuras de comunicación, eléctricas y otras». Pese a que los corredores verdes no son *prima facie* instrumentos para la conservación de espacios verdes y masas forestales sino vías de comunicación reservadas para los desplazamientos no motorizados, ello no implica que no sirvan también a aquella finalidad conservacionista, en particular cuando se trata de corredores ecológicos, es decir, vías que facilitan la conectividad entre espacios protegidos al estar dotados de alto valor ecológico (al respecto, art. 20 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad). Siendo ello así, puede apreciarse la concurrencia de un interés supramunicipal que justifica la opción legal por la conservación y creación de masas forestales y la selección, entre otras herramientas posibles al efecto, de los corredores verdes intermedios como uno de los mecanismos idóneos para la consecución de ese fin. La limitación de la libertad de elección del planificador urbanístico municipal puede considerarse proporcionada al fin legítimo que se persigue, por lo que no se aprecia infracción del principio de autonomía local, lo que determina la desestimación de este motivo del recurso.

d) El art. 20.2 se impugna en su integridad porque impone al planeamiento la delimitación de espacios necesarios para llevar a cabo los vertidos de tierras y materiales de excavación («El planeamiento delimitará los espacios necesarios para llevar a cabo en su territorio los vertidos de tierras y materiales procedentes de excavaciones, sin perjuicio de los posibles Planes Especiales que al amparo del artículo 59 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, puedan dictarse»). Para los recurrentes, sería más respetuoso con la autonomía local dejar libertad a los municipios para optar por el no establecimiento de zonas determinadas, admitiendo vertidos inertes en todo el territorio, o identificar las zonas en las que se prohíben los vertidos.

El art. 20 de la Ley del plan de ordenación del litoral opta por atribuir al planeamiento la localización de las instalaciones de recogida de residuos (apartado primero) y de vertidos de tierras y materiales procedentes de excavaciones (apartado segundo). No puede considerarse contrario a la autonomía municipal la identificación de este contenido necesario de los instrumentos de planeamiento urbanístico, pues se trata de un supuesto de uso del suelo que afecta a la gestión racional de este recurso natural. Por lo demás, el precepto prioriza la intervención del planificador municipal al remitir a los planes especiales del art. 59 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, remisión que, en principio, debe entenderse hecha a los planes

especiales de ordenación de residuos que la Comunidad Autónoma puede formular y aprobar ex art. 59.1 d). No se aprecia, por consiguiente, la concurrencia de ningún motivo de nulidad, lo que conduce a la desestimación del recurso también en este punto.

16. Del título II, rubricado «Normas de protección» se impugnan parcialmente los arts. 25, 27, 37 y 42.

a) El art. 25 establece que «en el Área de Protección, salvo en las categorías de Protección Costera y Protección Intermareal, se podrán localizar sistemas de espacios libres, tanto generales como locales, que por su naturaleza sean compatibles con los valores de la categoría de protección donde se ubiquen». Al respecto, debe recordarse que, conforme al art. 8.1 de la Ley, la categoría de protección costera «engloba la totalidad de las unidades territoriales de Playas, Sistemas Dunares, Acantilados y Orlas litorales. Se corresponde con espacios asociados a la acción de la dinámica marina cuyas características los convierten en unidades territoriales de protección necesaria por sus valores ambientales excepcionales y elevada sensibilidad ambiental», en tanto que la de protección intermareal «engloba las unidades directamente sometidas a la dinámica intermareal. Se corresponde con las áreas en que el escenario costero se prolonga por rías y estuarios generando formas asociadas a la dinámica fluvio-marina, compartiendo sus mismas características y valores de conservación».

Impugnan específicamente los recurrentes la prohibición de localización de espacios libres, locales y generales, en el área de protección costera. Al respecto, hacen hincapié en la contradicción con otras previsiones de la propia Ley, que permiten localizar en estas áreas la senda litoral (art. 67), obligan a adquirir patrimonio público litoral (art. 60) o imponen una reserva de suelo litoral (art. 61). Siempre en opinión de los actores, todos estos preceptos tenderían a la creación de espacios libres con usos diferentes. Además, los espacios libres no presuponen intensidades de uso que superen la «capacidad de carga» de un territorio concreto, en los términos definidos por el art. 10, y la prohibición de su ubicación en las áreas de protección costera no responde a ningún fin supramunicipal. A ello replica la representación letrada del Gobierno autonómico que los terrenos integrados en el área de protección costera son escasamente idóneos para ubicar zonas de esparcimiento y ocio –función de los espacios libres– y con unos valores ambientales que explican el establecimiento de esta norma adicional de protección. Por otro lado, la previsión legal no es contradictoria con la ubicación en esta área de la senda litoral (arts. 60 y 61), pues esta senda no constituye un espacio libre sino, a lo sumo, una infraestructura lineal que, por su propia naturaleza, no puede ubicarse en un espacio diferente.

Como puede apreciarse con su sola lectura, el art. 25 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, permite el establecimiento de espacios libres en el área de protección, con la prohibición absoluta de que los mismos se ubiquen en las categorías de protección costera y protección intermareal. Los senadores recurrentes impugnan la prohibición en cuanto afecta a la primera de estas categorías porque no se ha invocado ningún interés supramunicipal que justifique la decisión adoptada, habida cuenta, en especial, de que la propia Ley prevería en su art. 67 el asentamiento en esta categoría de la senda litoral.

De acuerdo con las palabras de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de junio de 1989, puede advertirse que nuestro Derecho urbanístico integra en el sistema de espacios libres «aquellos espacios en que el planeamiento impone su ineficabilidad al objeto de destinarlos a usos colectivos y al ocio ciudadano». La prohibición absoluta que nos ocupa comparte con esta definición de los sistemas de espacios libres la exclusión de edificabilidad en los terrenos ubicados en las categorías de protección costera y protección intermareal, pero se aleja por el fin perseguido al disponer que dichos terrenos queden libres de edificación, pues no se trata de destinarlos a usos colectivos y al ocio ciudadano sino de preservar «sus valores ambientales excepcionales y [su] elevada sensibilidad ambiental», en los términos empleados por el art. 8.1 a) de la Ley del plan de ordenación del litoral. La excepcionalidad de estos valores ambientales a la que se refiere el propio legislador pone de relieve la

conurrencia de un indudable interés supramunicipal que justifica la prohibición de ubicar –incluso– espacios libres en esta categoría de suelo. Justificación que no resulta contradicha por los arts. 60, 61 y 67 de la propia Ley, no solo porque el ámbito de aplicación de estos preceptos legales no se agota en la categoría de protección costera sino porque las técnicas de adquisición y reserva de suelo litoral son, en sí mismos, instrumentos para la preservación de la protección dispensada a estos suelos por la Ley del plan de ordenación del litoral. En cuanto a la «senda litoral supramunicipal» mencionada en el art. 60.1 *in fine*, y con independencia de que ni de este precepto legal ni de lo dispuesto en el art. 67 se infiere inevitablemente la obligación de que la misma se ubique sobre la categoría que nos ocupa, su sola denominación es por demás ilustrativa de la existencia de un interés supramunicipal.

b) Sostienen los recurrentes que 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)] es contrario a la autonomía municipal pues ante el silencio guardado al respecto por la Ley, entienden que dicho informe no sólo es vinculante cuando impida la concesión de la licencia cuando concurren intereses supramunicipales, sino también cuando sea positivo, en cuyo caso el municipio vendrá obligado a otorgar la licencia, desplazándose con ello el ejercicio de la potestad de autorización de la esfera urbanística municipal a la autonómica. Por el contrario, la representación letrada del Gobierno de Cantabria sostiene que el informe sólo tiene carácter vinculante cuando sea contrario al otorgamiento de la licencia por concurrir óbices de carácter supramunicipal, pero no desplaza la competencia municipal para la eventual denegación de la licencia por razones urbanísticas.

Por referencia específica a las relaciones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, este 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: «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 cohonestarse’ [fundamento jurídico 7 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 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 A) c)].» (En similares términos, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 21).

En lo que ahora interesa, de 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, como bien apunta la representación letrada del Gobierno de Cantabria, 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 se llevará al fallo de esta resolución.

c) El art. 37, que lleva por título «Planes Especiales» se recurre en su totalidad por cuanto permite que el Gobierno autonómico elabore planes especiales de reordenación del entorno de las playas, sin consideración alguna a su clasificación urbanística ni requerimiento previo al ayuntamiento en el que estén situados los terrenos afectados. Los actores denuncian la falta de invocación de razones supramunicipales que justifiquen el desplazamiento de las instancias municipales. A su vez, la representación letrada del Gobierno de Cantabria indica que la habilitación al Ejecutivo autonómico trae causa directa de lo establecido en el apartado primero de la disposición adicional cuarta de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, por lo que no habría innovación normativa en el precepto legal que ahora se controvierte.

Debemos descartar que el precepto legal cuestionado incurra en causa de nulidad por ignorar la autonomía municipal dado que los planes especiales que contempla se dictan en desarrollo de las previsiones del plan de ordenación del litoral y no de los instrumentos de planeamiento urbanístico general municipal. Habida cuenta la naturaleza del plan de ordenación del litoral, no puede merecer reproche alguno de inconstitucionalidad la atribución al Gobierno autonómico de la potestad para proceder a su desarrollo mediante la aprobación de los correspondientes planes especiales. Por otro lado, no podrán esos planes especiales proceder a una nueva clasificación urbanística del suelo pues esta determinación está reservada a los planes generales de ordenación urbana por el art. 44.1 b) de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria.

d) Del art. 42, que lleva por rúbrica «accesos rodados» se controvierte la imposición de la obligación de conservar el carácter agrícola de los accesos a las playas rurales, sin posibilidad de justificar otras alternativas. Nuevamente denuncian los actores la inexistencia de un interés supramunicipal que justifique esta medida. Para la representación letrada del Gobierno de Cantabria, con la medida discutida se trata de preservar los valores ambientales de los caminos agrícolas.

De acuerdo con el apartado segundo del art. 42 de la Ley del plan de ordenación del litoral, que es el específicamente impugnado, «en las playas semirurales y rurales, en el supuesto en que el acceso se realice a través de caminos agrícolas, se mantendrá su carácter, estableciendo limitaciones a la circulación motorizada a partir de las zonas de aparcamiento habilitadas al efecto.» La opción legislativa responde al deseo de conservar los valores ambientales propios de este tipo de caminos rurales, evitando la transformación de este tipo de vías de comunicación en otras con mayor impacto ambiental. Consecuentemente, debemos desestimar el presente motivo de impugnación.

17. Del título III, rubricado «Criterios de ordenación» se impugnan varios apartados del art. 45, así como los arts. 47.3 y 50.

a) Los actores solicitan la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 1 y 3, así como de la frase final del apartado 2, del art. 45 de la Ley. El apartado primero se impugna en cuanto obliga a la adopción de un modelo concreto, rehabilitando y renovando las edificaciones, e impidiendo que el municipio opte por un tipo de edificación diferente y la eliminación de aquellas que no sean acordes al mismo. La Comunidad Autónoma no se limita a identificar objetivos sino que impone medidas muy concretas que merman la autonomía municipal. El apartado segundo se considera inconstitucional porque obliga a adoptar un modelo territorial concreto al imponer uniformemente la continuidad de la trama en los municipios existentes, limitando la discrecionalidad del planeamiento. El apartado tercero se controvierte porque obliga a dirigir el crecimiento hacia las zonas de pendientes más suaves, sin permitir ponderar otros valores, como pueda ser el agrícola o ambiental de esas mismas zonas.

En opinión de la representación letrada del Gobierno de Cantabria, este precepto legal establece criterios de desarrollo urbanístico en el área de ordenación que no imponen un modelo de crecimiento predefinido ni eliminan por completo la discrecionalidad

del planificador, sino que sirven a la protección del litoral mediante la ordenación del crecimiento urbanístico. El apartado primero del precepto fomenta el uso eficiente y sostenible del uso y –atendiendo a las características orográficas de la región– encauza el crecimiento hacia los terrenos con pendientes más suaves. Por otro lado, la necesidad de promover la continuidad de la trama urbana preexistente (art. 45.2) se dirige a proteger el paisaje y la morfología de los núcleos de población para evitar que se alteren hasta hacerse irreconocibles.

El art. 45, rubricado «criterios generales de desarrollo urbanístico en el Área de Ordenación», dispone en sus tres primeros apartados:

«1. Al objeto de conseguir un uso más eficiente y sostenible del suelo, el planeamiento fomentará la rehabilitación y renovación de sus edificaciones y la consolidación de los intersticios completando las tramas existentes.

2. El planeamiento general velará por que los nuevos crecimientos urbanísticos se planteen de forma integral, con especial atención a la morfología y escala de la intervención y con modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno. En el caso de núcleos preexistentes se promoverá la continuidad de la trama.

3. El Planeamiento dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves.»

Como ya se ha reseñado, del apartado segundo únicamente se controvierte su inciso final, de acuerdo con el cual, en los núcleos de población preexistentes el planeamiento general ha de promover la continuidad de la trama o malla urbana.

De modo que son dos los aspectos del precepto legal que controvierten los senadores recurrentes en este proceso constitucional: por una parte, la opción legislativa por completar y continuar la trama urbana y, por otra, la imposición al planeamiento de la obligación de dirigir los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves. Quedan al margen de nuestras consideraciones aquellos supuestos en los que ambas opciones puedan eventualmente colisionar, como acaso puede suceder cuando la continuidad o complitud de la trama exija encauzar el crecimiento urbanístico hacia zonas con pendientes pronunciadas.

A la hora de dar respuesta a la cuestión planteada debemos comenzar recordando que en el ámbito urbanístico municipal se proyecta una auténtica «imbricación de intereses diversos» (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12), que se articula tanto mediante la intervención de Administraciones territoriales distintas del municipio, al que corresponde el protagonismo habida cuenta de que «la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico –marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos– es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal» (*loc. cit.*), como a través del establecimiento de determinaciones básicas de carácter territorial vinculantes para ese mismo planificador urbanístico municipal.

En esta ocasión nos ocupan sendas determinaciones territoriales básicas. Con respecto a la primera de ellas –complemento y continuidad de la trama urbana– es preciso señalar que este precepto legal se aleja y trasciende lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, en virtud del cual y a fin de proteger el patrimonio cultural, «los Planes Generales velarán ... por la conservación de la trama urbana en los núcleos tradicionales», en dos aspectos capitales: por una parte, extiende su ámbito de aplicación más allá de los núcleos de población tradicionales y, lo que resulta más importante, no se limita a una función de conservación de la trama urbana sino que opta por su consolidación y continuidad.

Sentado esto, hemos de afirmar, en primer lugar, que la opción legislativa contenida en los apartados primero y segundo *in fine* del art. 45 de la Ley del plan de ordenación del litoral se corresponde con un modelo territorial cuya fijación trasciende los intereses municipales. El legislador autonómico se decanta por un modelo de desarrollo urbanístico

que prima el gradualismo en el proceso de transformación del suelo, evitando así la creación de núcleos desperdigados de población que precisen posteriormente de la creación de infraestructuras de comunicación e integración, con lo que ello supone de incremento de la ocupación y uso del suelo. Además, el legislador no impide absolutamente que el planificador urbanístico municipal se decante por otras alternativas pues el uso de verbos como «fomentar» y «promover» deja un margen de decisión al planificador, que, obviamente, deberá motivar el modo como haya ejercido su libertad de configuración, su discrecionalidad.

Distinto es el caso del art. 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 éste precepto 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 tanto, la necesaria declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal.

b) De acuerdo con el art. 47.3 de la Ley del plan de ordenación del litoral, «cada sector de suelo urbanizable que se desarrolle en estas áreas [se refiere a las áreas periurbanas] y en el que se prevea uso residencial deberá destinar, al menos, un 35 por 100 de la superficie construida destinada a uso residencial para vivienda sujeta a algún régimen de protección, destinando un mínimo del 10 por 100 para la construcción de viviendas de protección oficial de régimen especial».

El precepto legal ahora reproducido se impugna porque, al decir de los recurrentes, no dejaría margen alguno de decisión a los municipios respecto de una cuestión que afecta a su esfera de intereses, como es la relativa a si necesita viviendas sociales, en qué cantidad y ubicadas en qué zonas del término municipal. A los municipios a los que les resulta de aplicación esta previsión no sólo se les impone un porcentaje elevado de reserva de suelo para vivienda social sino que también se decide dónde debe estar ubicado ese suelo: en las áreas periurbanas. La autonomía municipal puede quedar condicionada, además, en virtud del art. 26 de la Ley 2/2001, al poder aprobarse, sin intervención local, un proyecto singular de interés regional que tenga por finalidad una promoción de esta clase de vivienda (lo que no supera el umbral de participación local al que hace referencia la STC 51/2004). Por el contrario, la representación procesal del Gobierno de Cantabria apunta que el precepto, si bien establece un porcentaje de viviendas sujetas a regímenes especiales de protección para los suelos urbanizables de uso residencial en las áreas periurbanas, no clasifica el suelo ni, obviamente, lleva a cabo la construcción de viviendas de protección pública, siendo los ayuntamientos las instancias competentes para decidir si el crecimiento urbano se proyecta sobre dichas áreas. Lo que hace la Ley en este punto es plasmar territorialmente la política de vivienda de la Comunidad Autónoma identificando el valor estratégico de determinadas áreas con incidencia supramunicipal, como las concernidas por el precepto controvertido.

En relación entonces con la configuración legal de los derechos de tanteo y retracto como instrumentos al servicio de la política de viviendas, este Tribunal tuvo ocasión de señalar en la STC 207/1999, de 11 de noviembre, que aquellos «se instrumentan al servicio de finalidades constitucionales que son ínsitas a la normativa sobre urbanismo y vivienda, competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra (art. 44.1 LORAFNA), pues se configuran, en puridad, como un mecanismo o técnica jurídica establecido con la plausible finalidad de combatir el fenómeno de la especulación del suelo, haciendo, asimismo, viable la construcción de viviendas que, por su régimen de protección pública, sean asequibles al sector más desfavorecido de la población, en acomodación a los mandatos constitucionales contenidos en los arts. 33.2 y 47 C.E.» (FJ 5). Nuevamente es evidente la imbricación de los intereses municipales –concretados en la potestad de

planeamiento urbanístico del territorio— y supramunicipales —aquí, los relativos a la política de vivienda—, que justifica y aun exige la instrumentación de técnicas que aseguren la satisfacción de las necesidades de vivienda de los sectores sociales más desfavorecidos.

Del mismo modo, la STC 141/2014, de 11 de septiembre, ha declarado que, con respeto a la correspondiente legislación básica estatal, «la competencia en materia de vivienda asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos estatutos de Autonomía faculta a estas para desarrollar, ciertamente, una política propia en la materia» [FJ 8 b)].

El legislador autonómico diseña una técnica para la ejecución de la política pública de vivienda: la reserva de un porcentaje de suelo para vivienda de promoción pública. No es el legislador, ni aun siquiera la Comunidad Autónoma, quien impone una determinada clasificación o destino del suelo al que afecta el precepto que nos ocupa —suelo urbanizable destinado a uso residencial ubicado en el área periurbana que, de acuerdo con el art. 9.1 a) «se corresponde con los sectores o áreas periféricas de los núcleos ubicados en el entorno de las autopistas 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»— sino que se limita a incidir sobre esas decisiones municipales estableciendo una reserva de suelo para vivienda de promoción pública en aras de la satisfacción de las necesidades de los grupos más desfavorecidos de población y en atención a las necesidades e intereses supramunicipales, como son los aquí afectados.

Lo expuesto determina la desestimación del recurso también en este punto concreto.

c) De acuerdo con el art. 50, «en el Área no litoral, los Planes Generales de Ordenación Urbana determinarán, conforme a los criterios establecidos en la presente Ley, las distintas áreas en función de su capacidad de carga, así como de sus valores naturales, culturales, paisajísticos y la existencia de riesgos acreditados».

Este precepto se impugna porque extiende los criterios del plan de ordenación del litoral a otras áreas en las que no concurrirían los intereses supramunicipales que justifican la aprobación del plan. Se facilita así que el Gobierno autonómico imponga sus criterios de oportunidad en materia de ordenación territorial, haciendo uso de una figura, como la «capacidad de carga», que se define apelando a conceptos jurídicos indeterminados, lo que deja en manos del Ejecutivo regional un amplio margen de apreciación.

El art. 50 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 tiene como principal virtualidad comprender en el ámbito de aplicación del concepto «capacidad de carga» a la totalidad de los territorios pertenecientes a los 37 municipios a los que afecta el plan de ordenación del litoral. Ahora bien, como ya advirtiéramos con anterioridad, este concepto opera de manera diferente según se proyecte sobre el área litoral —en cuyo caso resulta de directa aplicación la zonificación contenida en el art. 9.1 de la Ley—, o sobre el área no litoral, en la que el art. 50 de la Ley reconoce el protagonismo regulador de los planes generales de ordenación urbana.

La extensión de la utilidad del concepto «capacidad de carga» más allá del área litoral, en los términos en que se lleva a cabo en el art. 50 de la Ley autonómica impugnada, no puede reputarse contraria a la autonomía municipal. Por una parte, el concepto que nos ocupa se nos presenta como un instrumento idóneo para la realización del objeto propio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio: la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio, en los términos de la doctrina constitucional sintetizada en la STC 149/1998, FJ 3, antes recordada. Por otra, la incorporación de este concepto a una ley en la que conviven aspectos propios de la ordenación del territorio y del urbanismo *stricto sensu* —que, conforme señalamos en la STC 141/2014, FJ 5 A), como título competencial alude a la «disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas»— se corresponde con la íntima trabazón existente entre ambos títulos competenciales. Finalmente, porque el precepto atribuye el protagonismo principal en la definición operativa de la capacidad de carga de un territorio a los planificadores

urbanísticos municipales, a quienes corresponde la zonificación del territorio en función de la capacidad de carga y la acreditación de riesgos de deterioro ambiental, social y cultural (art. 50, en relación con el art. 10, ambos de la Ley del plan de ordenación del litoral). La concurrencia de esos riesgos reviste un indudable interés supramunicipal pues incidirá y condicionará el desarrollo urbanístico del territorio circundante; los supuestos de deterioro identificados en el art. 10 no se agotan en el área territorial que los padece directamente sino que se expanden más allá de los límites del término municipal.

Lo expuesto conduce a la desestimación de este motivo del recurso.

18. Los actores impugnan total o parcialmente todos los artículos que componen el título IV, rubricado «Actuaciones integrales estratégicas» (arts. 51 a 57).

a) Del art. 51 impugnan específicamente sus apartados 3 y 4 en cuanto convierten a los municipios en instrumentos de las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma, en detrimento del principio de coordinación administrativa. Los recurrentes subrayan que el interés autonómico en el desarrollo de la actividad es algo bien distinto de la relevancia supramunicipal del proyecto, único concepto que justificaría la prevalencia autonómica y centran sus discrepancias en los incisos «y con independencia de la clasificación urbanística», que figura en los apartados 3 y 4 del art. 51 de la Ley autonómica y «en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan» del art. 51.3. A este último inciso se le reprocha la vulneración del principio de jerarquía normativa al situar los proyectos singulares de interés regional –aprobados por el Gobierno autonómico– por encima de la propia Ley del plan de ordenación del litoral, lo que no sólo altera el sistema de fuentes sino que, además, representa una auténtica reserva de dispensación en favor del Gobierno de Cantabria, quien podrá sustraerse a los mandatos del planeamiento territorial contenida en la Ley autonómica 2/2004.

La representación letrada del Gobierno de Cantabria defiende la necesidad de leer el art. 51.3 y 4 de la Ley desde la dualidad de actuaciones integrales estratégicas previstas por el propio legislador: las delimitadas gráficamente en los anexos I y III (a las que se refiere el art. 51.1) y aquellas otras que ulteriormente pueda llevar a cabo el Gobierno autonómico a través de los correspondientes proyectos singulares de interés regional y añade que «el legislador ha querido que los criterios de ordenación sean exclusivamente aplicables a los planeamientos urbanísticos y no a otros instrumentos de ordenación territorial que por su interés supramunicipal gozan de su particular régimen jurídico». De modo que es la propia Ley la que ha dispuesto que los proyectos singulares no tienen por qué respetar las directrices de ordenación, por lo que no hay reserva de dispensación sino una regulación normativa específica para sectores distintos de los afectados por el título III de la Ley.

De acuerdo con el art. 51.3, «excepto en las categorías de protección ambiental, y con independencia de la clasificación urbanística, el Gobierno podrá aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cuyo caso, sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección». Por su parte, el art. 51.4 dispone lo siguiente: «Para la restauración o recuperación de espacios de singular valor ambiental y con independencia de la clasificación urbanística de los suelos se podrán aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional en todo el ámbito de aplicación de esta Ley.»

En cuanto al art. 51.3, hemos de dar la razón a los recurrentes cuando denuncian que habilita al Ejecutivo autonómico no solo a prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial sino incluso a prescindir de las determinaciones aparentemente vinculantes de la propia Ley habilitante. Lo primero 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 dijimos en las SSTC 4/1981, FJ 3; y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 13 c). Lo segundo 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. 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 panoplia de excepciones a las determinaciones establecidas por el propio legislador.

Por consiguiente, debemos estimar el recurso en este punto y declarar 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 art. 51.3, conclusión que, sin embargo, no podemos extender a este mismo inciso en cuanto se contiene en el art. 51.4. En este precepto legal se identifica un claro interés supramunicipal que legitima la acción de la Comunidad Autónoma: la restauración o recuperación de espacios de singular valor ambiental, lo que –por comparación con el art. 51.3– limita notablemente la indeterminación de los supuestos legitimadores de la intervención autonómica.

A diferencia de los proyectos de interés regional a que se refiere el art. 51.3, que tienen por objeto la transformación física del suelo para conseguir determinadas finalidades, en las que el interés supramunicipal que las legitima no puede autorizar su establecimiento con independencia de las previsiones del propio ayuntamiento del municipio en que van a asentarse sobre el modo en que su territorio puede ser transformado, los proyectos de interés regional reconocidos en el art. 51.4 tienen como finalidad la restauración o recuperación de espacios de singular valor ambiental; es por ello condición misma para su efectividad que puedan imponerse a clasificaciones urbanísticas que prevean la transformación del suelo en algún modo incompatible con esos valores ambientales que los planes singulares de interés regional se proponen restaurar o recuperar.

b) Impugnan los recurrentes el art. 52 en cuanto que obliga a adaptar el planeamiento urbanístico municipal a los proyectos singulares de interés regional aunque estos no revistan relevancia supramunicipal; este extremo es rechazado por la representación letrada del Gobierno de Cantabria, que defiende la concurrencia de ese interés supramunicipal en los supuestos a los que resulta de aplicación el precepto legal controvertido.

De acuerdo con el art. 52 de la Ley del plan de ordenación del litoral, «los municipios deberán recoger las determinaciones de los Planes y Proyectos aprobados en desarrollo de las Actuaciones Integrales Estratégicas en la primera modificación o revisión del planeamiento urbanístico. Si en ese momento se constatará la existencia de terrenos sobrantes, no incluidos en los Planes o Proyectos, se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 3 para su adecuada zonificación.» Salvado el principio de jerarquía normativa con la anulación de los incisos del art. 51.3 examinados en el apartado anterior de este mismo fundamento jurídico, no padece la autonomía local por el hecho de que la Ley prevea la adaptación de los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico a las determinaciones contenidas en otros planes supraordenados. En el bien entendido que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la Comunidad Autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias, sin que la eventualidad de un uso desviado de la norma pueda servir de fundamento para su anulación pues, como dijera la STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2, «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas, pues aunque el Estado de Derecho tiende hacia la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso» (en idénticos términos, SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; y 40/1998, FJ 21).

c) Los actores impugnan el art. 53 de la Ley («Hasta la aprobación de los instrumentos de desarrollo de las Actuaciones Integrales Estratégicas únicamente se permite el mantenimiento de los usos existentes y la implantación de usos compatibles con los objetivos de la actuación, según las determinaciones del Anexo III») reiterando los argumentos esgrimidos frente a la regulación legal de las actuaciones integrales estratégicas. Además, le reprochan a este precepto legal que genera incertidumbre respecto de las actividades que pueden desarrollarse en las áreas de actuaciones integrales estratégicas. El rechazo de los motivos de inconstitucionalidad dirigidos contra la regulación general de las actuaciones integrales estratégicas debe conducir ahora a la desestimación de la impugnación específica de uno de los preceptos legales que integran dicha regulación general. De igual modo, debemos convenir en que la supeditación de la aprobación de nuevas actividades a su compatibilidad con los objetivos de las actuaciones integrales estratégicas, según resultan de las determinaciones contenidas en el anexo III de la propia Ley responde al propósito de salvaguardar la eficacia del planeamiento territorial supramunicipal, sin que la incertidumbre que pueda generarse resulte excesiva o desproporcionada porque impida el conocimiento de la normativa aplicable o haga imprevisible la actuación de los poderes públicos llamados a aplicar la norma (en términos equivalentes a lo que hemos afirmado respecto de las vertientes objetiva y subjetiva del principio de seguridad jurídica proclamado por el art. 9.3 CE; al respecto, por todas, STC 54/2008, de 14 de abril, FJ 4).

d) Bajo la rúbrica «Régimen jurídico», referido al de las actuaciones integrales estratégicas productivas, dispone el art. 54 de la Ley lo siguiente:

«El desarrollo de estas Actuaciones Integrales Estratégicas se llevará a cabo a través de uno o varios Proyectos Singulares de Interés Regional, con las siguientes particularidades:

a) En los terrenos donde se localicen, y con independencia de su clasificación urbanística, podrán tramitarse Proyectos Singulares de Interés Regional de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, y con el contenido regulado en el artículo 27 del mismo texto legal. El Proyecto Singular de Interés Regional incluirá además las infraestructuras de conexión con los Sistemas Generales exteriores a la actuación que resulten necesarias.

b) Su delimitación lleva implícita la declaración de interés regional del artículo 28 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio.»

Para los actores «es absolutamente evidente» la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental la transformación del uso del suelo que implica la eliminación de la cubierta vegetal arbustiva en una superficie de más de cien hectáreas. Sostienen, además, que la vulneración de la autonomía municipal «también resulta especialmente clara» en la medida en que el precepto introduce una reserva en favor de la Comunidad Autónoma para actuar sobre los terrenos delimitados como actuación estratégica sin un plazo definido y sin precisar el concreto proyecto de relevancia supramunicipal que ha de llevarse a cabo; además, permite la derogación del plan urbanístico por el proyecto singular de interés regional. En particular, impugnan el inciso «y con independencia de su clasificación urbanística» del art. 54 a), que permite al Gobierno de Cantabria la ubicación de este tipo de proyectos incluso en suelo no urbanizable de especial protección. También impugnan el art. 54 b) puesto que la delimitación lleva implícita la declaración de interés regional, sin necesidad siquiera de que exista un proyecto concreto al que pueda cuadrar esa declaración.

Para dar adecuada respuesta a la impugnación del art. 54 de la Ley del plan de ordenación del litoral debemos comenzar señalando que toda vez que este precepto dispone que el desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas productivas se llevará a cabo mediante la elaboración y aprobación de uno o varios proyectos singulares de

interés regional, serán estos proyectos singulares los que habrán de someterse, en su caso, a evaluación ambiental. Tanto más cuanto que la exclusión de esta evaluación no figura entre las «particularidades» referenciadas en el propio art. 54 de la Ley recurrida.

Tampoco se aprecia vulneración del principio de autonomía local desde el momento en que el ámbito territorial de aplicación del precepto se contrae a las cinco actuaciones integrales estratégicas productivas identificadas en el anexo III de la Ley. Por consiguiente, ha sido el propio legislador quien –actuando como instancia legítimamente competente para la identificación del interés supramunicipal– ha concretado el territorio y las actuaciones a los que se aplicará esta regulación excepcional. Es por ello que no puede prosperar en este caso la impugnación del inciso «y con independencia de su clasificación urbanística», pues la delimitación de las actuaciones integrales estratégicas productivas conlleva, en coherencia con la virtualidad del principio de jerarquía normativa, que esa clasificación urbanística, contenida por definición en instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, haya de ceder ante la decisión adoptada por el Parlamento de Cantabria. Otro tanto sucede con la atribución de interés regional a la delimitación pues es consecuencia lógica del hecho de que esa delimitación la haya llevado a cabo el propio legislador regional.

e) El art. 55 de la Ley establece el régimen jurídico de las actuaciones integrales estratégicas de reordenación en los siguientes términos:

«1. En los ámbitos delimitados por esta Ley como Actuaciones Integrales Estratégicas de Reordenación podrán aprobarse uno o varios Planes Especiales o bien desarrollarse a través de Proyectos Singulares de Interés Regional con las particularidades establecidas en el artículo 54 de esta Ley.

2. Lo establecido en el artículo 53 no será de aplicación a los espacios delimitados gráficamente como Áreas de Reordenación en el Anexo III en los que únicamente se podrán mantener los usos existentes, así como obtener a través de los distintos procedimientos establecidos en la legislación urbanística los suelos destinados a sistemas generales de espacios libres o de equipamientos deportivos descubiertos.»

En puridad, se alzan contra este precepto legal los mismos motivos impugnatorios que ya hemos analizado en relación con el art. 54, siendo trasladables a este las conclusiones alcanzadas en el enjuiciamiento de aquel. En primer lugar, porque el art. 55.1 se limita a extender a la elaboración de los proyectos singulares de interés regional o los planes especiales de desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas de reordenación las peculiaridades procedimentales del art. 54, entre las que no figura la supresión de la evaluación ambiental. Además, el precepto es de aplicación a las tres actuaciones integrales estratégicas de reordenación que figuran en el anexo III de la Ley, en consonancia con la prevalencia aquí de un interés supramunicipal prevalente.

f) El art. 56 de la Ley se refiere a los planes especiales que se aprueben en los ámbitos delimitados como actuaciones integrales estratégicas de reordenación; por su parte, el art. 57 contiene el régimen jurídico de las actuaciones integrales estratégicas ambientales. A ambos imputan los recurrentes la infracción de la autonomía municipal porque no contemplan la intervención de los municipios en la elaboración de unos instrumentos de planeamiento cuya fuerza exorbitante llega al punto de desplazar a los planes generales municipales.

Tienen razón los recurrentes al señalar que ni el art. 56.1 ni el art. 57 de la Ley del plan de ordenación del litoral prevén intervención alguna de los municipios en la tramitación de los planes especiales que puedan aprobarse en los ámbitos delimitados como actuaciones integrales estratégicas de reordenación o en las actuaciones integrales estratégicas ambientales. Ahora bien, esta ausencia no puede sorprender en exceso habida cuenta de que el art. 56.1 se refiere al contenido necesario de los planes especiales y el art. 57 al régimen jurídico de las actuaciones integrales estratégicas ambientales.

Estamos ante planes especiales de los regulados en los arts. 59.1 y 76.1 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria. El segundo de dichos preceptos señala que la aprobación de estos planes especiales corresponde al Gobierno autonómico, «siguiendo el procedimiento previsto para la aprobación de las Normas Urbanísticas Regionales en el artículo 23 de esta Ley». Pues bien, en el apartado b) de ese art. 23, rubricado «Elaboración y aprobación», se establece que, una vez redactadas las normas urbanísticas regionales por la Consejería competente, «serán trasladadas a la Comisión Regional de Urbanismo que las aprobará inicialmente y las someterá a información pública por un plazo no inferior a dos meses. Al mismo tiempo, la Comisión comunicará expresamente y dará audiencia singularizada a ... los Ayuntamientos interesados». De modo que la lectura integrada de todas las disposiciones legales que disciplinan el procedimiento de elaboración de los planes especiales a los que se refiere el art. 56.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral pone de relieve que el legislador autonómico no ha prescindido de la participación municipal en un asunto de su competencia, como es la elaboración de instrumentos de planeamiento cuya incidencia sobre el planeamiento urbanístico municipal es obvia. Consecuentemente, no puede apreciarse infracción de la autonomía local constitucionalmente reconocida al ignorar por entero la competencia que en la materia ostentan estos entes locales, lo que determina la desestimación de este motivo del recurso.

Tampoco se aprecia tacha alguna de inconstitucionalidad en el art. 56.2, habida cuenta del protagonismo que en este precepto se reconoce a los planificadores urbanísticos municipales en la determinación de la incidencia que los planes especiales puedan tener sobre los instrumentos de planeamiento urbano.

19. Del art. 60.2 se impugna el inciso «debiendo destinar, aquellos de más de 5.000 habitantes, al menos la quinta parte de la cantidad a que se refiere el artículo 231 de la Ley de Cantabria 2/2001 para la adquisición de ese suelo litoral». Con invocación de la STC 109/1998, de 21 de mayo, los recurrentes denuncian que esta previsión es contraria a la autonomía municipal en su vertiente financiera en la medida en que impone una obligación cuyo cumplimiento condicionará seriamente los presupuestos municipales. Para los recurrentes, el precepto incurre en arbitrariedad porque no existe una correlación entre superficie litoral y presupuesto de ingresos municipales, pudiendo darse el caso de municipios con gran población y elevados ingresos pero sin terrenos litorales, como sucede en Torrelavega.

La representación procesal del Gobierno de Cantabria defiende la constitucionalidad del precepto legal sobre la base de que éste se limita a precisar los fines a los que debe destinarse una parte del patrimonio municipal del suelo y lo hace respetando las atribuciones municipales que configuran el núcleo básico de la autonomía local. Se han precisado las técnicas de adquisición del suelo, ya previstas en la Ley 2/2001, para integrar el denominado «patrimonio público litoral», mediante el normal cumplimiento de los deberes urbanísticos o mediante su adquisición directa aplicando las cantidades reservadas en virtud del art. 60.2 de la Ley recurrida y que sólo son exigibles a los ayuntamientos que tienen la obligación de constituir un patrimonio municipal del suelo de acuerdo con el art. 229 de la Ley de ordenación territorial de Cantabria. Esta cantidad ha de detraerse de aquella otra que dichos ayuntamientos vienen obligados a consignar por imperativo del art. 231 de la Ley 2/2001. De modo que la Ley 2/2004 precisa una obligación que ya se había establecido tres años antes. En opinión de la Letrada autonómica, el precepto tampoco vulneraría la autonomía presupuestaria de los entes locales pues se limitaría a especificar que del total del montante destinado para cumplir la obligación de constituir un patrimonio municipal del suelo, para el que se reserva el 10 por 100 del presupuesto, una quinta parte ha de dirigirse a la adquisición de patrimonio litoral al servicio de todos los ciudadanos, lo que no supone una predeterminación de la cantidad que efectivamente haya de destinarse a la adquisición de este patrimonio público litoral.

La impugnación debe ser desestimada. El art. 60.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral se refiere específicamente a una categoría de los bienes que integran los patrimonios municipales del suelo en los municipios costeros de Cantabria, lo que, conforme con la doctrina sentada en la STC 61/1997, FJ 36, se inserta sin violencia en las competencias autonómicas en la materia.

Invocan los recurrentes, en defensa de su pretensión anulatoria, la doctrina sentada en la STC 109/1998, FJ 10, acerca de la autonomía financiera de las haciendas locales en su vertiente de gasto público, entendida, según se definió entonces como «la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas». En esa misma resolución y lugar se recuerda cómo «en la STC 237/1992 se profundizó en el alcance de la autonomía de gasto de las Corporaciones locales, considerando aplicable en lo esencial la doctrina inicialmente vertida en torno a las Comunidades Autónomas, según la cual la misma entraña, en línea de principio, la plena disponibilidad de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias; pero ello en el bien entendido de que ‘esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto’ (fundamento jurídico 6).» Pues bien, no se acierta a comprender el sentido de la invocación siendo así que, en rigor, el precepto no crea la obligación de constituir estos patrimonios municipales –cuyo establecimiento ha de buscarse en otras normas– sino que se limita a especificar que al menos una quinta parte de estos patrimonios especiales habrá de estar constituida por «suelo litoral» sujeto a un régimen de protección o por el que discurra la senda litoral supramunicipal.

Ciertamente, el precepto restringe en cierta medida la libertad que el art. 233 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria reconoce a los ayuntamientos para elegir el destino de los fondos integrantes del patrimonio municipal, al imponerles una finalidad específica, la de constituir un patrimonio público litoral, dedicando a ello precisamente la quinta parte de la cantidad que debería ir asignada a aquellas finalidades. Sin embargo esta obligación no puede considerarse desproporcionada, habida cuenta que la constitución del patrimonio público litoral responde también a una finalidad de evidente interés social y que los fondos que se destinan a su formación, si bien se obtienen de los que con carácter general han de aplicarse a los fines previstos en el citado art. 233, se detraen de aquellos en un porcentaje que no puede decirse reduzca seriamente las posibilidades de actuación de los ayuntamientos en ese campo.

Para concluir, resulta obvio que la posibilidad de adquirir estos suelos dependerá de su existencia misma en el término municipal, pues de otro modo resultará sencillamente irrealizable por imposibilidad material.

20. En materia sancionadora se impugnan el art. 65 y el apartado segundo de la disposición transitoria octava. Conforme al primero de estos preceptos, «la competencia para la inspección y sanción de las infracciones que se cometan en el Área de protección corresponderá a la Administración que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de esta Ley, sea competente para otorgar la autorización a que se refiere dicho precepto». De acuerdo con el apartado segundo de la disposición transitoria octava, «en los municipios con planes no adaptados a la presente Ley, la competencia a la que se refiere el artículo 65 para la inspección y sanción de las infracciones que se cometan en el Área de Protección corresponderá en todo caso a la Administración autonómica».

Los actores impugnan el art. 65 por vulneración de la autonomía municipal en cuanto que atribuye el ejercicio de la potestad sancionadora a la Administración autonómica incluso en los supuestos en los que el ilícito consista en la falta de licencia municipal o en la inobservancia de cualquier requisito establecido por el municipio, y el apartado segundo de la disposición transitoria octava porque la atribución a la Administración autonómica de la competencia para sancionar cualquier infracción cometida en el área afectada por el plan de ordenación del litoral sería contraria a la autonomía municipal. La representación letrada del Gobierno de Cantabria defiende la constitucionalidad de estas previsiones

legales porque versan sobre aspectos supramunicipales, si bien es cierto que cuando se trate de suelo clasificado ya adaptado a las previsiones de la Ley 2/2004, el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los entes locales.

Antes de dar respuesta al núcleo de la impugnación del art. 65 y el apartado segundo de la disposición transitoria octava de la Ley autonómica recurrida interesa señalar que lo establecido en el primero de estos preceptos ha de integrarse con el art. 27, al que expresamente remite. El art. 27 regula el procedimiento para los usos autorizables en el área de protección, y lo hace remitiéndose, a su vez, a las reglas contenidas en el art. 116 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, referido al «procedimiento para autorizar construcciones en suelo rústico». De modo que tanto el art. 27 de la Ley del plan de ordenación del litoral como el art. 116 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria tienen como supuesto de hecho la realización de usos del suelo en terrenos rústicos o no urbanizables, donde se produce un entrecruzamiento, en el mejor de los casos, de intereses municipales y supramunicipales que explica la intervención de las instancias autonómicas y locales en los procedimientos de otorgamiento –en su caso, denegación– de las correspondientes autorizaciones. Esa misma concatenación de intereses municipales y supramunicipales se da en el área de protección y explica la regulación que de los procedimientos autorizatorios que incidan sobre ella se contiene en el art. 27 de la Ley del plan de ordenación del litoral –cuyo apartado 1 b) hemos acomodado a las exigencias del bloque de constitucionalidad mediante una interpretación conforme llevada a la parte dispositiva de esta resolución– como también explica la remisión al régimen de autorizaciones de usos del suelo en terrenos que estén clasificados como rústicos.

Dicho esto, podemos descartar que concurra en el art. 65 de la Ley del plan de ordenación del litoral el vicio de inconstitucionalidad que le achacan los recurrentes. En rigor, estos denuncian la quiebra de la relación de instrumentalidad que la potestad sancionadora ha de guardar con la potestad sustantiva a la que acompaña (por todas, y desde la perspectiva competencial, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 20, y las resoluciones allí mencionadas). Ahora bien, esa ruptura no es tal desde el instante que se atribuye el ejercicio de la potestad sancionadora a quien ostenta la potestad de autorización de los usos del suelo; dicho de otro modo, se atribuye el ejercicio del poder de represión a quien es competente para comprobar la conformidad de esos usos con el planeamiento que rige el área de protección, apoderándose así a la Administración competente con todos los instrumentos necesarios para que desempeñe su función de garantía de los valores que concurren en el área de protección y que justifica el establecimiento de un régimen jurídico específico para la misma. No hay, por consiguiente, vaciamiento alguno de las competencias municipales en la materia, pues cuando corresponda al municipio el otorgamiento de la autorización administrativa, esto es, cuando ostente la condición de Administración de control, intervendrá también como Administración titular de la potestad sancionadora. Lo que determina la desestimación de este motivo del recurso.

La disposición transitoria octava consta de dos apartados. El primero de ellos establece que «los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, de conformidad con las determinaciones del Decreto 60/1993, de 24 de agosto, por el que se regulan las autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre y el procedimiento sancionador, seguirán tramitándose conforme al mismo» y el segundo precisa que «en los municipios con planes no adaptados a la presente Ley, la competencia a la que se refiere el artículo 65 para la inspección y sanción de las infracciones que se cometan en el Área de Protección corresponderá en todo caso a la Administración autonómica.»

Como puede observarse, la previsión del apartado segundo de esta disposición transitoria 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 efectiva adaptación 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 efectiva satisfacción 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, no se acierta a ver qué riesgo para la adaptación del planeamiento urbanístico municipal a la Ley del plan de ordenación del litoral se trata de precaver con la regla contenida en el apartado segundo de la disposición transitoria octava de la Ley recurrida. 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. De suerte que los municipios quedan enteramente desapoderados 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, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad y nulidad.

21. A la disposición adicional cuarta, que modifica el art. 26 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, relativo a los proyectos singulares de interés regional, se le reprocha arbitrariedad y vulneración de la autonomía municipal. Respecto de lo primero, apuntan los recurrentes que se aprovecha la oportunidad para, a través de la reforma de la Ley 2/2001, ampliar el ámbito de aplicación de una figura originariamente diseñada sólo para los 37 municipios litorales. Se da, además, la paradoja de que el propio texto legal reformado era el que establecía el ámbito de aplicación y el procedimiento de elaboración de la Ley del plan de ordenación del litoral que ahora la reforma. Con relación a lo segundo, se impone a los municipios un instrumento de planeamiento en cuya formulación no han intervenido, previéndose expresamente que incida sobre aspectos tan conectados con el interés municipal como la determinación de «viviendas sometidas a algún régimen de protección pública»; los recurrentes no discuten la referencia a las «instalaciones industriales», siempre que quede vinculada al asentamiento en más de un término municipal o que trasciendan este marco por su incidencia económica, magnitud u otras características singulares.

Por su parte, la representación letrada del Gobierno autonómico defiende la idoneidad de la Ley del plan de ordenación del litoral para modificar la redacción de un precepto de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria pues

además de que aquella es una norma general de origen parlamentario, no guarda con esta una relación de subordinación jerárquica. En cuanto a la denuncia de infracción de la autonomía local por incluir como objeto de los proyectos singulares la «implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública» y extender su ámbito de aplicación al suelo urbano, la Letrada autonómica hace hincapié en que la disposición controvertida se ha dictado en ejercicio de la competencia exclusiva autonómica sobre vivienda y con ella se trata hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y la lucha contra la especulación, por lo que existe una clara conexión entre la modificación de la regulación de las actuaciones industriales y el interés supramunicipal, sin perjuicio del eventual control jurisdiccional de aquellas actuaciones. Declara finalmente, con respecto al desarrollo de proyectos singulares en suelo urbano, que no puede compartirse la consideración de esta clase de suelo como inmune a la intervención autonómica.

Antes de dar respuesta a la impugnación de la modificación del art. 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria llevada a cabo por la disposición adicional cuarta de la Ley del plan de ordenación del litoral, debemos señalar que este artículo de la Ley territorial 2/2001 ha sido objeto de posteriores reformas que, en todo caso, no han incidido significativamente en los extremos controvertidos en este proceso constitucional.

Al respecto, debemos descartar, en primer lugar, que del hecho de que la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 tenga por objeto específico la aprobación del plan de ordenación del litoral no se sigue que no pueda regular ninguna otra materia sobre la que ostente competencias el legislador autonómico. Estamos ante una norma legal que ha sido aprobada tras seguirse la pertinente tramitación parlamentaria y que, como bien ha puesto de relieve la representación letrada del Gobierno de Cantabria, no se encuentra jerárquicamente subordinada a la Ley 2/2001, cuyo contenido puede ser modificado por la Ley del plan de ordenación del litoral ahora controvertida.

Tampoco puede reprocharse a la reforma en cuestión que incorpore los proyectos singulares de interés regional a la panoplia de instrumentos de ordenación territorial disponibles en toda la Comunidad Autónoma de Cantabria. En particular, porque ni la figura es de suyo contraria al bloque de constitucionalidad, ni –supuesto que ello fuera de suyo causa de nulidad– su regulación legal –ahora contenida en el art. 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria– queda insoslayablemente ceñida al territorio de los 37 municipios costeros afectados por el plan de ordenación del litoral.

En cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación de los proyectos singulares de interés regional, debemos llamar la atención sobre el hecho de que el precepto que se recurre se limita a indicar en el inciso final de su apartado segundo que «podrán promoverse y desarrollarse por la iniciativa pública o privada», sin que de esta afirmación pueda inferirse la exclusión de toda participación municipal en el proceso de aprobación de los concretos proyectos singulares de interés regional, toda vez que el procedimiento para su aprobación se regula en el art. 29 de dicha Ley, en cuyo apartado 3 se prevé la audiencia de los municipios afectados, tras la aprobación inicial del proyecto.

Finalmente, la utilización de este instrumento de ordenación territorial para la «implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública» responde a un legítimo interés supramunicipal. Debemos remitirnos en este punto a lo señalado en el fundamento jurídico 16 b), con cita de la STC 207/1999, respecto del contenido de la competencia autonómica en materia de vivienda. Interés que también concurre en la posibilidad de ubicar esas viviendas en suelo urbano pues, como bien ha apuntado la representación letrada del Gobierno de Cantabria, esta categoría de suelo no puede constituir un límite al ejercicio de las competencias autonómicas, en especial cuando por la propia naturaleza y contenido de estas deban incidir sobre el mismo.

Todo lo expuesto conduce a la desestimación del recurso en este punto.

22. Constatada al comienzo de los fundamentos jurídicos de esta resolución la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en cuanto se controvertía la disposición transitoria cuarta de la Ley territorial, debemos pasar

inmediatamente al análisis de sus disposiciones transitorias tercera y quinta que imponen determinadas limitaciones a la potestad de planeamiento municipal de los ayuntamientos que no hayan procedido a la adaptación de sus instrumentos de planeamiento a la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria y a la Ley del plan de ordenación del litoral.

Para los recurrentes la disposición transitoria tercera, que, en su aplicación práctica, en combinación con la disposición transitoria cuarta, entonces vigente, a la que se remitía, impide modificaciones puntuales de los instrumentos de planeamiento no adaptados que supongan cambios en la clasificación del suelo para destinarlo a la construcción de viviendas, a no ser que su mayoría esté sometida a algún régimen de protección pública, lesiona el principio de autonomía municipal, pues no se entiende la razón por la que pueden aprobarse modificaciones puntuales de los instrumentos de ordenación que dediquen la mayor parte del suelo urbanizable a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y no, en caso contrario.

La presente impugnación no puede prosperar. Los recurrentes la apoyan en la previa declaración de inconstitucionalidad de los artículos 45.5 y 47.3 de la Ley. Sin embargo, si hemos declarado ajustadas a la Constitución las prescripciones contenidas en dichos preceptos relativas a la obligación de destinar una parte del suelo urbanizable a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección, en los porcentajes que en esos preceptos se establecen, la disposición transitoria tercera se entiende como una medida indispensable para asegurar que esas previsiones no se frustren si los ayuntamientos no proceden a la necesaria adaptación de los instrumentos de planeamiento.

De la disposición transitoria quinta impugnan sus apartados segundo y tercero: aquel porque impone la ubicación de edificación destinada a vivienda protegida en las áreas periurbanas, frustrando así toda política municipal alternativa sin que concurra un interés supramunicipal; el apartado tercero porque contendría una reserva de dispensación incompatible con el principio de autonomía local en la medida en que permite incumplir el planeamiento municipal.

Estamos ante disposiciones transitorias que contienen auténticas previsiones cautelares en garantía de la efectividad de la adaptación del planeamiento urbanístico a las determinaciones de la Ley del plan de ordenación del litoral. En el caso del apartado segundo de la transitoria quinta, es evidente además la concurrencia del interés supramunicipal ínsito en la política autonómica de vivienda. En el del apartado tercero de la disposición transitoria quinta, no estamos en rigor ante una reserva de dispensación pues no excepciona parámetro alguno de edificabilidad y aprovechamiento, sino ante la previsión de regímenes urbanísticos alternativos, legítimos ambos por disposición expresa de la Ley, cuando los planes parciales hubieran sido objeto de aprobación provisional al momento de entrada en vigor de la Ley territorial 2/2004. Se trata de una previsión que no infringe ninguna norma del bloque de constitucionalidad, por lo que procede la desestimación del recurso también en este concreto extremo.

23. De la disposición transitoria duodécima de la Ley se recurre la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, sin participación alguna del municipio en opinión de los recurrentes, resuelva de oficio las contradicciones sobre clasificación de suelo urbano. La impugnación se concreta en el inciso «o de oficio por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a los efectos de su posible exclusión del ámbito de aplicación de esta Ley». Por el contrario, la representación letrada del Gobierno de Cantabria destaca que con esta previsión legal se trata de facilitar la corrección de errores cartográficos a fin de excluir del ámbito de aplicación del plan de ordenación del litoral suelos que efectivamente eran urbanos, teniendo intervención los municipios en este procedimiento por aplicación del art. 34 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, relativo a la participación de los interesados, entre quienes figuran, obviamente, los ayuntamientos afectados.

No puede estimarse el recurso en este punto desde el momento en que el inciso que los propios actores identifican como núcleo de su impugnación no hace otra cosa que atribuir a la Consejería competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo la potestad de iniciación del expediente administrativo al que se refiere esta disposición transitoria. En la medida en que las dudas sobre la clasificación de una determinada área como suelo urbano pueden afectar tanto a la entidad local en cuyo término municipal radique esa área cuanto a la Administración autonómica, no puede merecer reproche alguno el reconocimiento de esa potestad de iniciación del expediente administrativo; lo contrario significaría tanto como dejar en manos de los ayuntamientos concernidos un monopolio para la resolución de discrepancias cartográficas carente de justificación en el principio de autonomía local.

24. La disposición final primera sería contraria a la autonomía municipal al ordenar la formulación, en el plazo de un año, de proyectos especiales de iniciativa autonómica o proyectos singulares de interés regional sin necesidad de requerir ni brindar al municipio la oportunidad para que lleven a cabo la reordenación de la zona a la que se refiere la disposición final: la bahía de Santander. Para la Letrada autonómica, la impugnación de esta disposición es extemporánea porque el régimen de elaboración y aprobación de los planes especiales ha de buscarse en la Ley de ordenación territorial de Cantabria y no en la Ley 2/2004.

Debemos rechazar el óbice de inadmisión aducido por la Letrada autonómica puesto que la impugnación de la disposición final primera de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 no tiene por objeto ese régimen de elaboración y aprobación de los planes especiales sino la imposición de un plazo específico para la actuación integral estratégica de reordenación de la Bahía de Santander. Hecha esta precisión, debemos, igualmente, desestimar el recurso en este punto porque la intervención autonómica en la actuación integral estratégica de reordenación de la Bahía de Santander encuentra justificación en la concurrencia del mismo interés supramunicipal que ha legitimado la clasificación de esta actuación integral estratégica por parte del legislador autonómico. Corresponderá, por tanto, a la Administración autonómica, mediante el recurso en su caso a los planes especiales del art. 59 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, el eventual desarrollo territorial supramunicipal de esa actuación integral, sin que quepa la traslación a los municipios de esta potestad que es también una carga de intervención para dar adecuado cumplimiento a las determinaciones de la Ley en este punto.

25. El anexo I se impugna por su íntima conexión con los arts. 9.1 y 10 de la Ley al concretar la zonificación en función de la capacidad de carga y las actuaciones estratégicas integrales en los términos definidos por los citados preceptos de la Ley que los recurrentes consideran inconstitucionales, en tanto que el anexo III se impugna por las mismas razones que el título IV, relativo a las actuaciones integrales estratégicas. Las desestimaciones de las impugnaciones de los arts. 9.1 y 10 y del título IV en su conjunto, deben conducir ahora a alcanzar idéntica conclusión respecto de los anexos I y III de la Ley del plan de ordenación del litoral.

26. Por todo ello procede declarar la extinción del presente recurso de inconstitucionalidad por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto de la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre; declarar que su artículo 27.1 b) no es inconstitucional, interpretado en los términos del fundamento jurídico 15 b) y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 45.3, del artículo 51.3, en sus incisos «en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan» y «y con independencia de la clasificación urbanística», y del apartado segundo de la disposición transitoria octava, si bien respecto de estos preceptos anulados, a fin de preservar el principio de seguridad jurídica, debemos mantener la validez de todas las actuaciones firmes que se hayan producido en su aplicación.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º La extinción del presente recurso de inconstitucionalidad, por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto de la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral.

2.º Declarar que el artículo 27.1 b) no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 15 b).

3.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 45.3, del artículo 51.3 en sus incisos «en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan» y «y con independencia de la clasificación urbanística», y del apartado segundo de la disposición transitoria octava.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de marzo de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.