

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN CANTABRIA: NORMAS, PLANES, PROYECTOS Y REALIDADES

CARMEN DELGADO VIÑAS*

Recibido: 14-02-11. Aceptado: 15-03-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 453-491].

PALABRAS CLAVE: Ordenación del territorio, Planeamiento urbanístico, Expansión urbana, Cantabria.

KEYWORDS: Land management, Town planning, Urban sprawl, Cantabria.

MOTS-CLES: Aménagement du territoire, Planification urbaine, Expansion urbaine, Cantabrie.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es mostrar y examinar los instrumentos de ordenación y planeamiento territorial y urbanístico con que cuenta en la actualidad la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Asimismo, se pretende contrastar este marco teórico y legal con la gestión real del territorio a través de la exposición y el análisis de los principales conflictos que la región cántabra vive en el presente.

ABSTRACT

The aim of this article is to show and to examine the instruments of town and country planning that the Autonomous Community of Cantabria has at present.

It also tries to contrast this theoretical and legal framework with the real land management through the statement and analysis of the main conflicts that the Cantabrian region lives nowadays.

RESUMÉ

Cet article a l'objectif de montrer et discuter les outils pour l'aménagement territorial et la planification urbaine dont la Communauté Autonome de la Cantabrie dispose actuellement.

De même, on prétend contraster ce cadre théorique et légal avec la gestion effective du territoire à travers de la présentation et l'analyse des principaux conflits que la région cántabrique vit aujourd'hui.

*. Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidad de Cantabria. carmen.delgado@unican.es

La Comunidad Autónoma de Cantabria ha empezado a desarrollar realmente sus competencias en materia de ordenación territorial a partir de comienzos del presente siglo. En consecuencia, los planeamientos aplicados son actuales, en general, pero también escasos e insuficientes.

La carencia de instrumentos adecuados, en unos casos, y el retraso relativo en la actualización de los planeamientos urbanísticos, en otros, coincidiendo con la etapa de apogeo de la urbanización extensiva y el auge espectacular de la construcción residencial, han provocado algunos conflictos urbanísticos. Su manifestación más palpable son las sentencias de derribo que pesan sobre numerosas urbanizaciones y cientos de viviendas en los municipios del litoral, donde la presión inmobiliaria es más intensa.

Estos conflictos se han convertido hoy en un grave obstáculo para la gestión de la ordenación territorial y ambiental, como pone de manifiesto la tendencia creciente a modificar la normativa en vigor como fórmula para tratar de paliar a corto plazo los problemas urbanísticos actuales. Una alternativa que acarrea el riesgo de abrir el camino del retroceso de la naciente dinámica de ordenación territorial en Cantabria.

1. ORDENACIÓN Y PLANEAMIENTO TERRITORIAL

1.1. *Fundamentos legales y marco normativo e institucional*

La Comunidad Autónoma de Cantabria tiene competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda en virtud de lo dispuesto en los artículos 24.3, 24.14 y 25.7 del *Estatuto de Autonomía para Cantabria*¹.

En el ejercicio de tales competencias se han ido promulgando una serie de leyes y normas que han constituido el marco jurídico de la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico en la Comunidad Autónoma. No obstante, durante más de quince años la normativa elaborada tuvo un carácter meramente reactivo ya que su objetivo fue, ante todo, la adaptación a la legislación estatal en esta materia y prácticamente no se articularon instrumentos propios².

La primera de aquellas normas fue la *Ley de Ordenación Territorial de Cantabria* de 1990³ que ha estado en vigor, con algunas modificaciones, hasta principios del siglo

1. Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (modificada por las Leyes orgánicas 7/1991, de 13 de marzo, 2/1994, de 24 de marzo, y 11/1998, de 30 de diciembre). El traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de ordenación del territorio y urbanismo se hizo a través de los Reales Decretos 3060/1982, de 24 de julio, (BOE n.º 279, de 20 de noviembre de 1982), 2821/1983, de 5 de octubre, (B.O.E n.º 271, de 12 de noviembre de 1983) y 3479/1983, de 21 de diciembre, (B.O.E n.º 43, de 20 de febrero de 1984).

2. Como queda reconocido de forma explícita en la Ley 1/1997 de *Medidas Urgentes* al afirmar que «Como es sabido, la Comunidad Autónoma de Cantabria... no ha aprobado una legislación general propia en el ámbito urbanístico» (Preámbulo III).

3. Ley de Cantabria 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria. *Boletín Oficial de Cantabria* (BOC, en adelante), n.º 11, de 9 de abril de 1990.

XXI, por lo que puede afirmarse que bajo su mandato han tenido lugar la mayoría de los procesos recientes de organización espacial y urbanización.

La Ley 7/1990, con una redacción bastante simplificadora, vaga e imprecisa, articulaba tres instrumentos al servicio de una política territorial supuestamente global: las *Directrices de Ordenación Territorial*, los *Planes Directores Sectoriales* de incidencia supramunicipal y los *Planes de Ordenación del Medio Natural*. Ninguno de ellos llegó a elaborarse; sí se creó, sin embargo, una *Comisión de Coordinación de Política Territorial del Gobierno de Cantabria* con las competencias y funciones atribuidas por la propia Ley.

Un poco más tarde se promulgaron varias leyes específicas:

- La *Ley de Constitución de Reserva Regional de Suelo*⁴ de 1992 vinculada a la Ley 8/1990 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
- La *Ley sobre Usos del Suelo en el Medio Rural*⁵ de 1994 en relación con la definición de suelo no urbanizable que había hecho el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 1/1992⁶.
- La *Ley de Medidas Urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* de 1997⁷ que tenía un carácter provisional para «salvar la situación» derivada de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997, que había declarado la inconstitucionalidad de buena parte de los preceptos del Real Decreto Legislativo 1/1992.

La condición transitoria de la norma anterior impuso la necesidad de elaborar un texto legislativo propio que contemplase la problemática concreta de la región y sus eventuales necesidades y especificidades. Por este motivo se inició la elaboración del que puede calificarse de instrumento jurídico fundamental de la ordenación territorial en Cantabria, la Ley 2/2001, de 25 de junio, de *Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria* (LOTRUSCA) que deroga todas las anteriores⁸.

Basada en la Ley estatal 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones (la Ley del «todo urbanizable»), la norma cántabra asume la regulación del urbanismo y la ordenación del territorio apoyándose en el argumento de que «la ordenación del territorio y el urbanismo constituyen un *continuum* sin deslinde neto y claro».

El texto de la Ley del Suelo cántabra pretende «diseñar las soluciones que mejor se adapten a la realidad y a las necesidades de Cantabria», que derivaban, y siguen

4. Ley de Cantabria 4/1992, de 24 de marzo, de *Constitución de Reserva Regional de Suelo y otras Actuaciones Urbanísticas Prioritarias*. BOC n.º 63, de 27 de marzo de 1992.

5. Ley 9/1994, de 29 de septiembre, sobre *Usos del Suelo en el Medio Rural*. BOC n.º 199, de 6 de octubre de 1994.

6. Texto refundido sobre la *Ley del Suelo y Ordenación Urbana*, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

7. Ley 1/1997, de 25 de abril, de *Medidas Urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*. BOC n.º 83, de 25 de abril de 1997.

8. BOC de 4 Julio de 2001.

procediendo, de la existencia de grandes desequilibrios territoriales y demográficos, de la creciente presión urbanística del turismo en el litoral y de un planeamiento escasamente desarrollado. También toma en consideración la realidad del poblamiento tradicional diseminado mientras que, por el contrario, intenta impedir la indiscriminada proliferación de nuevos asentamientos, en particular viviendas aisladas y urbanizaciones residenciales vacacionales; de ahí que sólo se permita este tipo de edificaciones en el suelo rústico de protección ordinaria.

La Ley se articula en torno a las tres cuestiones básicas del proceso urbanístico y la actividad urbanizadora: «el planeamiento, la ejecución y el control».

El Título Primero está dedicado al Planeamiento Territorial y Urbanístico distinguiendo los instrumentos propios de la ordenación territorial y del urbanismo.

El planeamiento territorial se apoyará en tres herramientas: el *Plan Regional de Ordenación Territorial* (PROT), las *Normas Urbanísticas Regionales* (NUR) y los *Proyectos Singulares de Interés Regional* (PSIR).

El *Plan Regional de Ordenación Territorial* (PROT), que puede abarcar todo el territorio de Cantabria o zonas concretas del mismo, debería ser el instrumento básico de la ordenación territorial y del planeamiento urbanístico de la Comunidad Autónoma. Pero nueve años después de la promulgación de la Ley, el PROT aún no ha visto la luz, a pesar de que se han repetido hasta la saciedad las declaraciones en los medios de comunicación sobre la inminencia de su conclusión y aprobación.

Las *Normas Urbanísticas Regionales* (NUR), que también pueden eventualmente ser comarcales, tienen por objeto establecer criterios y fijar pautas normativas en lo referente al uso del suelo y la edificación. Las NUR, a las que prestaremos una atención detallada más adelante, han sido aprobadas definitivamente en 2010 tras una accidentada peripecia.

Los denominados *Proyectos Singulares de Interés Regional* (PSIR) se prevén como instrumentos excepcionales de política territorial mediante los cuales se posibilita que el Gobierno cántabro desarrolle las actuaciones que excedan de las posibilidades ordinarias de las entidades locales; de estos Planes volveremos también a ocuparnos en un epígrafe posterior.

Como instrumento fundamental del planeamiento municipal se establece el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que elabora el Ayuntamiento y aprueba la Comisión Regional de Urbanismo conforme a criterios reglados. Su desarrollo se lleva a cabo a través de los Planes Parciales que, salvo excepciones, no pueden modificar el Plan General. Su aprobación corresponde, según los casos, a los Ayuntamientos, en municipios de más de 2.500 habitantes, o a la Comisión Regional de Urbanismo en los más pequeños.

La Comunidad Autónoma podrá también formular y aprobar *Planes Especiales* para el desarrollo de las infraestructuras básicas, el abastecimiento y saneamiento de aguas, ordenación de residuos, suministro de energía, la protección de zonas del litoral, de la montaña, del paisaje, la riqueza etnográfica, los recursos naturales y el medio rural.

Además de proporcionar la estructura general de la ordenación territorial y urbanística, la Ley establece una serie de normas y estándares urbanísticos de aplicación directa en el planeamiento municipal referidos a la protección del medio ambiente, del entorno cultural y del paisaje.

La Ley dedica el Capítulo VI al planeamiento urbanístico en pequeños municipios (con menos de 1.000 habitantes y 400 viviendas), lo que tiene especial importancia porque en Cantabria su número es muy elevado (33 con menos de 1.000 habitantes en 2001 —29,4% del total—, 19 de ellos con menos de 400 viviendas -9,9%) Ello no obstante, el Gobierno podrá extender, total o parcialmente, el régimen urbanístico previsto para estos municipios a aquellos otros que, aun superando el requisito del número de viviendas, tengan una población inferior a 1.500 habitantes y cuyas características de población, estructura y morfología así lo aconsejen (requisitos reunidos por 47 municipios en 2001 —46,1%—). Un aspecto que merece destacarse teniendo en cuenta la existencia en ese grupo de municipios de un abultado número de términos que tienen más viviendas que habitantes, generalmente por despoblación (Polaciones, Tudanca, Las Rozas, Valdeprado, Valderredible) o, en otros casos, por la construcción de vivienda vacacional (Argoños).

La norma establece que los municipios que tuvieran en vigor Planes Generales de Ordenación Urbana o Normas Subsidiarias debían adaptar sus instrumentos de planeamiento a lo dispuesto en la LOTRUSCA en el plazo de cuatro años y, en todo caso, con ocasión de la primera modificación que se tramitase después de dicho plazo. Transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de la Ley, el Consejero competente en materia de urbanismo podría requerir al Ayuntamiento para que éste iniciara el procedimiento de adaptación de los Planes y Normas preexistentes; de no hacerlo así, pasados tres meses, la Comunidad Autónoma podría subrogarse en la competencia municipal a todos los efectos. En la actualidad, cuando han sido rebasados ampliamente todos esos plazos, únicamente cinco municipios han elaborado y culminado la aprobación de un nuevo PGOU y el Gobierno regional no ha asumido nunca la facultad competencial prevista en la Ley.

Desde su aprobación por unanimidad en 2001 la LOTRUSCA ha experimentado numerosos cambios. Entre otros, la Ley 5/2002⁹, introdujo la obligación de que los instrumentos de planificación territorial y urbanística se sometieran a evaluación ambiental con carácter previo a su aprobación.

Pero la modificación más importante hasta la fecha ha sido la aprobada en junio de 2009 con el objetivo de elaborar instrumentos urbanísticos «tendientes a desbloquear y regular la construcción y rehabilitación de viviendas unifamiliares e instalaciones vinculadas a ocio y turismo rural en suelo rústico (de protección ordinaria y de especial protección) o no urbanizable, a la mayor urgencia posible»¹⁰. Como causas fun-

9. 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*. BOC n.º 198, de 19 de agosto de 2002. La legislación ambiental básica de Cantabria se vio completada con la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de *Control Ambiental Integrado*. BOC, n.º 243, de 21 de diciembre de 2006.

10. Ley de Cantabria 2/2009, de 3 de julio, de *Modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*. BOC n.º 132, de 10 de julio de 2009.

damentales de la modificación se alude explícitamente a «las actuaciones en el suelo rústico, cuyas posibilidades se encuentran muy limitadas con la redacción actual de la Ley, cuya complejidad y procedimiento hacen imposible una rápida tramitación» y la aparición de efectos indeseados, como es la mayor presión que existe para establecer en los planeamientos nuevos suelos urbanizables.

Para alcanzar los objetivos, por un lado, se reduce la superficie de parcela mínima necesaria para las viviendas asociadas a explotaciones ganaderas y, por otro, se amplían las posibilidades de autorizar determinadas obras en suelo rústico de especial protección (construcción de instalaciones agroalimentarias complementarias y obras de reestructuración y rehabilitación de edificaciones siempre que estén incluidas en un Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico elaborado por el Ayuntamiento), si bien exigiendo la adaptación de esas obras al ambiente y al paisaje en el que se sitúan las edificaciones a través de un estudio o proyecto de integración paisajística.

En tercer lugar, se establece una diferenciación en el suelo rústico de protección ordinaria. En el próximo a los núcleos urbanos o tradicionales los Ayuntamientos, mediante la aprobación de un Plan Especial de Suelo Rústico, podrán señalar los ámbitos en los que puedan autorizarse nuevas construcciones de viviendas aisladas, así como pequeñas instalaciones vinculadas a actividades artesanales, de ocio y turismo rural. Aunque el número de viviendas admisible no podrá superar el de las preexistentes en el núcleo urbano o tradicional en el momento de aprobación definitiva del Plan Especial, la separación de las viviendas con las fincas colindantes no será inferior a diez metros y las nuevas edificaciones deberán apoyarse en la red de caminos existentes, introduciendo únicamente los viarios imprescindibles para su acceso. En el suelo no incluido en esos ámbitos, las posibilidades de nuevas edificaciones se verán imposibilitadas hasta que sea aprobado el Plan Regional de Ordenación del Territorio.

Esta modificación ha suscitado tantos elogios como críticas.

Entre los primeros destaca la opinión de que favorece el desarrollo del medio rural al facilitar la permanencia de población, incluso la llegada de nuevos habitantes, a través del aumento de la disponibilidad de viviendas y el estímulo de actividades económicas relacionadas con el turismo rural y el sector de la construcción.

Las segundas resaltan que los cambios son básicamente una respuesta al desplazamiento de la presión urbanizadora sobre estas áreas, en relación con los actuales procesos de periurbanización y rururbanización, para satisfacer las grandes apetencias urbanísticas sobre el suelo rústico bajo la apariencia del objetivo de la implementación de una «economía creativa» para el desarrollo rural.

Por otro lado, se acusa a la modificación de facilitar el establecimiento de un modelo territorial, en «corolas» concéntricas en torno a los núcleos, discordante con el modelo de poblamiento cántabro tradicional, de estructura intercalar y morfología laxa, basado en células de hábitat constituidas por elementos edificados, la casa, y espacios abiertos, huertos y jardines en torno de ella, cuyo origen se remonta a los «solares» medievales aunque ha pervivido hasta finales del siglo XX.

Las últimas modificaciones de la LOTRUSCA han tenido lugar a mediados de 2010 en relación con la búsqueda de alternativas al conflicto vinculado a las sentencias judiciales de demolición que pesan sobre numerosas urbanizaciones y edificaciones

emplazadas en los municipios del litoral. De ella, y de la propuesta de modificación en trámite en enero de 2011, nos ocuparemos al abordar dicha problemática.

La legislación y normativa expuestas hasta aquí han ido definiendo y perfilando el marco institucional desde que, en 1983, se atribuyera la gestión de estos asuntos a una Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.

En la actualidad el ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo a escala regional corresponden a la *Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo*¹¹ que, a su vez, está organizada en varias direcciones generales:

- De Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística,
- De Urbanismo,
- De Vivienda y Arquitectura,
- De Carreteras, Vías y Obras y
- De Puertos y Costas

Otros Organismos consultivos y decisorios son: la *Comisión de Coordinación de Política Territorial del Gobierno de Cantabria*, para garantizar la necesaria coherencia de las actuaciones territoriales de las distintas Consejerías, y el *Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, creado a partir de la LOTRUSCA y adscrito a la Presidencia del Gobierno como órgano consultivo y de participación¹².

La misma Ley 2/2001 instituyó las dos Comisiones Regionales que debían ostentar las facultades de la Administración autonómica en las materias de ordenación del territorio y urbanismo: una Comisión Regional de Ordenación del Territorio y otra Comisión Regional de Urbanismo.

Ambas fueron sustituidas en 2003 por una única comisión, la *Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (CROTU)¹³ cuyas principales funciones son: la aprobación, inicial y provisional, del Plan Regional de Ordenación del Territorio y sus instrumentos de desarrollo, la supervisión durante el período de tramitación y posterior desarrollo de los instrumentos de planeamiento urbanístico, la aprobación inicial y provisional de los Planes Comarcales de Ordenación Territorial, los Proyectos Singulares de Interés Regional, los Planes Especiales y las Normas Urbanísticas Regionales, la información y aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana, los Planes Parciales de los municipios de menos de 2.500 habitantes y los Planes Especiales, además de emitir informe en los supuestos de Planes Especiales en materia de Patrimonio Cultural.

11. Decreto 50/2004 de 27 de Mayo, de Estructura Orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo. BOC n.º 111, de 8 de junio de 2004.

12. Decreto 164/2003, de 18 de septiembre. BOC n.º 186, de 29 de septiembre de 2003.

13. Ley de Cantabria 2/2003, de 23 de julio, de *Establecimiento de Medidas Cautelares Urbanísticas en el Ámbito del Litoral y Creación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. BOC n.º 198, de 19 de agosto de 2003.

1.2. Instrumentos y figuras de ordenación territorial vigentes

De las Disposiciones Adicionales de la LOTRUSCA emanan los principales instrumentos de ordenación y planeamiento que se han elaborado y están vigentes en la actualidad en Cantabria. Entre ellos, el *Plan de Ordenación del Litoral* (POL), equiparado a todos los efectos a un Plan de Ordenación Territorial de acuerdo con la disposición adicional cuarta.

1.2.1. El Plan de Ordenación del Litoral (POL)

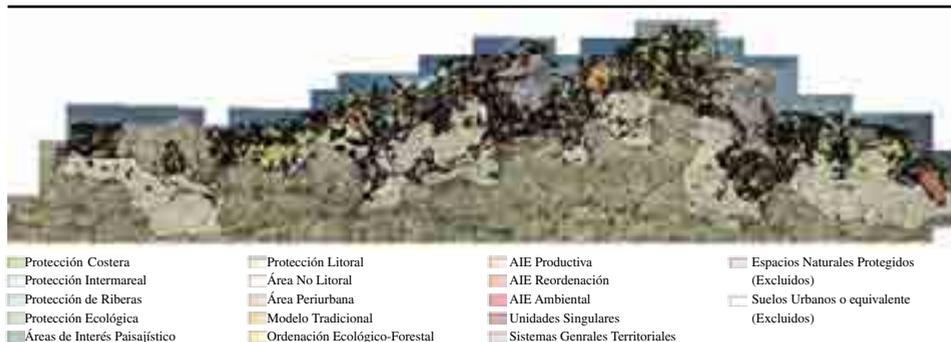
Tras numerosos retrasos, el POL alcanzó rango legal definitivamente a través de la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del *Plan de Ordenación del Litoral*¹⁴.

Su objetivo principal es asegurar una protección efectiva e integral para el área costera tomando como criterio básico la sostenibilidad del territorio a partir de la «capacidad de carga», entendida como la aptitud que cada territorio tiene para soportar un nivel de intensidad de usos sin que, en ningún caso, se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural. Para lograr ese objetivo el POL establece los criterios generales de protección del medio y el paisaje litoral y de ordenación de usos y actividades, al tiempo que orienta las estrategias de crecimiento urbanístico y la implantación de infraestructuras.

El ámbito de aplicación del POL estaba ya definido en la Disposición Adicional Cuarta de la LOTRUSCA como el territorio de los treinta y siete municipios litorales de la región¹⁵ exceptuados los suelos urbanos, los suelos urbanizables con Plan Parcial aprobado definitivamente y las áreas sometidas a algún régimen especial de protección por corresponder a algún Espacio Natural Protegido o por tener un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) en vigor. No obstante, en el artículo 3 de la Ley 2/2004 se contemplan las posibles modificaciones del ámbito del POL que puede hacer el Consejo de Gobierno de Cantabria, mediante Decreto, para excluir o incluir los terrenos correspondientes a suelos en los que se acredite que, en el momento de adaptación del planeamiento municipal al POL, reúnen o no los requisitos legales para ser clasificados como urbanos; o bien cuando recaiga sentencia judicial firme al respecto. En el mismo caso se encuentran los suelos en los que se anule mediante sentencia judicial firme un Plan Parcial aprobado, aquéllos en los que se produzca una aprobación, ampliación o reducción del ámbito de un Plan de Ordenación de los

14. BOC n.º 21, de 28 de septiembre de 2004.

15. Val de San Vicente, San Vicente de la Barquera, Valdáliga, Comillas, Ruiloba, Alfoz de Lloredo, Santillana del Mar, Suances, Torrelavega, Polanco, Miengo, Piélagos, Santa Cruz de Bezana, Santander, Camargo, Villaescusa, El Astillero, Marina de Cudeyo, Medio Cudeyo, Ribamontán al Mar, Ribamontán al Monte, Bareyo, Meruelo, Arnuelo, Noja, Argoños, Santoña, Escalante, Bárcena de Cicero, Voto, Colindres, Laredo, Limpias, Ampuero, Liendo, Guriezo y Castro Urdiales. El POL afecta a un área de 1.260 kilómetros cuadrados, que se extienden a lo largo de los 212 kilómetros de la costa cántabra y se adentran 6 kilómetros hacia el interior.

Mapa 1. *Ámbito Territorial del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)*

Fuente: Gobierno de Cantabria. Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo, Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística.

Recursos Naturales (PORN) o del ámbito de un Espacio Natural Protegido, sobrevinida con posterioridad a la aprobación del POL¹⁶.

En la Memoria de Ordenación queda definido el modelo territorial a partir de tres zonas básicas:

- Un Área de Protección en la que se diferencia, a su vez, entre la Protección Ambiental y la Protección Litoral con diferentes categorías de protección (Costera, Intermareal, Riberas, Ecológica y de Interés Paisajístico).
- Un Área de Ordenación constituida por las zonas cuyas directrices de planificación exigen la intermediación municipal a través del Plan General de Ordenación Urbana¹⁷.
- Las Actuaciones Integrales Estratégicas (de Reordenación, de Recuperación Ambiental e Industriales) concebidas como ámbitos adecuados para el desarrollo singular de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial en materia de medioambiente, industria y vivienda.

Los municipios afectados quedaban obligados por ley a iniciar la adaptación de su planeamiento urbanístico al POL en el plazo de un año desde su entrada en vigor. Transcurrido dicho plazo, el Consejero competente en materia de ordenación del territorio podría requerir al Ayuntamiento para que iniciara el procedimiento de adapta-

16. Hasta mediados de 2010, y siguiendo el procedimiento establecido, se han producido muy pocas modificaciones, sin embargo, en los momentos actuales y aplicando dicho artículo, se han tramitado algunas modificaciones con la finalidad de evitar la ejecución de varias sentencias firmes de derribo, o bajo proceso judicial, de viviendas y urbanizaciones con graves irregularidades urbanísticas.

17. La Ley recoge un concepto fundamental para la planificación urbanística, el de la «capacidad de acogida», que es el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos.

ción en un plazo no inferior a tres meses; sobrepasado éste, la Comunidad Autónoma podría subrogarse en la competencia municipal a todos los efectos. Los tiempos han sido ampliamente superados y seis años después de la aprobación del POL sólo cuatro municipios (Argoños, Santillana del Mar, Comillas y Medio Cudeyo) tienen aprobados planes adaptados a la Ley vigente.

1.2.2. Las Normas Urbanísticas Regionales (NUR)

Las *Normas Urbanísticas Regionales* (NUR) son otro de los instrumentos de ordenación territorial creados en el marco de la LOTRUSCA.

Ateniéndose a lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de dicha Ley, las Normas Urbanísticas Regionales fueron aprobadas y promulgadas mediante el Decreto 57/2006, de 25 de mayo¹⁸, pero el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (TSJC) las anuló en enero de 2008 a causa, según recoge el fallo del Tribunal, de que no se había sometido a información pública su estudio de impacto ambiental, un requisito que era obligatorio a tenor de lo dispuesto en la Ley 9/2006, de 28 de abril, publicada menos de un mes antes del citado Decreto.

El Ejecutivo cántabro optó por recurrir la sentencia ante el Tribunal Supremo, lo que no alteraba la vigencia de las NUR, y, a la vez, subsanar el defecto formal y repetir el procedimiento administrativo de información pública, un trámite que no debía prolongarse más de seis meses. También se decidió concertar con los ayuntamientos afectados algunas modificaciones puntuales referidas, fundamentalmente, a aumentos del coeficiente de edificabilidad y de la altura de las edificaciones, de reducción de la distancia respecto a los viales y de reutilización de estabulaciones en desuso para convertirlas en viviendas¹⁹. En consecuencia, prácticamente se procedió a la redacción y tramitación de unas nuevas NUR, que fueron aprobadas de forma definitiva el 30 de septiembre de 2010 por el Consejo de Gobierno de Cantabria²⁰.

El ámbito de aplicación de las NUR es todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria pero únicamente tienen aplicación directa en los municipios que carecen de instrumentos de planeamiento, o que sólo tienen un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU), mientras que en los que poseen PGOU o NNSS las disposiciones son complementarias y orientadoras para la elaboración de los planeamientos. Es por eso que las NUR afectan con mayor intensidad a un total de veintinueve términos municipales²¹,

18. BOC n.º 9, de 26 de mayo de 2006.

19. En la segunda redacción las NUR incrementaban del 20 % al 30 % el porcentaje de ocupación en las parcelas ubicadas en núcleos urbanos que tuvieran todos sus linderos libres de edificaciones. También se aumentaba la edificabilidad y se duplicaba el frente mínimo de parcela a vía pública.

20. Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, BOC n.º 26, de 8 de octubre de 2010.

21. Anevás, Cabezón de Liébana, Camaleño, Cieza, Cillorigo de Liébana, Herrerías, Lamasón, Liendo, Luena, Miera, Penagos, Peñarrubia, Pesaguero, Pesquera, Polaciones, Rasines, Ruesga, San Pedro del Romeral, Los Tojos, Tresviso, Tudanca, Udías, Valdáliga, Valdeprado del Río, Valderredible, Valle de Villaverde, Vega de Liébana, Vega de Pas y Villafufre.

la mayoría de ellos municipios rurales con asentamientos de carácter tradicional, por lo que se ha optado por una regulación que no suponga la transformación de la tipología edificatoria ni la morfología de los mismos.

El principio rector en la elaboración de las NUR ha sido la salvaguarda de los valores del territorio, medioambientales, paisajísticos, económicos o culturales, en función de lo cual se establecen los tipos y grados de protección aplicados.

Las NUR contienen también unas ordenanzas generales relativas al medio ambiente, infraestructuras y equipamientos, patrimonio cultural, paisaje y condiciones de accesibilidad. Además, establecen las condiciones generales de los usos (dotacional, de ocio, productivo, residencial, etc.), las particulares de los usos en suelo urbano y las de la edificación aplicables con carácter general.

1.2.3. Los planes especiales

En los artículos 59 y 60 de la ley 2/2001 se hace referencia a la elaboración de Planes Especiales, que en ningún caso podrán sustituir al Plan Regional de Ordenación Territorial, a las Normas Urbanísticas Regionales o a los Planes Generales de Ordenación Urbana en su función de ordenación integral del territorio, ni, por sí mismos, clasificar suelo, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecer; pero sí vinculan y prevalecen sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios situados en su ámbito.

Actualmente sólo está en vigor el *Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral* (PESC) que ha sido aprobado recientemente²². Este instrumento de ordenación tiene su origen en el Título VIII del Plan de Ordenación del Litoral (POL) y específicamente en el artículo 67.

Entre los objetivos principales del Plan cabe destacar los siguientes:

- Establecer y configurar un corredor que atravesase la Comunidad Autónoma de Cantabria de este a oeste, integrándose en redes supranacionales.
- Integrar a Cantabria en el proyecto de sendero europeo GRE-9, «Cornisa Atlántica», al objeto de unir con un solo recorrido peatonal toda la costa desde los países nórdicos hasta la Península Ibérica.
- Fortalecer el conocimiento del litoral como elemento territorial y cultural de la región, favoreciendo la implicación social en su protección.

Para lograr estos objetivos, el Plan Especial plantea dos tipos de sendas: un Gran Recorrido Litoral, que articula la costa de Cantabria desde Castro Urdiales hasta Unquera, y los Pequeños Recorridos Litorales que tienen su origen o final en aquél a fin de resaltar elementos de relevancia de carácter cultural o natural.

22. Decreto 51/2010, de 26 de agosto. BOC n.º 25, de 7 de octubre de 2010.

1.2.4. Los Proyectos Singulares de Interés Regional (PSIR)

Los *Proyectos Singulares de Interés Regional* son «instrumentos de planeamiento territorial que tienen por objeto regular la implantación de instalaciones industriales, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aún asentándose en uno solo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características»²³.

Los PSIR pueden ser promovidos y desarrollados por iniciativa pública o privada en suelo urbano, urbanizable o rústico de protección ordinaria. Más tarde se llevó a cabo una modificación de la Ley del Suelo, a través de la Ley de Acompañamiento del año 2005, por la que los promotores de PSIR quedaban «exonerados» del cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico del tipo de suelo en el que se asentaran los proyectos y, en consecuencia, podrían actuar también sobre suelos rústicos de especial protección. Tras la presentación de un recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno regional modificó ese artículo en la Ley de Acompañamiento de los presupuestos de 2007 para que los promotores quedasen «sometidos» a los deberes legales.

Actualmente se encuentran en distintas fases de tramitación varios PSIR, pero pocos de ellos han culminado el proceso.

Muchos de los PSIR iniciados corresponden al desarrollo de alguna Actuación Estratégica Productiva del POL. Tal es el caso del Parque Científico y Tecnológico de Cantabria²⁴, iniciado en marzo de 2003 con el fin de crear suelo productivo para la implantación de empresas relacionadas con actividades científicas, tecnológicas y comerciales en un área de 23,7 Ha situada al oeste del municipio de Santander, en su límite con el de Santa Cruz de Bezana. Asimismo, el denominado Actuación Industrial en Marina de Cudeyo (SUYESA) iniciado en julio de 2004 a fin de crear suelo productivo para usos industriales en el núcleo de Orejo en Marina de Cudeyo²⁵. Igual ocurre con el Área Estratégica Industrial de Castro Urdiales (1ª fase) para crear suelo industrial como ampliación del polígono industrial El Vallegón²⁶, con la Actuación Integral Estratégica Productiva n.º 10, Área de Val de San Vicente, la Actuación

23. Artículo 26 de la Ley de Cantabria 2/2001 modificado por la disposición 4ª del POL.

24. Actuación Integral Estratégica Productiva n.º 9 «Parque Científico -Tecnológico de Santander» del anexo n.º 3 del Plan de Ordenación del Litoral. Aprobado definitivamente en enero de 2004. BOC n.º 14, de 28 de junio de 2004.

25. Actuación Integral Estratégica Productiva n.º 7 «Área de Marina de Cudeyo-Medio Cudeyo», definida en el anexo n.º 3 del Plan de Ordenación del Litoral. El Proyecto fue aprobado de forma definitiva en enero de 2008 (BOC n.º 75 de 17 de abril de 2008). En noviembre de 2009 se procedió a la revisión de este PSIR para albergar determinadas actividades productivas de carácter tecnológico (el Centro de Proceso de Datos del Banco de Santander conocido como el «Bunker») que requieren nuevas condiciones urbanísticas, y para la adaptación a la nueva estructura territorial de la red de autovías. La modificación propuesta cuenta con aprobación provisional BOC n.º 18, de 27 de enero de 2011.

26. Aprobado definitivamente en abril de 2008. BOC n.º 130 de 4 de julio de 2008. Desarrolla una 1ª fase de la Actuación Integral Estratégica Productiva n.º 6 «Área de Castro Urdiales» definida en el anexo n.º 3 del Plan de Ordenación del Litoral.

Integral Estratégica Productiva, Piélagos-Villaescusa y el proyecto de recuperación y restauración ambiental de las canteras de Cuchía y cambio de actividad de usos dotacionales relacionados con el cine²⁷.

Otros PSIR elaborados con el objetivo de desarrollar suelo industrial son: el Parque Empresarial Besaya, el Ecoparque Besaya en las proximidades del anterior, el Polígono Industrial Tanos-Viérnoles y el Gran Área de Desarrollo de Buelna, el denominado Llano de la Pasiega, el Ecoparque energético Campoo-Los Valles y el Parque Empresarial Prado Cervera. La iniciativa más reciente, aunque sin que se haya iniciado su tramitación, es la de desarrollo de un PSIR para construir en el municipio de Cillorigo de Liébana el parque empresarial que impulsa la Asociación de Empresarios de los Valles de Liébana.

Un carácter muy diferente tiene el PSIR Centro de Atención Especializada de Reinosa, Hospital Tres Mares, al objeto de crear suelo dotacional para equipamiento sanitario en la capital de la comarca montañosa meridional de Campoo-Los Valles²⁸. O el Proyecto Universidad Pontificia de Comillas, declarado el 18 de marzo de 2010, concebido como una Actuación Integral Estratégica de Reordenación del territorio de dicha institución en la colina La Cardosa en Comillas y promovido por Activos Inmobiliarios Campus Comillas²⁹.

Algunos PSIR han resultado extremadamente polémicos hasta el punto de que se han visto malogrados. El caso más expresivo es el del denominado PSIR Residencial «El Bojar», declarado en marzo de 2006 al objeto de crear suelo residencial destinado a la construcción de 1.069 viviendas en régimen de protección pública en las inmediaciones del nudo de enlace entre las autovías A-67 y S-20 y colindante con la carretera N-611 en los municipios de Camargo y Santa Cruz de Bezana.

La actuación, promovida por la Dirección General de Vivienda y Arquitectura del Gobierno de Cantabria, desencadenó una gran oposición en la que no faltaron, incluso, acusaciones de vinculación personal del presidente del Gobierno regional con alguno de los promotores que fueron dirimidas ante los tribunales de justicia. Las críticas continuaron en 2008, a propósito de la realización del Informe de Sostenibilidad Ambiental, por parte de los Ayuntamientos afectados, el Colegio de Arquitectos y el de Ingenieros de Caminos de Cantabria argumentando problemas de impacto ambiental, exigencia de grandes movimientos de tierra al situarse en una ladera de fuerte pendiente, dificultades para la adecuación de los accesos y las redes de acometida y problemas derivados del impacto visual y paisajístico.

Tras la aprobación inicial por la CROTU, en junio de 2010, se ha suscitado una intensa y agria polémica al iniciarse inmediatamente, y sin más advertencia que la

27. Actuación Integral Estratégica Ambiental n.º 4 «Canteras de Cuchía» definida en el anexo n.º 3 del Plan de Ordenación Litoral. El Proyecto no ha pasado de la fase de declaración ya que fue suspendido temporalmente por la Consejería de Obras Públicas en febrero de 2010 a causa de las discrepancias entre las empresas VFM Investments y Celtus candidatas a promover el proyecto. La suspensión ha sido levantada en enero de 2011 tras ser desestimado el recurso presentado por Celtus. *El Diario Montañés*, 23/01/2011.

28. Se aprobó de forma definitiva en febrero de 2006 (BOC n.º 44, de 3 de marzo de 2006).

29. La aprobación inicial se ha realizado el 3 de diciembre de 2010 (BOC, n.º 2, de 4 de enero de 2011) y ya se ha procedido a realizar el trámite de información pública a principios de enero de 2011.

publicación en el BOC, el procedimiento de expropiación de unas ochenta fincas cuyos propietarios constituyeron una plataforma de damnificados. Aunque el Gobierno regional insistió en la realización del proyecto en los primeros momentos, la generalización de las críticas y la oposición de los alcaldes y de todos los grupos políticos representados en los Ayuntamientos afectados provocó el cambio radical de la postura del Ejecutivo cántabro y el anuncio de modificación del PSIR y de anulación de las expropiaciones, pese a la resistencia inicial a la retirada del Proyecto.

Poco después los municipios afectados ofrecieron suelo para la construcción de viviendas de protección oficial ante lo cual el Gobierno regional, «agobiado por los perjudicados, censurado desde la otra acera política, presionado por las circunstancias y acuciado por el paso del tiempo»³⁰, planteó la posibilidad de dejar sin efecto el PSIR. Finalmente se ha anunciado la decisión firme del Gobierno cántabro de «desistir» del PSIR de El Bojar³¹. Una decisión que ha sido considerada de forma generalizada como «electoralista» y como un ejemplo más de una política errática en materia de ordenación territorial, más inducida por criterios circunstanciales que asentada sobre sólidos criterios espaciales, urbanísticos y socioeconómicos.

Como puede inferirse de lo expuesto hasta aquí, la mayoría de los PSIR tienen como objetivo la creación de suelo productivo industrial, han sido promovidos por la iniciativa pública, en particular por la Sociedad de Suelo Industrial de Cantabria (SICAN), y han iniciado el proceso de tramitación, no siempre fácil, después de 2004, lo que explica, hasta cierto punto, que sean muy pocos los que han sido aprobados definitivamente.

Es preciso destacar, por otra parte, que el mayor número de proyectos están localizados en la zona litoral, entendida en sentido amplio, un hecho que no parece propiciar la modificación, sino, por el contrario, el reforzamiento del patrón regional de distribución muy desequilibrada de la actividad económica y de la población, concentradas en la franja septentrional y litoral. Cabría, por tanto dudar de la eficacia de los PSIR como instrumentos de ordenación territorial para optimizar la distribución de usos y actividades y corregir desequilibrios.

1.3. *Los proyectos y planes en proceso de elaboración y tramitación*

En Cantabria queda aún mucho por hacer en materia de ordenación territorial como se ponía de manifiesto en las promesas realizadas en la campaña de las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2007. El candidato del Partido Regionalista de Cantabria a la alcaldía de Santander, que era entonces Consejero de Urbanismo y Ordenación del Territorio, destacó que hasta el año 2003 «no existía una política territorial» en Cantabria y expuso la necesidad de culminar una serie de planes, como el

30. *El Diario Montañés*, 12/11/2010.

31. *El Diario Montañés*, 12 y 20/01/2011.

Plan Regional de Ordenación del Territorio, el Plan Especial de la Bahía de Santander, el Plan Especial del Corredor Santander-Torrelavega y el Plan Especial del Medio Rural Pasiego. Entre las medidas legislativas, el candidato regionalista abogó por elaborar una Ley del Paisaje y el reglamento de planeamiento y gestión que desarrolle la Ley del Suelo, además de seguir adaptando los planes generales de ordenación urbana de los ayuntamientos a la normativa urbanística³². Han pasado casi cuatro años desde entonces y apenas se ha avanzado ya que, de ese extenso listado de tareas, sólo se han elaborado, aunque todavía no tengan aprobación definitiva, el Plan Especial de la Bahía de Santander y el Plan Especial de Protección y Ordenación del Territorio Pasiego. No se ha adelantado mucho más en la adaptación de los planeamientos municipales a la normativa vigente desde hace casi una década.

1.3.1. El Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT)

La Ley 2/2001 establecía la necesidad de elaborar un *Plan Regional de Ordenación Territorial* que debía fijar las directrices para la ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma, identificar las pautas generales de su desarrollo socio-económico y, en resumen, definir el modelo territorial deseable que debía proporcionarse a las demás Administraciones Públicas para que elaborasen los instrumentos de planificación específicos de su competencia. En definitiva, el PROT era concebido como el instrumento rector básico y fundamental de la ordenación del territorio cántabro para optimizar su desarrollo sostenible. Sin embargo, el PROT, pese al mandato de la Ley, aún no ha sido elaborado.

Es cierto que desde el año 2008 han aparecido con mucha frecuencia en la prensa regional anuncios sobre la realización de los distintos estudios y trabajos previos necesarios para la redacción del PROT a efectos de su tramitación y aprobación inicial, incluso sobre la terminación y presentación inminente del documento, pero hasta ahora ninguno de ellos se ha hecho realidad.

En mayo de 2009 llegó a anunciarse que se estaba concluyendo e, incluso, se adelantaron sus líneas maestras. Entre ellas se avanzaba el proyecto de creación de un gran corredor industrial de norte a sur de la región, siguiendo el eje de la A-67, la autovía de la Meseta y el futuro Tren de Alta Velocidad, a lo largo del cual se desarrollaría el conjunto de la actividad industrial; un eje bien conectado con el puerto y el aeropuerto de Santander y otras infraestructuras como el futuro AVE del Cantábrico o la Autopista Dos Mares. Con este eje estarían vinculados el desarrollo industrial de Torrelavega-Los Corrales, el entorno Solares-Torrelavega y un tercer núcleo industrial en Reinosa-Mataporquera. Este eje central se vería completado con los espacios industriales previstos en el Plan de Ordenación del Litoral y los polígonos ya existentes y en funcionamiento³³. En cualquier caso, de ser cierto, el proyecto apenas introduciría

32. *El Diario Montañés*, 30/04/2007.

33. *El Diario Montañés*, 02/05/2009.

alteraciones en la desequilibrada realidad territorial de Cantabria, articulada desde hace varias décadas a partir de la T formada por la línea litoral de oeste a este y el corredor Saja-Besaya que la cruza de norte a sur.

1.3.2. El Plan Especial de la Bahía de Santander (PEB)

La CROTU aprobó inicialmente, en sesión de 17 de diciembre de 2008, el *Plan Especial de la Bahía de Santander* elaborado a partir de lo dispuesto en la Ley 2/2001 y de lo previsto como planeamiento de desarrollo del POL (Actuación Integral Estratégica de Reordenación. Bahía de Santander —AIE/REO—). Dos años más tarde, el 3 de diciembre de 2010, la misma Comisión ha aprobado provisionalmente dicho Plan.

El PEB se propone, como objetivo general, establecer el diseño del modelo territorial del Área Metropolitana de la Bahía de Santander a través de la consecución, entre otros, de los siguientes objetivos particulares:

- Mantener el equilibrio entre espacios construidos y espacios libres a fin de conseguir un crecimiento adecuado sostenible.
- Acrecentar la protección, conservación y regeneración ambiental del espacio físico de la Bahía.
- Obtener la rehabilitación y protección del paisaje.
- Potenciar la conservación del patrimonio arquitectónico y civil con un elevado potencial turístico.

El Plan subdivide su ámbito de aplicación en cinco «Categorías de Ordenación» en las que se identifican, delimitan y agrupan ámbitos con similares dinámicas ambientales y procesos territoriales:

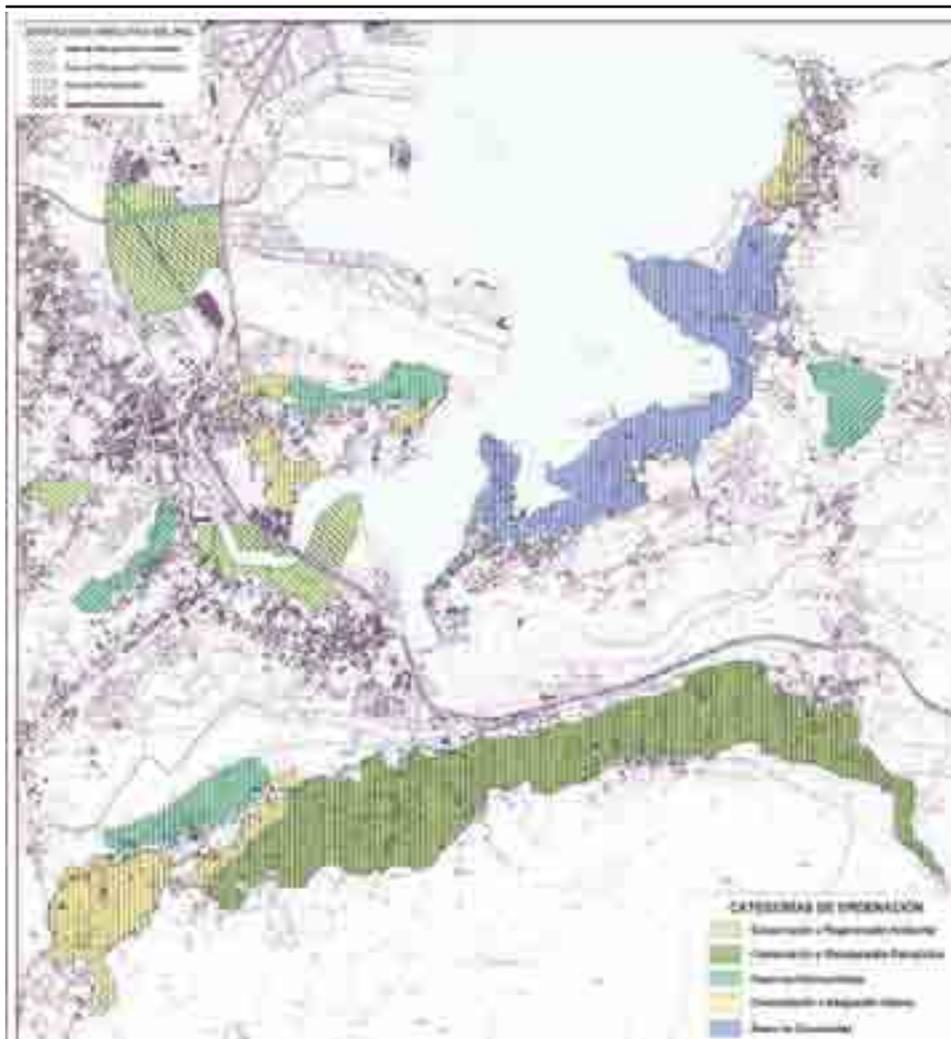
- Conservación y Regeneración Ambiental (CRA),
- Conservación y Recuperación Paisajística (CRP),
- Reservas Metropolitanas (RM) de suelo rústico,
- Consolidación e Integración Urbana (CIU) y
- Áreas de Oportunidad (AO).

1.3.3. El Plan Especial de Protección y Ordenación del Territorio Pasiego (PEPOTP)

El *Plan Especial de Protección y Ordenación del Territorio Pasiego* tiene igualmente su origen en la Ley de Cantabria 2/2001 y ha sido aprobado inicialmente por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en sesión de 26 de febrero de 2010³⁴.

34. BOC n.º 54, de 19 de marzo de 2010.

Mapa 2. Plan especial de la Bahía de Santander. Categorías de ordenación



Fuente: Gobierno de Cantabria. Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo. Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbánstica.

La necesidad de redactar un Plan Especial para este espacio viene justificada por la «profunda crisis de los sectores productivos tradicionales», «una demanda de segunda residencia» y «una posición relativamente cercana a la Bahía de Santander, lo que conlleva la existencia de tensiones inmobiliarias...que previsiblemente se agudizarán en un futuro inmediato con la entrada en servicio del nuevo tramo de la autovía del Cantábrico». El problema clave en este aspecto proviene de la probable

reutilización de las cabañas pasiegas para segunda residencia o alojamiento turístico, la previsible exigencia de articular accesos rodados y acciones de rehabilitación y el alto riesgo de que se produzca un gran impacto ambiental y paisajístico. Por ello los objetivos fundamentales explicitados son: la conservación de la riqueza etnográfica, la preservación de los recursos naturales, la protección del paisaje, el desarrollo del medio rural y la dinamización socioeconómica de su ámbito territorial de aplicación.

Éste se corresponde con el suelo clasificado como rústico en los instrumentos urbanísticos vigentes en los municipios de Arredondo, Liérganes, Luena, Miera, Ruesga, San Pedro del Romeral, Santa María de Cayón, Saro, San Roque de Riomiera, Selaya, Soba, Villacarriedo y Vega de Pas. En el caso de los municipios que carecen de cualquier instrumento urbanístico, el ámbito de aplicación es la totalidad del territorio de dichos términos municipales.

El PEPOTP formula un modelo territorial en el que se han propuesto dos áreas básicas:

- Un Área de Protección, correspondiente a las zonas que poseen singularidades o valores patrimoniales, paisajísticos o ambientales, en la que se integran tres categorías (de Protección de Cabañales, de Protección Ecológica y de Protección Paisajística).
- Un Área de Ordenación referida a las zonas en las que se hace compatible el crecimiento y la reordenación de los usos en el suelo rural con la protección de los valores intrínsecos del territorio. Las categorías que forman esta área son las siguientes: Periférica de Transición, Ordenación Agropecuaria y Ordenación Forestal.

El PEPOTP es, ante todo, *un plan especial de protección del patrimonio territorial y del paisaje pasiego*, pese a no ser excesivamente restrictivo frente a uno de los principales peligros que amenazan a este paisaje, la instalación de parques para la producción de energía eólica a los que se refiere la Disposición Transitoria Quinta.

Por el contrario, el Plan dedica escasa atención a la dinamización socioeconómica de la comarca, como evidencia el hecho de que a este aspecto apenas se dediquen doce páginas de las doscientas treinta y ocho que totaliza la Memoria. El desarrollo socioeconómico propuesto se apoya sobre todo en el turismo, que «debe perfilarse como eje fundamental de la pretendida diversificación económica».

En conjunto podría decirse que, desde esta perspectiva, se trata de un plan extraordinariamente descompensado y desequilibrado, que realiza una apuesta bastante sesgada hacia el uso turístico de la comarca pasiega y su patrimonio territorial con el consiguiente riesgo de que, en caso de llegar a estar vigente, se produzca una cierta «musealización» de la histórica comarca de los Montes de Pas (DELGADO VIÑAS, C., 2003 Y 2006).

2. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, UNA «ASIGNATURA PENDIENTE»

La demora en la aprobación de los principales instrumentos de ordenación territorial, en particular el Plan Regional de Ordenación del Territorio, aunque no es la

única causa, ha contribuido, al retraso aún mayor en la elaboración y actualización de los planeamientos urbanísticos municipales, una de las principales carencias de que adolece la planificación territorial de Cantabria en la actualidad.

Hasta comienzos de la última década del siglo XX contaban con Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) nada más que once municipios: Santander, Torrelavega, Laredo, Santoña, Castro Urdiales, Camargo, Los Corrales de Buena, Suances, Colindres, Piélagos y Marina de Cudeyo. En 2001, cuando se promulgó la LOTRUSCA, este grupo había crecido muy poco con la incorporación de Reinosa y Lamasón, de forma que, al iniciarse el siglo XXI, sólo trece de los ciento dos términos de la Comunidad (12,7%) disponían de este instrumento esencial de ordenación municipal. Otros sesenta y tres tenían aprobadas Normas Subsidiarias de Planeamiento (NNSS) y veinte habían elaborado Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano (PDSU); únicamente seis términos municipales, todos ellos de muy reducidas dimensiones demográficas, carecían de cualquier figura de planeamiento³⁵.

Esta situación guarda, en general, una estrecha correspondencia entre los niveles poblacionales y la categoría del instrumento de planificación vigente en cada municipio. Pero la coherencia es inexistente, a veces, si, en lugar de la población, consideramos otra variable, la desproporcionada presión urbanística y edificatoria que soportan muchos municipios litorales y turísticos con poca población residente permanente, elevados volúmenes de población residente estacional y un extraordinario número de viviendas vacacionales.

El problema más grave es que este estado de cosas ha cambiado muy poco de entonces acá. En la actualidad tan solo dieciocho municipios disponen de PGOU y nada más que cinco de ellos tienen planes posteriores a 2001 y, por tanto, adaptados a la Ley 2/2001 (Santillana del Mar, Potes, Argoños, Comillas y Medio Cudeyo³⁶). Cincuenta y ocho municipios tienen Normas Subsidiarias, otros veinticinco se rigen por Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y dos no tienen ningún instrumento de planeamiento (San Pedro del Romeral y Tresviso).

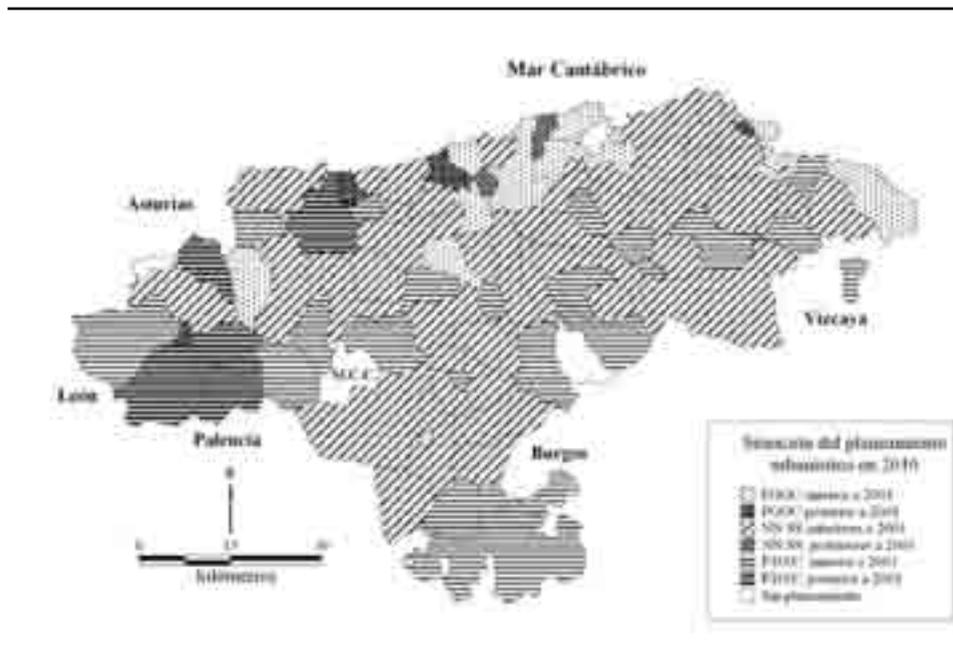
En resumen, de los ciento dos términos municipales en que se organiza administrativamente la Comunidad Autónoma tan solo once (10,8%) disponen de planeamientos elaborados en el siglo actual y acordes con la Ley cántabra del Suelo en vigor, frente a cuarenta y ocho términos municipales que se rigen por instrumentos urbanísticos anteriores. De modo que todavía buena parte de los planes vigentes se apoyan en la Ley estatal de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1992 e, incluso, en la Ley del Suelo de 1976.

En consecuencia, es preciso resaltar que uno de los rasgos más problemáticos del planeamiento urbanístico en Cantabria es la validez legal de instrumentos de pla-

35. Datos procedentes del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Cantabria (<http://www.coaatcan.com/planeamiento/planeamiento.htm>).

36. El PGOU de Medio Cudeyo, que ha sido aprobado de forma definitiva en noviembre de 2010. De acuerdo con el patrón vigente en la etapa de euforia edificatoria en que fue elaborado, contempla la construcción de setecientas viviendas de protección oficial, 1.300 libres, dos hoteles, dos polígonos industriales, un campo de golf, equipamientos deportivos, educativos y culturales.

Mapa 3. Situación del planeamiento urbanístico en 2010



Fuente: Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Cantabria. Elaboración propia.

neamiento claramente inadecuados para dar respuesta a las necesidades y demandas socioeconómicas y urbanísticas actuales, en particular a las que han prevalecido durante la fase de frenesí de la construcción residencial, desde mediados de los años noventa hasta el comienzo de la crisis inmobiliaria presente.

Esto ha supuesto que los procesos de expansión urbanística desmedida hayan tenido lugar bajo criterios y directrices absolutamente inapropiados. En unos casos, los menos, por la inexistencia de figuras de planeamiento urbanístico y en la mayoría porque las disponibles eran manifiestamente incapaces para controlar los nuevos desarrollos urbanísticos en suelo rústico o no urbanizable, como en el caso de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y de las Normas Subsidiarias vigentes, incluso, en términos municipales con gran dinamismo poblacional y constructivo. Y casi siempre porque los instrumentos en vigor, elaborados en un contexto socioeconómico anterior, habían quedado obsoletos para hacer frente a los retos de los recientes procesos de urbanización expansiva.

En este sentido parece conveniente insistir en la demora que está teniendo la adaptación de los planeamientos a la legislación y normativa actuales. Así, después de la promulgación de la Ley de Cantabria 2/2001 todavía se aprobaron algunos no adaptados a ella (NNSS de Santa Cruz de Bezana y Polanco) y, lo que es más grave aún, durante los cinco años de plazo concedidos por dicha Ley para hacer la adaptación a las nuevas disposiciones sólo lo hicieron los municipios de Santillana del Mar en

el litoral occidental y Potes en la comarca montañosa meridional de Liébana (fuera de dicho plazo lo han hecho también Argoños, Comillas y Medio Cudeyo). Esto significa que la dotación de normativa de ámbito regional, por escasa y tardía que haya sido, no ha acabado con la resistencia de la administración local a elaborar los planes correspondientes a su escala.

En parecida situación se encuentran municipios que tienen que adaptar su normativa urbanística al Plan de Protección del Litoral y/o a las figuras de protección de los espacios naturales, como sucede en el caso de los incluidos en los Parques Naturales de las Marismas de Santoña, de Oyambre y de las Dunas de Liencres, algunos de ellos situados en áreas con una gran presión edificatoria y urbanística.

La parálisis en el proceso de revisión y aprobación de los instrumentos de ordenación y los problemas suscitados por las carencias y deficiencias del planeamiento municipal han sido reiteradamente denunciados desde hace tiempo y desde instancias muy diferentes. La acusación que más se repite en boca de la mayor parte de los agentes urbanísticos, privados y públicos, es la provocación de incertidumbre e inseguridad jurídica, según acusaba en febrero de 2008 el Consejo Urbanístico de Promotores. Como resultado de lo cual se asegura que muchos municipios de Cantabria están sufriendo un nocivo retraso en su desarrollo económico y social debido a que tienen paralizados sus PGOU, en algunos casos desde hace más de una década (Los Corrales de Buelna, Laredo, Camargo).

Entre los factores causales de esta situación se apuntan muchos y muy variados: desidia e inacción de las administraciones local y regional, errores de tipo técnico-administrativo, demora en la elaboración de los planes territoriales regionales, falta de voluntad política, uso instrumental del planeamiento como arma de confrontación partidista, complejidad y variabilidad de la legislación urbanística, elevado coste económico del proceso, excesiva duración temporal del mismo, descoordinación entre los ayuntamientos y la CROTU e, incluso, falta de capacidad técnica y actuaciones excesivamente rigoristas de esta Comisión, que ha aprobado sólo cinco planes generales entre 2004 y 2010.

No debe obviarse tampoco que muchos de los rechazos y devoluciones de los proyectos por parte de la CROTU, e incluso de algunas sentencias judiciales de anulación, están motivadas por diferentes tipos de deficiencias, muchas medioambientales pero, también, por proyecciones de crecimiento urbanístico e inmobiliario desmedido y excesos e irregularidades en la clasificación de suelo urbano; un rasgo que se repite con mayor frecuencia en los proyectos de planeamiento urbanístico presentados en la etapa de la llamada «burbuja inmobiliaria».

Algunas de estas imputaciones han sido corroboradas por cargos técnicos y políticos de la Consejería competente, entre ellos el propio Director General de Urbanismo, que recientemente han coincidido en tildar de «complejo y engorroso» el procedimiento establecido por la Ley 2/2001, cuyo contenido calificaron de muy riguroso e incluso de «terrorífico»³⁷.

37. «se está imponiendo una aplicación estricta y rigurosa de la Ley del Suelo que, de hecho, impide aprobar planes generales». *El Diario Montañés*, 26/10/2010.

Un informe interno elaborado a finales de 2009 por los técnicos de la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo revela precisamente ese «estado de precariedad» en los planeamientos municipales y califica de poco explicable que sólo cuatro de los ciento dos municipios de Cantabria dispusieran en esa fecha de un plan general actualizado. Si bien, en el mismo informe se prevé que más de setenta municipios tengan aprobado un PGOU a finales de 2012³⁸.

Es más que probable que no se pueda cumplir ese plazo, pero la realidad es que se está produciendo un verdadero avance, casi una carrera contra reloj, en la elaboración de planeamientos³⁹. De modo que, a finales de 2010, más de sesenta municipios cántabros tienen proyectos de planeamiento urbanístico en distintas fases de elaboración de acuerdo con la relación de expedientes en tramitación publicada por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística.

Entre los más avanzados está el PGOU de Santander que, iniciado en 2005 y aprobado provisionalmente en diciembre de 2010, sólo está pendiente de la aprobación definitiva de la CROTU. Y también el de Camargo, un municipio periurbano de la capital regional, que ha aprobado provisionalmente el 30 de diciembre de 2010 un plan cuya elaboración ha sufrido una larga y complicada peripecia.

Tal vez no sea desatinado interpretar este hecho a la luz del impacto de la actual crisis económica en el sentido de que, paralizada la actividad constructora en que muchos municipios cántabros han apoyado su economía y numerosos Ayuntamientos sus finanzas, los planes urbanísticos empiezan a ser valorados como instrumentos eficaces para estimular la actividad a través del incentivo de la construcción de viviendas sociales y del aumento de suelo de uso productivo para la creación o ampliación de tejido industrial. Un cambio de percepción que está siendo facilitado por la menor demanda de suelo para construcción residencial y, en consecuencia, por la disminución de las expectativas de ganancias rápidas y del riesgo de pérdidas durante el plazo de suspensión de licencias, la moratoria que conlleva todo proceso de planeamiento.

3. LA MODIFICACIÓN ACTUAL DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y PLANEAMIENTO

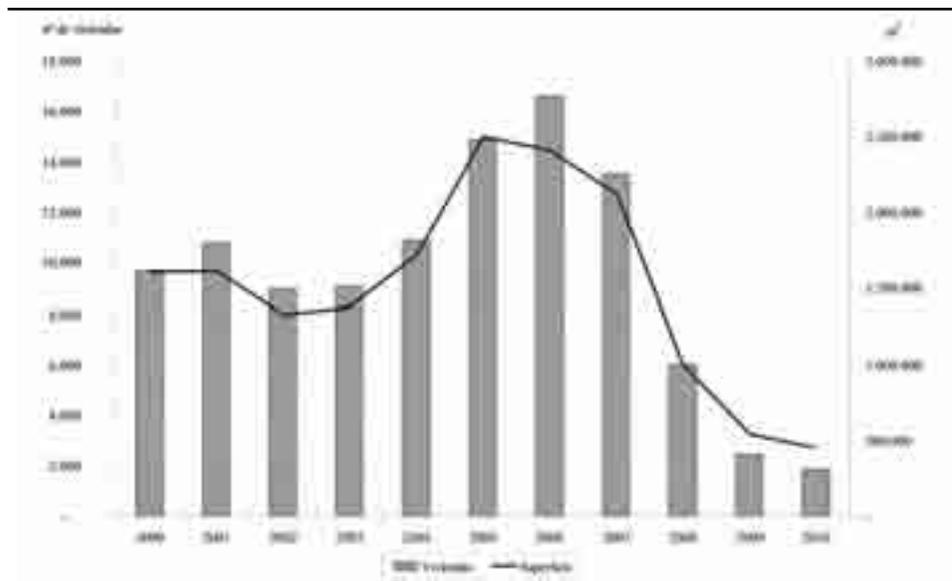
3.1. *Los secuelas de la «Burbuja Inmobiliaria» en Cantabria*

Bajo la normativa y con los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico expuestos hasta aquí, en Cantabria ha tenido lugar un proceso continua-

38. «los intentos de avances han chocado frontalmente con los cambios de la legislación, con las nuevas leyes de las que se ha dotado Cantabria que han condicionado y marcado los futuros planeamientos». *El Diario Montañés*, 16/11/2009. No obstante un año más tarde la propia Consejería no ocultaba su preocupación porque cuarenta y tres ayuntamientos cántabros (42%) tuvieran «sin actividad» la modificación de su planeamiento. *El Diario Montañés*, 19/09/2010.

39. Desde el año 2004, tras la aprobación del POL, se ha acelerado el proceso de revisión y elaboración de planeamientos y, en mayor medida aún, durante los años 2009 y 2010.

Gráfico 1. *Evolución de los visados de dirección de obra nueva para la construcción de viviendas*



Fuente: Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Cantabria. Elaboración propia.

mente acelerado de urbanización y de artificialización de suelo análogo, o más intenso si cabe, al que ha ocurrido en buena parte del territorio español.

Según los datos del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) en su informe sobre los *Cambios de ocupación del suelo en España (2006)*, en el período 1987-2000 la superficie artificial ha aumentado en Cantabria en 22,1%. La mayor parte de ese incremento ha correspondido a las zonas urbanas, que han experimentado un crecimiento en términos absolutos de 879,9 Ha (9,9%) pasando a representar en el año 2000 el 70,7% de la superficie artificial. En los primeros cinco años del siglo XXI se han artificializado otras 2.000 Ha, más del doble que en los trece años anteriores.

En este aspecto destaca el predominio que ha adquirido el tejido urbano discontinuo en el nuevo crecimiento de la superficie artificial, hasta el punto de significar el 66,2% de las nuevas áreas urbanas cántabras. Asimismo, resalta el hecho de que el mayor aumento del espacio urbanizado se ha producido en la franja costera a causa de la expansión de las urbanizaciones de viviendas de segunda residencia asociadas al turismo y al desarrollo de la autovía A-8 (DELGADO VIÑAS, C., 2008b).

La mayor parte del territorio artificializado en Cantabria corresponde al suelo consumido para la construcción de viviendas, una actividad que ha experimentado un auge espectacular desde mediados de los años noventa del siglo XX. Así, los datos del Ministerio de Fomento avalan que, entre 1990 y 2010, la construcción de viviendas ha

consumido en Cantabria una superficie superior a veinte millones de metros cuadrados la mayor parte de los cuales (66,4%) ha sido edificada entre 2000 y 2010.

Los datos proporcionados por el último Censo de Población y Vivienda indican que, sólo en el decenio 1991-2001, se han edificado en Cantabria 58.683 viviendas, el 26,0% del parque inmobiliario regional al inicio de la década⁴⁰.

El ritmo constructivo se ha ido precipitando hasta culminar a mediados de la primera década del siglo XXI.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Cantabria, en los casi trece años comprendidos entre 1998 y 2010 se visaron en Cantabria contratos de obra para la construcción de 123.193 viviendas que representan el 54,6% del total de viviendas censadas en 1991.

La mayoría de esas viviendas se han levantado durante la primera década del siglo XXI. Así, de acuerdo con los datos del anterior Ministerio de la Vivienda, si entre 1991 y 2000 se iniciaron en Cantabria realmente 36.183 viviendas y se terminaron 24.535, entre 2001 y 2009 se empezaron otras 65.449 y se terminaron 67.766; estas últimas representan el 23,6% del parque de viviendas censadas en 2001⁴¹.

Al igual que en otras regiones españolas, también aquí, como se ha apuntado antes, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico se han retrasado demasiado para poder controlar o, al menos, gestionar el desmesurado desarrollo de la construcción residencial. Entre otras razones porque los instrumentos básicos de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma son muy recientes y limitados hasta hace poco a la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de 2001 y el Plan de Ordenación del Litoral aprobado en 2004.

Por otro lado, aunque el POL ha sido valorado positivamente, también se reconoce de forma casi unánime que ha llegado cuando ya estaba muy avanzada la urbanización de buena parte de los espacios litorales, después de que durante muchos años se hubiera permitido una ocupación casi incontrolada de la franja costera. Una situación que el POL apenas podía modificar puesto que excluye los terrenos que ya eran urbanos, urbanizables y tenían aprobado previamente un plan parcial.

No obstante, y pese a que el POL no tiene un carácter demasiado restrictivo, es indiscutible que sí establece una normativa reguladora de las actuaciones urbanísticas e impone notables limitaciones sobre la construcción, lo que provocó la oposición de algunos municipios costeros que llegaron a presentar un recurso de inconstitucionalidad. Es esto lo que explica que, algunos años después de la entrada en vigor del POL, en el litoral de Cantabria persistan situaciones conflictivas calificadas como «puntos negros» en la terminología de los informes anuales elaborados por Greenpeace bajo el título *Destrucción a toda costa* (Castro Urdiales, Laredo, Noja, Arnuero, Santander, Piélagos, Miengo, Suances, Valdáliga y San Vicente de la Barquera).

40. En el mismo período de tiempo se han construido en toda España 3.737.601 viviendas, que representa el 21,7% del parque existente en la primera fecha.

41. El 24,3% de las 616.698 construcciones existentes en Cantabria, lo que equivale a 149.974 en valores absolutos, corresponde al año 2000 y posteriores y un 56,90% (350.954) son de uso residencial, según datos de la Dirección General del Catastro correspondientes a enero de 2010.

El retraso en la elaboración y tramitación de los planes de ordenación y urbanísticos adecuados y las deficiencias y carencias de los vigentes ha generado confusión e inseguridad jurídica, como ha sido criticado con frecuencia y al unísono por distintos sectores implicados, incluida la organización ecologista ARCA (Asociación para la defensa de los Recursos Naturales de Cantabria).

Esta situación es puesta de manifiesto por la frecuencia con que se produce la anulación judicial de instrumentos de planificación territorial y se emiten sentencias de derribo de viviendas construidas ilegalmente. Entre las causas que la han provocado destaca la renuencia de muchos municipios a adaptarse a la nueva normativa regional y el «bloqueo general del planeamiento». Y son precisamente los términos municipales con mayor presión constructora los que parecen presentar más resistencia a la elaboración, revisión y actualización de sus instrumentos y figuras de planeamiento urbanístico.

Pero la disponibilidad de un plan urbanístico actualizado tampoco es, muchas veces, garantía suficiente, porque buena parte de la normativa y planes aprobados se basan en criterios expansivos que impulsan procesos de urbanización por encima de lo razonable y que, en algunos casos, pueden calificarse de verdadero «fraude de ley» o, cuando menos, ser considerados como una aberrante deformación de la finalidad teórica que pudiera tener la planificación territorial (DELGADO VIÑAS, C., 2007 Y 2008c). Así, la verdadera devastación del territorio suele realizarse dentro de la más estricta legalidad, pudiendo llegar a ser el planeamiento un eficaz instrumento de depredación del territorio y de incitación al consumo irracional de suelo para uso residencial⁴².

Aunque menos exagerados que en otras regiones españolas, que tienen una presión urbanística más fuerte, también en Cantabria numerosos términos municipales del litoral y algunos del interior han elaborado planes urbanísticos desproporcionados, casi siempre vinculados a la construcción de viviendas vacacionales. Bastantes de estos planeamientos desmesurados, entre los que se encuentran los de algunos de los municipios que ya estaban teniendo mayor crecimiento edificatorio, han sido anulados por sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, como ha sucedido, entre otros, con los de Alfoz de Lloredo, Santa Cruz de Bezana, Polanco, Bareyo o Colindres.

Uno de los efectos colaterales indeseados de la aplicación del POL ha sido el desplazamiento de la presión constructora de viviendas secundarias hacia las áreas próximas no afectadas directamente por dicho instrumento limitador. Es eso lo que explica, en gran medida, que muchos municipios bien situados, accesibles desde el litoral y con reservas de suelo a precios más bajos, que hasta entonces no habían sufrido la «fiebre» urbanizadora, empezaran a diseñar proyectos de planeamiento que, a su escala y en sus circunstancias, podríamos calificar de excesivos.

Por otro lado, hasta hace relativamente poco no se habían conocido en Cantabria casos importantes de actuaciones urbanísticas decididamente ilegales y delictivas similares a las que, desgraciadamente, han adquirido un protagonismo estelar en otras regiones españolas. Sin embargo, en los últimos años, numerosas actuaciones urba-

42. Un diario regional denunciaba también hace pocos años la legalidad con que se estaba llevando a cabo la depredación urbanística del territorio en Cantabria. *El Diario Montañés*, 10/06/2007.

nísticas han empezado a llegar a los tribunales de justicia, especialmente en el sector costero oriental, siendo un caso paradigmático el de Castro Urdiales.

Lo que sí ha sido, y es, relativamente frecuente son las prácticas irregulares, propiciadas por el retraso en el deslinde del litoral y por las carencias del planeamiento. Y también la comisión de infracciones consistentes generalmente en la concesión de licencias ilegales por parte de Ayuntamientos sin planes urbanísticos aprobados, o anulados judicialmente, que tratan de poner en práctica una política de hechos consumados. Además, aunque la mayoría de los casos se refieren a urbanizaciones de segunda residencia en los municipios litorales, tampoco esta área tiene la exclusividad en esa problemática, que se va extendiendo a las comarcas montañosas interiores.

En muchas ocasiones estas situaciones tienen su origen en las discrepancias, cuando no verdadera descoordinación, entre las diferentes instancias administrativas con competencias en la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico. La manifestación más evidente de estos hechos es la frecuencia, cada vez mayor, que tienen en Cantabria los denominados «conflictos urbanísticos». Problemas que, además de reflejar el carácter codicioso de las instancias que elaboran proyectos de uso insensato y abusivo del territorio, son una muestra del buen y sano funcionamiento de la descentralización jerarquizada de competencias, que establece garantías y cautelas para velar por los intereses públicos generales por encima de los privados y particulares, lo que podríamos considerar como una especie de «salvaguardia de la legalidad urbanística».

Uno de los casos más complejos y expresivos de la conflictividad vinculada a los retrasos y deficiencias del planeamiento ambiental y urbanístico en Cantabria, y que mayor impacto mediático ha tenido en los últimos tiempos, ha sido el de la construcción en el municipio de Piélagos⁴³ de la urbanización «Costa Verde» ubicada en el Alto del Cuco, en la ladera meridional del monte de La Picota⁴⁴. El Ayuntamiento de Piélagos, sobre el que ya recaían cuatro sentencias de derribo de otras tantas urbanizaciones, dio luz verde en marzo de 2004 al Plan Parcial del Alto del Cuco, poco antes de que se aprobara definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral que, en su primera redacción, protegía cómo área de interés paisajístico los terrenos que fueron objeto de dicho plan parcial. Terrenos que, por otra parte, estaban clasificados como urbanizables en el PGOU de 1986, revisado en 1993 y vigente entonces, y disponían

43. El término municipal de Piélagos, situado en el sector occidental del área periurbana de Santander, tiene 21.268 habitantes en 2010, una cifra a la que se ha llegado en un período de tiempo muy breve ya que en 1991 su población era 9.537 habitantes y 12.517 en 2001, lo que representa un crecimiento espectacular y continuamente acelerado en los últimos veinte años (3,1% anual entre 1991 y 2001 y 7,8% anual de 2001 a 2010). El Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Cantabria ha visado en la primera década del siglo actual contratos para la construcción de 8.337 viviendas en un municipio que en el Censo de 2001 disponía de un parque inmobiliario formado por 5.235 viviendas, lo que, de haberse edificado todas, representaría un incremento de 159,3%. Piélagos, junto con Castro Urdiales, es uno de los municipios cántabros donde la actividad inmobiliaria y las actuaciones urbanísticas han alcanzado mayores cotas de conflictividad y judicialización.

44. El proyecto consistía en la construcción de 107 viviendas colectivas, 165 chalets adosados, 78 pareados y otros 45 en parcelas aisladas. En total 395 viviendas levantadas sobre 70.187 m² a los que hay que añadir otros 1.607 m² para usos comerciales y sociales; el presupuesto total ascendía a 8,7 millones de euros.

Imagen 1. *Urbanización «Costa Verde» en el Alto del Cuco*

Fotografía: Carmen Delgado Viñas (imagen tomada el 6 de abril de 2007).

de informe favorable de la Consejería de Medio Ambiente, aunque posteriormente se manifestó contraria a la urbanización en la CROTU⁴⁵.

El Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, basándose en un informe pericial negativo a la urbanización, emitió a principios de abril de 2007 una sentencia de anulación del Plan Parcial del Alto del Cuco «por su impacto brutal sobre el paisaje» y por vulnerar la Ley del Suelo de Cantabria⁴⁶. A mediados del mes de julio el mismo Tribunal dictó una providencia para que se paralizasen las obras de ejecución del Plan Parcial del Sector 2 del Alto del Cuco. Más tarde, otra sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo anuló las licencias concedidas por el Ayuntamiento de Piélagos para la edificación de ciento veintidós viviendas en el mismo sector, lo que podría conllevar la demolición de las que ya estaban parcialmente construidas.

Estos hechos coincidieron en el tiempo con las primeras sentencias de los tribunales condenando a la empresa constructora Fadesa, asociada ya a Martinsa, a devolver las cantidades anticipadas por los compradores por no haberse entregado los edificios en el plazo previsto en el contrato. Como colofón, una sentencia dictada en noviembre de 2008 por el Juzgado de Primera Instancia número 6 de Santander estableció que Martinsa-Fadesa tendría que devolver las cantidades entregadas, con intereses, así como las letras de cambio que no habían sido abonadas.

Después de tres años, a finales del verano de 2010, han quedado solventados los problemas desde la perspectiva de los compradores de parcelas y viviendas, sin embargo el conflicto urbanístico sigue abierto ya que queda pendiente del pronunciamiento sobre

45. A finales de 2008 el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria archivó una acusación de prevaricación que la Fiscalía había formulado contra la Consejería de Medio Ambiente por aquel informe de impacto ambiental.

46. El País, «Monte rebanado para chalets», 31/12/2006.

el recurso de casación interpuesto contra la anulación del Plan Parcial del Alto del Cuco, que el Tribunal Supremo admitió a trámite y sobre el que se declaró competente. En el caso de que el alto Tribunal considerase que ese Plan Parcial no era ilegal, y una vez que las licencias de construcción han sido declaradas nulas por sentencia firme en dos juicios anteriores, la promotora estaría en condiciones de exigir indemnizaciones a las administraciones involucradas ya que actuó sobre un Plan Parcial que estaba aprobado por el Ayuntamiento de Piélagos y el Gobierno de Cantabria a partir de unos informes positivos cuyos autores fueron ya objeto de una sentencia absolutoria.

Los daños paisajísticos y medioambientales producidos persisten varios años después de iniciarse el conflicto y su reparación es aun más difícil, cuando no imposible.

3.2. *La proliferación de sentencias judiciales de derribo de viviendas y urbanizaciones*

Las sentencias sobre el Plan Parcial del Alto del Cuco elevaron a casi mil trescientas el número de las viviendas que han sido declaradas ilegales en Cantabria desde 1994, cuando el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad dictó la primera orden de derribo. En la actualidad, tienen sentencia firme de derribo en la costa de Cantabria más de seiscientas viviendas situadas en Argoños, Arnuero, Escalante, Miengo, Piélagos y Santillana del Mar, además de varios edificios en Santander. Como puede observarse, la mayoría de las viviendas que deben ser demolidas corresponden a urbanizaciones de viviendas vacacionales ubicadas en la Marina Oriental.

El primero de los casos, y tal vez el más emblemático, es el de la urbanización El Encinar en la playa de La Arena (Arnuero) sobre la que, desde mayo de 1994, gravita una orden de derribo de lo edificado por considerar que los terrenos sobre los que se asienta no reunían los requisitos para ser clasificados como urbanos.

Dichos terrenos corresponden a 26.000 m² que el Ayuntamiento de Arnuero había calificado como suelo urbanizable en 1990 a través de una modificación del Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano vigente desde 1987. En el proyecto de las Normas Subsidiarias, que fueron aprobadas en 1990, ese suelo figuraba como urbanizable, pero la Comisión Regional de Urbanismo (CRU), al aprobarlas definitivamente, lo clasificó como suelo urbano. A partir de esta indebida clasificación, no recurrida por el Ayuntamiento, éste concedió en 1991 licencia para construir ciento cuarenta y cuatro apartamentos.

En junio de 1992 comenzaron las protestas, lideradas por ARCA, para intentar parar las obras al tiempo que se presentaba una demanda de impugnación de las NNSS y de la licencia de obras ante el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. El resultado de esa demanda fue la anulación de las NNSS de Arnuero en 1993 y de las licencias de construcción al año siguiente; seis años más tarde el Tribunal Supremo confirmó la sentencia de derribo y poco después el TSJC ordenó al Consistorio que pusiera en marcha los trámites para hacerla efectiva⁴⁷.

47. Un periódico local titulaba entonces, con bastante ingenuidad, «La justicia pone punto final al desmán en las costas cántabras». *El Diario Montañés*, 07/01/2001. El alcalde gobernante del municipio de Arnuero en aquellos momentos, condenado por prevaricación, era, a su vez, promotor inmobiliario.

En sentencia de 9 de marzo de 2005 el TSJC reconoció que los afectados habían sufrido daños morales y debían ser indemnizados por el Gobierno de Cantabria y el Ayuntamiento de Arnuero. En la misma sentencia el TSJC apreciaba indicios de que los miembros de la CRU prevaricaron en 1990 al cambiar la clasificación de los suelos de forma «ilegal y arbitraria», a pesar de que tenían informes que les advertían de que podían incurrir en delito al hacerlo⁴⁸.

El Ayuntamiento de Arnuero concedió en subasta pública, en septiembre de 2006, las obras de demolición de una parte de la urbanización a una empresa navarra que, dos meses más tarde, denunció que estaba recibiendo amenazas y desistió de acometer el derribo. En junio de 2007 el TSJC consideró que el Ayuntamiento podía conceder el contrato a otra de las empresas concurrentes y, unos meses más tarde, el Consistorio encargó los trabajos a la Inmobiliaria Arnuero, filial de la empresa Cenavi, la constructora que había edificado las viviendas, después de que el concurso quedara desierto una vez más. Los edificios que tenían que ser derribados eran los bloques en los que se encontraban cuarenta y dos apartamentos, de propiedad de la misma inmobiliaria, cuya construcción no había concluido. A pesar de las presiones para evitar la ejecución del derribo, la demolición tuvo lugar el día 29 de abril de 2009, prácticamente quince años después de que se dictara la sentencia firme.

La demolición de los cuarenta y dos apartamentos de La Arena marcó un hito en el largo y tortuoso proceso judicial contra las construcciones ilegales en Cantabria. Entre otras razones porque, tras el derribo, se abrió la vía legal a la reclamación de indemnizaciones millonarias que los damnificados pueden interponer contra los Ayuntamientos y el Gobierno regional, que fueron quienes autorizaron las edificaciones y concedieron las oportunas licencias urbanísticas⁴⁹. El hecho ha sido, además, ampliamente utilizado para despertar un aparente «clamor popular» de rechazo de las demoliciones apelando a sus costes económicos y humanos.

Sobre el municipio de Argoños, próximo al anterior, pesan doce sentencias de derribo que afectan a doscientas sesenta y tres viviendas cuyo coste de demolición, incluida la redacción del proyecto de ejecución y las indemnizaciones, podría ascender a más sesenta millones de euros, una suma inasequible para el Ayuntamiento⁵⁰.

Los casos de Argoños fueron el germen de la organización en 2004 de una asociación de afectados con el nombre de Asociación de Maltratados por la Administración

48. Sin embargo, ese mismo año la Fiscalía archivó la investigación contra los miembros de la CRU por considerar que las responsabilidades penales que podrían haberse exigido habían prescrito.

49. Concluida la demolición, la empresa Cenavi presentó al Ayuntamiento de Arnuero una factura de 300.000 euros como importe de los trabajos realizados; posteriormente, la propia empresa, como propietaria de los edificios derruidos, interpuso una demanda civil reclamando una indemnización de cerca de ocho millones de euros por responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Arnuero y al Gobierno de Cantabria.

50. En 2007 y 2008 el Ayuntamiento convocó concursos para adjudicar los derribos, pero quedaron desiertos al no presentarse empresas candidatas. Entre mayo y septiembre de 2009 varios autos del TSJC han exigido la demolición inmediata, cuyo coste se calcula en 2,7 millones de euros. Tras solicitar sin éxito un crédito, el Ayuntamiento tuvo que consignar en el presupuesto de 2010, que asciende a un total de 7,1 millones de euros, una partida por aquel importe para hacer frente a las sentencias de derribo.

(AMA) que, al parecer, ha ejercido algún tipo de influencia sobre las posibles empresas adjudicatarias de los contratos de demolición⁵¹ y protagonizado casi en exclusiva el movimiento contra la ejecución de las sentencias de derribo.

En el municipio de Piélagos tienen sentencias firmes de derribo varias urbanizaciones localizadas principalmente en la localidad costera de Liencres. Es el caso de la urbanización Entrelinde con sentencia de septiembre de 2001 del Tribunal Supremo por levantarse en suelo no urbanizable. Igualmente las urbanizaciones Cerrías I y II sobre las que pesan sentencias basadas en la falta de publicación del Estudio de Detalle, la clasificación improcedente de los terrenos como suelos urbanos y, en el segundo caso, además, incumplimiento del artículo 138 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

3.3. *Las actuales reformas de los instrumentos vigentes de planificación territorial y urbanística*

En diciembre de 2007 el Parlamento de Cantabria aprobó, por unanimidad, «encomendar al Gobierno regional que (...) establezca, en el plazo más breve posible, un plan encaminado a dar solución, en la medida de lo legalmente viable, a los problemas planteados»⁵².

Ante esta nueva situación, el TSJC dictó una providencia en la que acordaba la paralización cautelar y la suspensión temporal de los actos de ejecución de las sentencias de derribo a la espera de que el Gobierno autonómico precisara el alcance de las medidas que se iban a adoptar y, sobre todo, conocer si alguna de las urbanizaciones podría ser legalizable con los planes urbanísticos en proceso de tramitación.

El Gobierno regional comenzó por elaborar un informe para analizar «caso por caso» las veintitrés resoluciones judiciales que ordenaban la demolición de viviendas en los municipios costeros y, así, dar respuesta al requerimiento del TSJC. No obstante, desde la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo se avanzó que la mayoría de las viviendas sentenciadas no se pueden legalizar, por lo que el Gobierno instará el cumplimiento de las sentencias⁵³. El propio Consejero, tras la remisión del pertinente informe al TSJC, declaró que «promover una ley de punto final sería claramente inconstitucional» ya que «No puede establecerse una norma con rango de ley que tenga por objeto que no se cumpla la ley»⁵⁴. Al mismo tiempo anunciaba la elaboración inmediata de un Plan de Actuación con las posibles medidas que desde el punto de vista legal podrían adoptarse para normalizar algunas de las situaciones.

51. Se han denunciado presiones disuasorias para que no se presenten a los concursos y amenazas para que se retiren. *El Diario Montañés*, 09/04/2008.

52. *El Diario Montañés*, 16/03/2008.

53. *El Diario Montañés*, 15/06/2008.

54. Sin embargo, el propio Consejero también sugirió a la asociación ecologista ARCA que tuviera «una visión de las cosas más amplia que la puramente ambientalista» porque «Hay veces que los daños pueden ser mayores que los puramente ecológicos». *El Diario Montañés*, 25/06/2008.

Inmediatamente aumentaron las presiones ejercidas por AMA a través de diferentes fórmulas de movilización (marchas de protesta y manifestaciones en Santander ante la sede del Parlamento regional, denuncias ante el Parlamento Europeo de la situación debida a la «desidia, abandono y falta de trabajo» que, a su juicio, ha demostrado el Gobierno regional⁵⁵) en demanda de una solución basada en la *legalización y regularización mediante la adecuación de las normativas, compensación a partir de los aprovechamientos urbanísticos municipales, indemnización previa al derribo y amnistía general de las viviendas a través de Ley*.

Casi al mismo tiempo las posturas del Gobierno regional y de todos los partidos del arco parlamentario cántabro empezaron a modificarse. Pocos meses después de las declaraciones reseñadas antes, el Consejero de Obras Públicas afirmó que el Ejecutivo cántabro podría modificar los instrumentos de ordenación sobre los que tiene competencia y posibilidades de actuación directa, la Ley del Suelo, el Plan de Ordenación del Litoral y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, donde fuera necesario, para adecuarlos a las distintas sentencias de derribo, tras descartar, de nuevo, un proyecto de «ley de punto final» por considerar que sería «claramente inconstitucional»⁵⁶. Aseguró también que, con las medidas contenidas en el Plan de Actuación presentado entonces en el Parlamento, se podría evitar el derribo de la mayoría de las viviendas con la excepción de las ciento cuarenta y cuatro de La Arena de Arnuelo (situadas en área de protección ecológica en el POL) y veinticuatro de Cerrias I y II en Liencres cuyos terrenos, tras su derribo, deberían recuperar las «condiciones iniciales» y quedar integrados en el Área de Interés Paisajístico establecida por el POL.

Como solución a estos casos se planteaban alternativas basadas en la utilización de la figura urbanística del «sistema general de espacios libres», que implica habilitar suelo en otro lugar, mediante la revisión del pertinente Plan General de Ordenación Urbana, y construir allí las nuevas viviendas con las que se podría compensar a los propietarios de las demolidas. En cuanto a las urbanizaciones sentenciadas en el municipio de Argoños, el Plan de Actuación del Gobierno regional proponía hacer una revisión del PORN del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel

55. El 2 de diciembre de 2008 una delegación de la Asociación de Maltratados por la Administración (AMA) se desplazó a Bruselas (Bélgica) para registrar ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo una propuesta concreta con una petición, apoyada en 17.000 firmas recogidas, de cambio del marco legislativo comunitario en lo relativo a la ejecución de las sentencias de derribo. En concreto, se pretende impedir la ejecución de las sentencias hasta tanto los afectados no hayan percibido las indemnizaciones a las que tengan derecho, tanto por los daños morales como por el valor real del patrimonio. El coste de la demolición de las viviendas con sentencia de firme en esos momentos se calculaba en doscientos treinta y cuatro millones de euros. *El Diario Montañés*, 02 y 03/12/2008. La mesa de la Comisión de Peticiones admitió a trámite la iniciativa y la Comisión acordó el envío de sendas comunicaciones a los Gobiernos de Cantabria y a la Oficina Permanente de España instándoles a tomar medidas, reclamando más información y solicitando al Gobierno de Cantabria que reconociera los propietarios de viviendas afectadas por sentencia de derribo el derecho a recibir indemnizaciones justas. El europarlamentario socialista David Hammstein pidió «responsabilidades a las autoridades que hayan visado las obras», al tiempo que exigió «una compensación justa a las personas perjudicadas». *El Diario Montañés*, 17/04/2009 y 29/05/2009.

56. *El Diario Montañés*, 22 y 23/10/2008.

para rectificar determinadas zonas y usos con el fin de facilitar la legalización de las urbanizaciones La Llana, Pueblo del Mar y Las Llamas, salvo una veintena de viviendas. La modificación del PORN sería sólo un primer paso, al que habría de seguir la revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) del municipio.

De todas formas, estas propuestas de solución tampoco satisficieron en absoluto a los propietarios afectados, que amenazaron con utilizar la vía penal y llevar el caso ante el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo; ni a los Ayuntamientos, porque, en última instancia, exigiría una actuación complementaria en la revisión futura del PGOU.

El Plan de Actuación fue remitido en julio de 2009 al Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, casi al mismo tiempo que se produjo una verdadera avalancha de autos del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria urgiendo las demoliciones en cumplimiento de sentencias firmes.

Como salida a esta complicada y contradictoria situación parece haberse iniciado una carrera, casi vertiginosa, de búsqueda de soluciones, hasta el punto de que el Consejero de Obras Públicas empezó a hablar de una nueva legalidad que podría surgir de este proceso.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (TSJC) resolvió a principios de 2010 que el documento del Plan de Actuación remitido por el Gobierno regional carecía de utilidad para detener el proceso de derribo y que, por tanto, «no debe ser tenido en cuenta», lo que implicaría que la demolición era la única alternativa contemplada por el Tribunal para las viviendas afectadas por sentencia firme. Según el Tribunal, en el Plan de Actuación «no se contiene medida de ejecución de la sentencia», por lo que no puede ser considerado «ni obstáculo ni óbice para ninguno de los actos procesales tendentes al cumplimiento» de los autos dictados⁵⁷. De esta forma, el Plan de Actuación quedó desactivado casi a la vez que se empezaban a tramitar algunas de las medidas que contemplaba⁵⁸.

La reacción de los afectados, que no se hizo esperar, fue amenazar con denunciar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ante el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), presentar querellas criminales

57. *El Diario Montañés*, 07/02/2010. Poco antes el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria había expresado fundadas dudas sobre la posibilidad material y jurídica de proceder a la legalización de las construcciones afectadas por sentencia firme de demolición ya que la modificación de la normativa propuesta «no puede ser 'ad hoc'», al tiempo que apuntó que «hay que pedir a las administraciones que sean coherentes con los espacios declarados protegidos» y, si corresponde, «habrá que pedirles responsabilidades». *El Diario Montañés*, 19/12/2009.

58. «La CROTU da un paso hacia la legalización. El Consejero de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo, José María Mazón, anunció ayer que la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU) ha dado el primer paso para la inclusión en el Plan de Ordenación del Litoral (POL) de los terrenos donde se ubican las viviendas afectadas por las sentencias de derribo...» *El Diario Montañés*, 22 y 23/12/2009. Según acuerdos de la CROTU de 21 de diciembre de 2009 se propusieron algunas actualizaciones del ámbito del POL para modificar la zonificación de varias unidades de ejecución que pasaron de la categoría de «suelos urbanos o con planes parciales aprobados» a la categoría de «protección litoral», como en el caso de Cerrias I, Cerrias II, o a la de «modelo tradicional» en el de Entrelinde y la unidad L-05. BOC n.º 5, de 11 de enero de 2010.

contra las instituciones y cargos políticos responsables y exigir la tramitación del Plan de Actuación del Gobierno de Cantabria como proyecto de ley en el Parlamento.

Esta última exigencia fue aceptada con la finalidad de que, en palabras del Consejero de Obras Públicas, «cuando una ley entra en vigor, puede hacer que algunas actuaciones del pasado, que no eran legales entonces, ahora sí lo sean». De este modo explicaba que no se trataba de hacer una «ley de punto final» o de conceder una «amnistía legal» sino de modificar algunos detalles del ordenamiento o el planeamiento (Plan de Ordenación del Litoral, PORN del Parque Natural de las Marismas de Santoña y PGOU municipales) que permitieran rectificar las condiciones que hicieron a los tribunales declarar ilegales, en su día, las licencias de obra concedidas⁵⁹.

Finalmente la Consejería elaboró una proposición de Ley que trataba de ofrecer una alternativa a los derribos a partir de decisiones que tendrían que adoptar los Ayuntamientos; la ley no pretendía legalizar por sí misma, sino crear los mecanismos para que fuesen los Ayuntamientos quienes legalizaran «administrativamente» grupos de viviendas que hasta entonces eran ilegales.

En el texto se afirma que lo que se intenta es remediar la inseguridad jurídica existente generada en parte por la propia legislación cántabra. Por eso la propuesta se centraba en la modificación de la Ley del Suelo de 2001 y de la Ley del Plan del Ordenación del Litoral de 2004 mediante la introducción de variaciones en algunos de sus artículos y la redacción de otros *ex novo*.

La propuesta recibió una valoración negativa por parte de los afectados por considerar que traspasaba la hipotética solución del problema a los Ayuntamientos, que tenían que realizar la tramitación de los expedientes administrativos, y que la decisión final quedaba de nuevo en manos del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

En consecuencia, se decidió la elaboración de un nuevo proyecto de Ley en una reunión de seguimiento del Plan de Actuación en la que participaron muy activamente los representantes jurídicos de los afectados, en tanto que no fue invitada la organización ecologista ARCA. Frente al borrador anterior se propusieron dos textos alternativos similares que planteaban que la regularización se produjese directamente, mediante la incorporación a la ley de una descripción detallada de los supuestos de forma que los agentes de la regularización no fueran los Ayuntamientos sino el Parlamento de Cantabria. Asimismo, contemplaba medidas para salvaguardar el patrimonio de las familias afectadas, cuya garantía correspondería a las administraciones. Para ello se proponía la incorporación de un articulado que incluyera el establecimiento de indemnizaciones económicas con carácter previo a los derribos y regulara en qué supuestos y condiciones sería posible acceder a ellas. Esta disposición afectaría únicamente a los propietarios de viviendas cuyo derribo no fuera posible evitar mediante la regularización masiva que se pretendía⁶⁰. Sin embargo, la proposición de Ley presentada por el Gobierno coincidía sin modificaciones con el texto que propuso en su momento la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo.

59. *El Diario Montañés*, 16/02/2010.

60. *El Diario Montañés*, 04/06/2010.

Inmediatamente después de que estas propuestas fueran trasladadas al Parlamento, el colectivo AMA reinició una campaña de movilizaciones con manifestaciones semanales ante la sede del Parlamento de Cantabria en tanto que ARCA anunció que recurriría en amparo al Tribunal Constitucional, si se aprobaba la ley, por considerar que la elaboración de leyes para incumplir sentencias es «una quiebra del Estado de Derecho», además de que dicha Ley promovería la «impunidad», la «corrupción urbanística» y la degradación del paisaje⁶¹.

La tramitación parlamentaria de la conocida como «Ley contra los Derribos» se inició a principios de julio y el Parlamento de Cantabria, tras acordar la admisión a trámite de la iniciativa, habilitó un periodo extraordinario de sesiones y estableció las pautas que regirían la tramitación parlamentaria del texto legislativo por el procedimiento de urgencia y lectura única. Por fin, el 26 de julio de 2010, el Parlamento ha aprobado por unanimidad la ley que permitirá legalizar algunas viviendas con sentencia firme de derribo⁶² y una proposición no de ley en la que insta al Gobierno a proponer las modificaciones normativas que sean necesarias para que los propietarios de las viviendas sentenciadas a causa de la ilegalidad de las licencias puedan cobrar las indemnizaciones por perjuicio patrimonial con *carácter previo al derribo efectivo* del inmueble.

La Ley de Cantabria 6/2010 aspira a dar una respuesta, tal vez poco acertada, al problema planteado por las sentencias de derribo, firmes o bajo proceso judicial, de viviendas y urbanizaciones con graves irregularidades urbanísticas.

La exposición de motivos, tan farragosa que casi resulta incomprensible el sentido de algunos párrafos, justifica las modificaciones en «la ineludible necesidad de propiciar la adecuación de los planeamientos al régimen jurídico emanado del Plan de Ordenación del Litoral», adaptación que ha sido obstaculizada por variadas causas «entre las que cabe citar las sucesivas reformas legislativas (sin especificar cuáles) que han dificultado la identificación del marco legal al que han de adaptar sus instrumentos de planeamiento», lo que «ha generado una evidente inseguridad jurídica». Así, el reciente ordenamiento establece un nuevo régimen transitorio para la adaptación al POL de los instrumentos de ordenación municipal de forma que quede «dentro de ordenación» lo que hasta ahora quedaba «fuera de ordenación».

Especialmente elocuente de la filosofía que subyace en la Ley es la consideración relativista del concepto de paisaje que, de hecho, representa una absoluta desnaturalización de algunos de los aspectos más novedosos y mejor valorados de la Ley del Suelo de Cantabria y del Plan de Ordenación del Litoral, como es la preservación paisajística⁶³. En este sentido resalta la modificación del apartado 3 del artículo 34 de la Ley

61. *El Diario Montañés*, 19/06/2010. Incluso antes de que fuera aprobada la Ley, ARCA ha denunciado formalmente ante la Comisión Europea los cambios legales promovidos por el Gobierno y el Parlamento de Cantabria para evitar la ejecución de las sentencias.

62. Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de *Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. BOC n.º 156, de 13 de agosto de 2010.

63. «Se afronta así una modificación de la normativa reguladora de la protección del paisaje sobre la convicción de que el paisaje es mutable, experimenta constantes cambios que determinan que, lo

2/2001 y el añadido de un nuevo artículo, el 211 bis⁶⁴ de manera que las deficiencias de preservación y el deterioro previo del paisaje de un territorio como consecuencia de actuaciones legales parecen justificar, con carácter retroactivo, las actuaciones ilegales que iniciaron la degradación paisajística. Situaciones de este tipo, según explicita el propio documento, se dan de manera muy especial en el ámbito del litoral.

Por otra parte, la decisión queda al arbitrio del Ayuntamiento afectado que, cumpliendo los requisitos de información pública y acopio de los informes técnicos y jurídicos oportunos, podrá «dejar sin efecto la orden de derribo» y dictar la resolución que considere pertinente sobre la adaptación al ambiente de las edificaciones afectadas. La aplicación de la norma podría conducir a que cada Ayuntamiento adoptase decisiones diferentes de acuerdo con casuísticas e intereses distintos, lo que, en definitiva, acabaría con la unidad de criterios aportada por la normativa vigente. Cabría preguntarse, por otro lado, sobre la capacidad de los Ayuntamientos para dejar sin efecto las sentencias firmes de un Tribunal judicial.

Otra de las modificaciones introducidas se refiere al apartado 2 del artículo 256 (sobre Acción Pública) de la Ley de Cantabria 2/2001 en el sentido de acortar a un mes el plazo para poder denunciar infracciones urbanísticas en los casos de obras realizadas con licencia; pasado ese tiempo, la denuncia no tendrá efecto.

La Ley 6/2010 introduce también algunas alteraciones puntuales del POL, fundamentalmente referidas a la Disposición Transitoria Tercera sobre reclasificación de suelos que, «estando inicialmente excluidos del ámbito de aplicación del Plan de Ordenación, pasen a estar comprendidos en el mismo como consecuencia de lo establecido en el artículo 2.3 de la citada Ley». Los ayuntamientos disponen de un plazo de diez meses para promover las modificaciones puntuales de planeamiento que conduzcan a la reclasificación de los suelos, en los casos en que sea posible, contados desde la entrada en vigor la Ley y, en el futuro, desde la publicación de la sentencia firme de inclusión de los terrenos en el ámbito del POL. En cualquier caso, este tipo de modificaciones puntuales podrán, incluso, estar exentas de evaluación ambiental.

A partir de la entrada en vigor de la Ley 6/2010, el día 13 de agosto, se ha producido una significativa aceleración de la redacción de las oportunas modificaciones puntuales de los PGOU de los municipios afectados, en particular Argoños y Arnuelo. Pese a ello, no han cesado las movilizaciones de AMA, ahora más intensas si cabe, motivadas por la «lentitud de las instituciones para dar soluciones» y para exigir que

que en un primer momento suponía un menoscabo de los valores paisajísticos por su inadecuación al entorno, posteriormente puede no ser sino una edificación más en un contexto ya transformado... Ante esas situaciones sobrevenidas la Ley no puede permanecer indiferente y, con pleno respeto a la normativa básica, ha de ofrecer los mecanismos adecuados para tratar de evitar comportamientos antieconómicos como es la desaparición de edificaciones que en un primer momento eran paisajísticamente inarmónicas pero que, por circunstancias sobrevenidas motivadas por cambios en el entorno, no son ya disonantes» .

64. «Artículo 211 bis. 1. 1. Si habiéndose ordenado la demolición de las edificaciones que contravenían lo establecido en el artículo 34, por consecuencia de otras construcciones e instalaciones legalmente construidas con posterioridad en el ámbito en el que se encuentran se hubiera experimentado una transformación de las circunstancias a las que se refiere ese artículo, los propietarios podrán acreditar tales extremos ante el Ayuntamiento que, previa la instrucción del oportuno expediente, resolverá lo que proceda».

el Gobierno regional elabore una ley para garantizar el patrimonio de los afectados por la ejecución de sentencias de derribo, independientemente de que las demoliciones se consumen o no. Su propósito es que, en aquellos supuestos en los que la Ley de Medidas Urgentes no permita legalizar las viviendas con sentencia de derribo, la compensación o la indemnización se produzca con anterioridad a la ejecución de los derribos. Algo que parecía poco factible legalmente porque la regulación del procedimiento de garantía patrimonial es un asunto de competencia estatal que exige, como primer requisito básico, que el daño sea efectivo, es decir, en este caso, que se haya producido el derribo.

No obstante, el Gobierno de Cantabria buscó la fórmula para plantear una excepción, a través de una nueva modificación de la Ley del Suelo de Cantabria, y se comprometió a remitir de inmediato un proyecto de ley al Parlamento regional para que la modificación pueda estar aprobada antes de que termine la legislatura⁶⁵. Los plazos señalados se han cumplido a rajatabla en esta ocasión y a primeros de enero de 2011 el Gobierno de Cantabria ha aprobado una propuesta para cambiar la Ley del Suelo que ha sido calificada como «al límite legal» y electoralista⁶⁶.

Entre tanto, se han hecho públicas nuevas sentencias de derribo y han continuado llegando a los Ayuntamientos autos judiciales exigiendo el cumplimiento de las sentencias firmes en aplicación del principio de «causa juzgada», lo que podría prácticamente anular la eficacia de la Ley de Medidas Urgentes. Por otra parte, todavía cabe la posibilidad de que se presente un recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley.

El problema sigue candente y sin que, de momento, se vislumbre una solución final de forma que en estos momentos no puede afirmarse con seguridad nada más que su continuidad⁶⁷.

A esta problemática se añade y, a veces, se superpone la derivada de la aplicación de la Ley de Costas de 1988 que tiene una gran incidencia en Cantabria ya que existen algo más de seiscientos kilómetros de costa y rías sobre los que, salvo excepciones, se encuentra emplazado un denso tejido productivo (polígonos e instalaciones industriales, explotaciones ganaderas), equipamientos y usos residenciales.

Aunque la Ley está vigente desde aquella fecha, no ha sido hasta hace pocos años cuando se ha iniciado realmente el proceso de deslinde del dominio público marítimo-

65. Ante el anuncio de esta iniciativa legislativa, el presidente del TSJC ha mostrado de nuevo dudas porque «Ni la Ley del Suelo dice cuándo hay que indemnizar, ni existe esa llamada ley de responsabilidad patrimonial y, desde luego, en la teoría general del Derecho español, para indemnizar es necesario que se haya producido un daño. Es un principio básico». *El Diario Montañés*, 20/12/2010.

66. *El Diario Montañés*, 13, 14 y 16/01/2011. La modificación de la Ley va a ser tramitada por el procedimiento de urgencia, lo que permitiría aprobar la ley a lo largo de la última semana de febrero o primera de marzo de 2011.

67. La asociación AMA, a partir de informes jurídicos encargados *ex profeso* sobre la última modificación de la Ley del Suelo, denuncia importantes carencias en el proyecto de ley: falta de instrumentos para el desarrollo de sus contenidos (regulación de los procedimientos de tramitación de las reclamaciones, plazos de cobro, etc.) y ausencia de una memoria económica que acompañe al proyecto de ley. AMA advierte de que va a reiniciar la campaña de movilizaciones con manifestaciones ante los Ayuntamientos afectados y a analizar los pasos dados por las corporaciones locales en aplicación de la Ley de Medidas Urgentes, sobre todo en Argoños y Piélagos. *El Diario Montañés*, 21, 22 y 23/01/2011.

terrestre. Es lo que explica la reciente constitución de plataformas y asociaciones de afectados refundidas en 2009 en la Asociación Cántabra de Afectados por la Ley de Costas (ACALCO) integrada en una plataforma nacional del mismo nombre. La Asociación, con el apoyo del Partido Popular, está promoviendo que el Parlamento español apruebe «a la mayor brevedad» una proposición no de ley instando al Gobierno del Estado a que inicie de manera urgente una reforma de la Ley de Costas.

La conflictividad emergente proviene del retraso con que se ha realizado el proceso de deslinde: a principios de 2009, tras más de veinte años de vigencia de la Ley, se había completado el deslinde del 73% del litoral cántabro, pero aún quedaba pendiente de hacer en algunos municipios donde existe una gran cantidad de construcciones sobre la franja costera, (Miengo, El Astillero, Camargo, Villaescusa, Marina de Cudeyo, Medio Cudeyo) y parcialmente, en Ribamontán al Mar, Laredo, Limpias, Santoña, Noja, Santander o Polanco, donde se verá afectado el polígono industrial de Requejada.

El deslinde realizado en 2007 en Piélagos consideraba que los terrenos del área comprendida entre Valdearenas (Liencre) y La Arnía, en el límite con Santa Cruz de Bezana, están dentro del dominio público marítimo-terrestre, en tanto que la documentación municipal acredita que esos terrenos eran urbanos ya en el PGOU de 1986, antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas, por lo que el Ayuntamiento presentó recurso de reposición ante el Ministerio de Medio Ambiente. La Audiencia Nacional ha confirmado en una sentencia de 10 de junio de 2010 el deslinde que hizo la Demarcación de Costas aceptando así las tesis de la organización ecologista ARCA y rechazando los argumentos del Ayuntamiento. El principal efecto que tiene esta sentencia es que impide la legalización de las urbanizaciones Cerrias I y II ya que quedan incluidas dentro de la servidumbre de protección de cien metros que fija este deslinde.

Por lo que se refiere al campo de golf de Las Dunas de Oyambre (Valdáliga), tras aprobar el deslinde resultó que parte del campo de golf pertenece al dominio público marítimo terrestre. En consecuencia, en 2007, la Dirección General de Costas inició un expediente de expropiación sobre esos terrenos para restaurar las dunas sobre las que se asienta.

Otro caso problemático es el de la depuradora de Vuelta Ostrera, situada sobre rellenos realizados en la marisma de Cortiguera (Suances), excluida inicialmente en el deslinde realizado en 2005. En 2008 una sentencia de la Audiencia Nacional dio la razón a la denuncia de ARCA en el sentido de que los terrenos de la depuradora se encuentran en zona inundable de dominio público marítimo-terrestre y ordenó la demolición de esta infraestructura de saneamiento.

Casos similares existen en San Vicente de la Barquera (Polideportivo de Las Tenerías), Udías, Suances (Polideportivo de Hinojedo), Castro Urdiales⁶⁸, Santoña, Escalante⁶⁹, etc.

68. Polideportivo Peru Zaballa edificado en 1996 en la playa de Ostende sobre terrenos cuya concesión expiró en 2006, y Hotel Miramar, construido en la playa de Brazomar en el primer lustro de los años cuarenta sobre terrenos objeto de una concesión a perpetuidad de principios del siglo XX, y urbanización paraíso II de 140 viviendas.

69. Instalaciones deportivas y de recreo levantadas sobre un sector de la marisma rellenado, con sentencia judicial de reposición al estado natural desde 1991.

Como conclusión puede afirmarse que las carencias y deficiencias que hasta ahora han caracterizado la ordenación y el planeamiento territorial y urbanístico, unidas a las nuevas formas que presentan los procesos de crecimiento residencial y expansión urbana dispersa, están provocando importantes y nocivos efectos de desarticulación espacial y de degradación ambiental y paisajística en Cantabria, en particular en las áreas litorales.

Pero si grave es lo anterior, más peligrosa parece la actual utilización de los escasos instrumentos de planeamiento territorial disponibles para adaptarlos a la solución de problemas inmediatos a través de alteraciones poco explicitadas y faltas de coherencia con los principios, criterios y objetivos con que fueron elaborados. Hasta el punto de casi vaciarlos de contenido y desvirtuarlos, como sucede el caso de las recientes modificaciones puntuales de las Leyes del Suelo y del Plan de Ordenación del Litoral, cuya finalidad primigenia de protección del territorio y del paisaje se ha reorientado hacia la conservación de urbanizaciones con múltiples problemas de legalidad añadidos. Como temeraria es, igualmente, la instauración legal de mecanismos de complicidad entre los planeamientos de ordenación territorial y los urbanísticos para burlar las determinaciones judiciales contra las irregularidades y las ilegalidades.

Resulta, además, difícil de entender que puedan tener un efecto retroactivo favorable las modificaciones de los planeamientos urbanísticos que convierten en urbanizables terrenos en los que se han realizado actuaciones ilegales con arreglo a la normativa vigente en el momento de la construcción⁷⁰. E incomprensible es, asimismo, que la degradación posterior de un paisaje pueda servir como motivo justificado de legalización de las actuaciones inmobiliarias y urbanísticas que han iniciado dicha degradación apoyándose en la filosofía relativista de la adaptación de las leyes a «una nueva realidad».

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla y Junta de Andalucía. Sevilla.
- CAPEL, H. (2010): «Diálogo y participación para profundizar la democracia y dar nuevas perspectivas a la ordenación urbana y del territorio. Discurso inaugural del XI Coloquio

70. «en las modificaciones de los planeamientos urbanísticos tiene lugar una mera variación del objeto material del delito (la calificación del suelo), producida tras su consumación, que no puede subsanar la lesión al bien jurídico de la ordenación del territorio ni alterar la valoración social del delito de construcción ilegal ya cometido...De lo contrario, se llegaría, además, a la inadmisibles conclusión de que quedaría en manos de las autoridades administrativas (fundamentalmente, las municipales) la eliminación de delitos previamente cometidos, vaciándose así de contenido, en la práctica, los delitos contra la ordenación del territorio. Por idéntica razón, hay que rechazar que un cambio en la normativa administrativa pueda servir para eliminar retroactivamente la sanción penal por un delito de desobediencia a una orden de demolición, puesto que conviene recordar que, cuando no se ejecuta una orden de demolición de una obra ilegal dictada por la autoridad judicial, se comete indudablemente un delito del artículo 410 del Código Penal». Carlos Martínez Buján, *Legalizaciones urbanísticas*. El País, 27/12/2010. Un enfoque muy diferente del expresado por el Consejero cántabro que ha criticado recientemente el «excesivo rigor en los tribunales a la hora de aplicar las leyes». *El Diario Montañés*, 31/01/2011.

- Internacional de Neocrítica» en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, vol. XIV, n.º 331 (1). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-1.htm>>.
- DELGADO VIÑAS, C. (2003): *Los Montes de Pas. Realidad presente y expectativas de futuro*. Gobierno de Cantabria/Universidad de Cantabria, Santander.
- , (2006): «Ordenación del territorio y desarrollo sostenible en áreas de montaña: diagnóstico y propuestas para la integración productiva y territorial de los Montes de Pas (Cantabria)» en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 42, págs. 41-71. 2006
- , (2007): «¿Ordenación y planeamiento territorial versus urbanización especulativa y depredadora?» en *La Geografía en la frontera de los conocimientos*. Universidad Pablo de Olavide/AGE, Sevilla.
- , (2008a): «Vivienda secundaria y turismo residencial como agentes de urbanización y segregación territorial en Cantabria». *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. XII, n.º 269, <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-269.htm>, Barcelona.
- , (2008b): «Planeamiento y conflictos urbanísticos en España» en *V Congreso Interprofesional de Ordenación del Territorio. De los instrumentos programados a la planificación aplicada*. Fundicot, Madrid.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, A. (2009): «Difusión urbana, Ordenación del Territorio y desarrollo sostenible» en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n.º 88, págs. 20-27.
- GOMEZ OREA, D. (2002): *Ordenación territorial*. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2006): «La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia» en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n.º 230, págs. 79-140.
- MARTÍN REBOLLO, L. (2003): «Ordenación del territorio y urbanismo» en *Derecho público de Cantabria : (estudios sobre el Estatuto y el derecho de la Comunidad de Cantabria)*, pp. 505-563. Santander.
- MELLA MÁRQUEZ, J. M.^a (2007): ««Explosión de la ciudad» y ordenación del territorio en España: algunos apuntes» en *Cim. economía: Revista económica de Castilla - La Mancha*, n.º 11, págs. 165-199.
- PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998): *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Marcial Pons e Instituto García Oviedo, Madrid.
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Síntesis, Madrid.
- SÁNCHEZ-PÉREZ MONEO, L. y TROITIÑO VINUESA, M. A. (2009): «La Cara y la Cruz de la Ordenación del Territorio en la España de las Autonomías» en *V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada*, págs. 579-582. Fundicot, Madrid.