

“LA APUESTA DE CANTABRIA POR LA PRESERVACIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS ÁMBITOS LITORALES EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL”*

“THE BET OF CANTABRIA FOR THE PRESERVATION AND USE OF AREAS COASTLINES IN THE CONTEXT OF TERRITORIAL PLANNING”

Autora: Esther Rando Burgos. Doctora en Derecho. Abogada. Profesora de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

Resumen:

El trabajo aborda la compleja labor que representa el logro de un determinado modelo territorial, cuestión ésta que se intensifica en los ámbitos litorales. Conjuguar preservación con utilización es esencial para una adecuada planificación pero tanto o más que aquélla, es dotarlo de mecanismos que posibiliten su puesta en marcha. Para ello, se analiza su materialización en un instrumento concreto: el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria y los elementos en que sustenta la consecución del modelo que define, con especial énfasis en uno de estos elementos: las Actuaciones Integrales Estratégicas.

Abstract:

The work deals with the complex work that represents the achievement of a certain territorial model, matter which intensifies in the coastal areas. Combine use preservation is essential for proper planning but as more than that, is to provide mechanisms that make possible its implementation underway. Therefore its materialization in a particular instrument is analysed: the Plan of management of the coast of Cantabria and the elements that underpins the achievement of the model that defines, with special emphasis on one of these elements: the Actions Integrals Strategic.

Palabras claves: ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, litoral, Cantabria

* Este trabajo ha sido premiado en los Premios de investigación jurídica de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Paisaje de Cantabria, organizado por COSITAL Cantabria y el Gobierno de Cantabria (Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística).

Keywords: land management, urban planning, environment, coastal, Cantabria

Sumario:

1. Introducción
2. Cuestiones previas: costas, litoral, medio ambiente, ordenación territorio y urbanismo. La compleja conjugación de diferentes competencias en un mismo ámbito territorial
3. La ordenación del territorio en Cantabria: breve repaso
4. El Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria
 - 4.1. Antecedentes: previsión en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria
 - 4.2. El modelo territorial del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria
 - 4.2.1. Áreas de Protección
 - 4.2.2. Áreas de Ordenación
 - 4.2.3. Capacidad de acogida
5. Actuaciones Integrales Estratégicas
 - 5.1. Tipología
 - 5.2. Gestión
 - 5.3. Régimen jurídico
 - 5.4. Ámbitos delimitados
 - 5.5. Evolución y situación actual
 - 5.6. Debates surgidos
 - 5.6.1. Sobre la constitucionalidad de la figura de las AIE en el marco del principio de autonomía local
 - 5.6.2. Sobre la vulneración del principio de jerarquía normativa del art. 51, aptdos. 3 y 4 de la LPOL
 - 5.6.3. Sobre la obligación de adaptación del planeamiento urbanístico municipal impuesta por el art. 52 de la LPOL
 - 5.6.4. Sobre los usos compatibles previstos por el art. 53 LPOL
 - 5.6.5. Sobre el régimen jurídico de las AIE Productivas del art. 54 LPOL
 - 5.6.6. Sobre el régimen jurídico de las AIE de Reordenación del art. 55 LPOL
 - 5.6.7. Sobre los Planes Especiales para el desarrollo de las AIE de Reordenación y el régimen jurídico de las AIE Ambientales de los arts. 56 y 57 LPOL
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Summary:

1. Introduction
2. Previous issues: coast, coastal, environment, land management and urban planning. The complex combination of different skills in a same territory
3. The land management in Cantabria: brief overview
4. The Plan of Management of the Coast of Cantabria
 - 4.1. Background: forecast in law 2/2001, of 25 June, on spatial planning and urban regime of the soil of Cantabria
 - 4.2. The territorial model of the Plan of Management of the Coast of Cantabria
 - 4.2.1 Protection areas
 - 4.2.2 Management areas
 - 4.2.3 Reception capacity
5. Strategic Integrated Performances
 - 5.1. Typology
 - 5.2. Management
 - 5.3. Legal regime
 - 5.4. Delimited fields
 - 5.5. Evolution and current situation
 - 5.6. Debates arising out
 - 5.6.1. On the constitutionality of the figure of the AIE within the framework of the principle of local autonomy
 - 5.6.2. On the violation of the principle of normative hierarchy of article 51, aptdos. 3 and 4 of the LPOL
 - 5.6.3. On the obligation of municipal urban planning adaptation imposed by article 52 of the LPOL
 - 5.6.4. On compatible applications provided for in article 53 LPOL
 - 5.6.5. On the legal regime of the productive AIE article 54 LPOL
 - 5.6.6. On the legal regime of the AIE of reordering of article 55 LPOL
 - 5.6.7. On special plans for the development of the AIE of reordering and the legal regime of the environmental AIE articles 56 and 57 LPOL
6. Conclusions
7. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

En general, el logro del modelo previsto por un instrumento de planificación territorial requiere la definición de un conjunto de objetivos, la elección de los mecanismos que coadyuven a alcanzarlos y su puesta en marcha. Y en este sentido, cada territorio, atendiendo a sus propias particularidades, debilidades y oportunidades, apuesta por un modelo territorial que es preciso dotar de contenido, en aras al objetivo final: hacerlo realidad en el territorio.

Uno de los ámbitos que mayor atención ha recibido por parte de la planificación territorial han sido los espacios litorales. Su carácter territorial especialmente vulnerable y sometido a importantes presiones, tanto en términos de población como de otra índole, fundamentalmente turística, han hecho de estos espacios uno de los prioritarios para desplegar las políticas territoriales por parte de un buen número de Comunidades Autónomas.

La ordenación del territorio ha de dar respuesta al binomio utilización-preservación del litoral, tratando de buscar un punto de equilibrio entre ambos y con capacidad para conjugar en un mismo ámbito territorial, la utilización racional del territorio con la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Sin obviar, los otros dos objetivos fundamentales que, conforme a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, esta función pública persigue: el desarrollo socioeconómico equilibrado y la mejora de la calidad de vida.

Y precisamente en este punto, radica una de las principales debilidades que aun presenta la ordenación del territorio. No es infrecuente que se fijan objetivos, sin dotarlos, en paralelo, de los adecuados mecanismos que garanticen su consecución, en suma, el logro de los referidos objetivos haciéndolos tangibles y visibles¹.

En este contexto general que se expone, es adecuado analizar ejemplos concretos para conocer cómo articulan los distintos marcos legislativos, pero principalmente, los diferentes instrumentos de planificación territorial

¹ Sobre el particular ya nos hemos pronunciado en RANDO BURGOS, E. (2018a) *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Inédito, pendiente de publicación. Sevilla. Instituto Andaluz de Administración Pública. Junta de Andalucía. Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XVI edición. Resolución de 25 de mayo de 2018, del Instituto Andaluz de Administración Pública. Consejería de Hacienda y Administración Pública, Junta de Andalucía (BOJA núm. 104, de 31/05/2018).

desarrollados por las Comunidades Autónomas, la compatibilización de los objetivos indicados y su instrumentación a través de precisos mecanismos.

La Comunidad Autónoma de Cantabria en el año 2004, apuesta por centrar su política territorial en uno de los ámbitos más precisados de planificación territorial: el litoral, dotándolo del denominado Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. Cuando han transcurrido casi tres lustros desde entonces, es muy necesario analizar la evolución del modelo territorial fijado, su implantación, así como los resultados obtenidos con el mismo. Y de manera particular, es adecuado valorar en qué medida y qué resultados se han conseguido con algunas de las figuras previstas por el instrumento. El Plan de Ordenación Litoral se propone preservar este ámbito, complementando y reforzando las técnicas previstas por la legislación de costas. Sobre este aspecto es adecuado indicar que, con idéntica finalidad, otras tantas Comunidades Autónomas han empleado instrumentos de planificación territorial para ordenar y gestionar su litoral, reforzando su preservación y protección, sustentado en la doctrina constitucional que sostiene que la ordenación del litoral es una manifestación de la ordenación del territorio singularizada por el espacio sobre el que se desarrolla.

Uno de los elementos en que se sustenta el modelo territorial del Plan de Ordenación Litoral son las Actuaciones Integrales Estratégicas, ámbitos previstos desde la planificación territorial con los que se pretende delimitar de antemano espacios para el desarrollo singular de políticas sectoriales estratégicas, tratando de vertebrar y rearticular el territorio, cohesionar el ámbito planificado pero además, poner en valor, conjugándolo con la preservación, áreas débiles o degradadas, reconvirtiéndolas en espacios de actividad orientados a la cohesión territorial del conjunto.

Como toda nueva figura, es preciso, por un lado, dejar pasar un tiempo de manera que se posibilite su implementación y por otro, es esencial conocer el pronunciamiento de los tribunales, en cuanto legitimador definitivo de las previsiones que los diferentes instrumentos establecen. No debe olvidarse el estrecho límite que entre la ordenación del territorio y el urbanismo existe, la vinculación de las determinaciones de la primera sobre la segunda y, en consecuencia, su afectación sobre los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico, lo que de antemano supone que cualquier figura creada *ex novo*, pueda verse sometida al filtro que supone su revisión jurisdiccional. Estas cuestiones se enfatizan en los ámbitos litorales en los que, a su vez, confluye la competencia estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre.

El objeto del presente trabajo es analizar la evolución del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, tras casi quince años desde su entrada en vigor, a

través de uno de los elementos que configura su modelo territorial: las Áreas Integrales Estratégicas.

2. CUESTIONES PREVIAS: COSTAS, LITORAL, MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN TERRITORIO Y URBANISMO. LA COMPLEJA CONJUGACIÓN DE DIFERENTES COMPETENCIAS EN UN MISMO ÁMBITO TERRITORIAL

La confluencia en un mismo espacio de distintas funciones públicas que, desde diferentes puntos de vista, establecen determinaciones sobre el mismo, no es una cuestión pacífica y continua siendo fuente de constantes controversias. No es el objeto del presente estudio analizar esta cuestión, no obstante, es adecuado siquiera, someramente, hacer referencia a la misma.

En el ámbito territorial del Plan de Ordenación del Litoral, en cuanto zona litoral, concurren diferentes competencias que necesitan integrar en su ordenación y gestión los intereses presentes en el ámbito. Sin perjuicio de la doctrina constitucional que aboga por el empleo de la cooperación y, en su defecto, optar por la competencia prevalente, la realidad nos muestra la complejidad que sigue representando. El Estado es titular del dominio público marítimo terrestre, sin perjuicio de la interpretación del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) sobre la extensión de dicho título competencial. También el Estado ostenta la competencia exclusiva para establecer la legislación básica en materia de medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23ª CE), así como la atribución a las propias Comunidades Autónomas de la competencia para la gestión en materia de protección del medio ambiente (art. 148.1.9ª CE). Pero a su vez, las Comunidades Autónomas ostentan, en virtud del art. 148.1.3 CE, la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin obviar, en este sencillo escenario que se dibuja, las competencias que pueden ejercer los municipios, como reconoce la Ley 7/1985, de 7 de abril, de Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), tanto en ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (art. 25.2.d LBRL) como en la protección del medio ambiente (art. 25.2.f).

La ordenación y gestión del litoral, se desarrolla en el marco de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas², en la que se regula el dominio público

² Con las modificaciones incorporadas, entre las más relevantes las previstas por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE núm. 129, de 30/05/2013). Así como su desarrollo reglamentario previsto en el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el

marítimo-terrestre, las denominadas servidumbres legales (servidumbre de protección, servidumbre de tránsito, servidumbre de acceso al mar) y la zona de influencia. En el marco competencial de la Ley de Costas³, su art. 114 se establece que las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con la propia ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía. A la par que la disposición adicional sexta de la propia Ley de Costas, reconoce que las limitaciones en el uso del suelo previstas por dicho cuerpo legal, se aplicarán sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos puedan ejercer en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo.

La cuestión, como decimos, no ha pasado inadvertida, habiendo sido abordada en profundidad por el TC, cuya doctrina toma como necesario referente la STC 149/1991, de 4 de julio⁴, que resuelve precisamente los recursos de inconstitucionalidad planteados por diferentes Comunidades Autónomas frente a la Ley de Costas, o la STC 61/1997, de 20 de marzo⁵, donde expresamente se reconoce que la ordenación del litoral no constituye una materia distinta, sino más bien una manifestación de la ordenación del territorio caracterizada por la singularidad del espacio sobre el que se proyecta. Además de otras más recientes que han tenido lugar con la modificación de la Ley de Costas por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio. Entre estas últimas, citar las SSTC 233/2015⁶, de 5 de noviembre⁷, 6/2016, de

que se aprueba el Reglamento General de Costas (BOE núm. 247, de 11/10/2014). Sobre esta cuestión, vid. NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2013) *La reforma de la Ley de Costas de 2013*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia. Sobre los nuevos conceptos introducidos por la reforma de 2013, en relación con la zona marítimo-terrestre, la playa, los terrenos dedicados a cultivos marinos o salinas, así como el régimen jurídico que los mismos producen en los terrenos afectados, puede verse el estudio el ZAMORANO WISNES, J. (2016) “La determinación del dominio público marítimo terrestre: cambios en el régimen jurídico de los deslindes”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 95, Sevilla, mayo-agosto (2016), págs. 125-158. Del mismo autor, vid. “La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial”. En NÚÑEZ LOZANO, M.C. *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*. Editorial Iustel, Madrid, 2010, págs. 187-247.

³ Sobre la distribución de competencias en la Ley de Costas, vid. MENÉNDEZ REXACH, A. (2009) “La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral”. En GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, J. (dir.) *Estudios sobre la ordenación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza, págs. 119-129.

⁴ BOE núm. 180, de 28/07/1991.

⁵ BOE núm. 99, de 25/04/1997.

⁶ Sobre esta Sentencia, vid. PAREJO ALFONSO, L.J. (2016) “La sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, y el demanio marítimo-terrestre. La debilitación de la eficacia protectora del orden constitucional y, por tanto, de la adecuada

21 de enero⁸ y 8/2016, de 18 de febrero⁹. En la STC 6/2016, manteniendo la doctrina de sus predecesoras, el TC recuerda que “... la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismos criterios de delimitación competencial por lo que, en consecuencia, la naturaleza demanial de un bien no lo aísla de su entorno ni lo sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esta titularidad. Sin perjuicio de que, como reconocimos en la STC 149/1991, de 4 de julio, la titularidad estatal del demanio pueda habilitar legítimamente para incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras [FJ 1 d)]» (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 7, y las allí citadas). Esta concurrencia explica que, en los espacios sobre los que se proyecta el art. 119.2 LC (esto es, la zona de dominio público marítimo-terrestre y la zona de servidumbre de protección), se produzca un complejo entramado de competencias estatales y autonómicas, que fue abordado con detalle por la STC 149/1991”

Estas cuestiones han sido ampliamente estudiadas por la doctrina¹⁰. BLASCO DÍAZ aboga por la necesidad de integrar en su ordenación y gestión los diversos intereses existentes, así señala que “Si bien la conservación de la integridad del dominio público y el asegurar su uso público y sus valores paisajísticos son títulos legitimadores de la intervención del Estado, en ello también se ven involucradas otras funciones públicas que se interrelacionan entre sí, como son la ordenación del territorio o el urbanismo, por ejemplo, atribuidas a las Comunidades Autónomas. A ello habrá que unir las competencias que pueden ostentar los municipios, puesto que de su término se trata, constituyendo tradicionalmente un espacio importante para desarrollar sus intereses, quedando ya lejos los tiempos en que se consideraba que el dominio público marítimo terrestre no formaba parte del mismo. De forma clara, esta situación ha revelado siempre, y revela actualmente, la difícil articulación de una concurrencia de títulos que comporta contradicciones entre una visión que debería ser global o integral y actuaciones en muchas ocasiones localistas o sectoriales”, por ello entiende que la primera tarea pasa

ordenación del espacio marítimo”. En *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 140.

⁷ BOE núm. 296, de 11/12/2015.

⁸ BOE núm. 45, de 22/02/2016.

⁹ BOE núm. 71, de 23/03/2016.

¹⁰ Obra de referencia en este sentido es NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2016) *Estudios jurídicos sobre el litoral*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia. La obra aborda de una manera completa las cuestiones que mayor problemática suscita en la actualidad en este sector del ordenamiento jurídico, desde la ordenación de los espacios, a la ordenación del ejercicio de actividades económicas, el patrimonio cultural o la protección ambiental y el dominio público.

por determinar los titulares de las funciones que pueden desarrollarse sobre el litoral, así como el modo de coordinarlas¹¹.

Todo ello, se complica en la medida en que el Estado ostenta determinadas competencias que también le facultan para actuar sobre este ámbito territorial, tanto de manera directa como indirecta vía competencias sectoriales, al igual que ocurre con las Comunidades Autónomas. En este sentido, se pronuncia RODRÍGUEZ BEAS, al indicar que “Además de estas facultades que pueden derivarse de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, el Estado dispone de otros títulos competenciales que podrían legitimar su actuación: con carácter general, los enunciados en los apartados 1 (“Condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”) y 23 (“Legislación básica sobre protección del medio ambiente”) del artículo 149.1 CE. Pero los citados preceptos no agotan las posibilidades de intervención del Estado en el litoral, sino que existen otras competencias sectoriales que legitiman la acción normativa e incluso ejecutiva del Estado en supuestos determinados ... Desde la perspectiva autonómica, el título competencial que con mayor intensidad se proyecta sobre el litoral es precisamente el de ordenación del territorio y urbanismo... Este título ha sido utilizado por todos los estatutos de autonomía, que asignan a las comunidades autónomas la competencia con carácter exclusivo. Pero junto a este título competencial, las comunidades autónomas también disponen de competencias propias en materia de medio ambiente, espacios naturales protegidos, puertos o protección del patrimonio histórico-artístico, entre otras”^{12/13}

Complejo punto de partida que obliga a una adecuada coordinación interadministrativa en el espacio litoral, que no siempre tiene lugar y que desemboca, en no pocas ocasiones, en conflictos jurisdiccionales.

¹¹ BLASCO DÍAZ, J.L. (2010) “La distribución competencial en materia de costas”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10, 2010, págs. 245-285 (págs. 248-249).

¹² RODRÍGUEZ BEAS, M. (2016) “El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente”. *Revista Catalana de Dret Ambiental* Vol. VII, núm. 1, págs. 1-50 (págs. 6-7).

¹³ Sin obviar, la competencia en materia de turismo cuyo desarrollo ha dado lugar a la aprobación de diferentes instrumentos de planificación turística por parte de algunas Comunidades Autónomas. A modo de ejemplo, es el modelo seguido por Andalucía que en los últimos años se ha dotado de diferentes instrumentos y que, insistimos, también inciden sobre el territorio. De particular interés, ZAMORA ROSELLÓ, M.R. (2017) “La sostenibilidad turística a través de los instrumentos de planificación”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, mayo-agosto, págs. 395-426.

3. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CANTABRIA: BREVE REPASO

Haciendo uso de la facultad conferida por el art. 148.1.3^a de la Constitución Española (CE), Cantabria asume como exclusiva en su Estatuto de Autonomía¹⁴, la competencia en ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda¹⁵.

Su desarrollo legislativo tendrá lugar, en un primer momento, con la aprobación de la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria¹⁶, posteriormente sustituida por la vigente Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo¹⁷ (para sucesivas menciones, LOTRUSCA). Con este cuerpo legal, y como su propio nombre indica, la Comunidad Autónoma opta por integrar la regulación de la ordenación del territorio y el urbanismo, justificado, según su exposición de motivos, en que se está ante políticas y regímenes del suelo íntimamente conectados entre sí, aunque sin clarificar el límite entre una y otra función pública. Así reconoce abiertamente que "... la ordenación del territorio y el urbanismo constituyen un "continuum" sin deslinde neto y claro, la visión municipal del urbanismo ha de integrarse en la más amplia de la ordenación territorial. Pero, a su vez, la perspectiva general de la ordenación territorial no es casi nada si no se plasma, incide y concreta en la más específica ordenación del suelo, que se hace a nivel municipal...". Este párrafo parece adelantar lo que es una realidad casi veinte años después, la escasa atención prestada a la ordenación del territorio frente a la firme apuesta por el urbanismo.

Tampoco se precisa con detalle en su articulado qué ha de entenderse, a los efectos de la LOTRUSCA, por ordenación territorial o cuáles son los objetivos que la misma se plantea en esta Comunidad Autónoma. Salvo alguna referencia en la propia exposición de motivos con remisión al contenido de la Carta Europea de Ordenación del Territorio¹⁸, lo cierto es que la definición que hace en el art. 2.1. de la ordenación territorial como aquella que comprende la elaboración y aprobación de los instrumentos necesarios para planificar y plasmar en el territorio la política económica y medioambiental de la Comunidad Autónoma, resulta, cuando menos, limitada e imprecisa.

¹⁴ Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.

¹⁵ Art. 24.3 Estatuto de Autonomía de Cantabria.

¹⁶ BOE núm. 17, de 19/01/1991.

¹⁷ BOE núm. 206, de 28/08/2001 y BOC núm. 128, de 04/07/2001.

¹⁸ Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España), en el seno de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.

Como instrumentos para el desarrollo de la política territorial, el art. 10.1 de la LOTRUSCA, establece tres: el Plan Regional de Ordenación Territorial, las Normas Urbanísticas Regionales y los Proyectos Singulares de Interés Regional.

El Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT) es el instrumento de planificación territorial regional al que se le atribuye la función de identificar las pautas generales del desarrollo de la Comunidad Autónoma, así como fijar las directrices para la ordenación del territorio, el establecimiento de las prioridades de la acción económica gubernamental en el ámbito de las infraestructuras y la definición del “modelo territorial deseable a proporcionar a las demás Administraciones Públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias”. En síntesis, el Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria es el instrumento esencial para fijar las bases y el modelo y, a partir de éstas, las estrategias con las que Cantabria pueda dotarse y poner en marcha su política territorial.

Por su parte, a las Normas Urbanísticas Regionales, la LOTRUSCA les confiere la potestad de establecer criterios y fijar pautas normativas relativas al uso del suelo y la edificación. En particular, este instrumento establece tipologías constructivas, volúmenes, alturas, plantas, ocupaciones, medianerías, distancias, revestidos, materiales, vegetación y demás circunstancias urbanísticas de diseño, así como medidas de conservación de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio cultural. Este instrumento reviste especial importancia en la medida en que resulta de obligado cumplimiento en aquellos municipios que carezcan de instrumento de planeamiento urbanístico general (Plan General de Ordenación) o como complementario del mismo y de las normas de aplicación directa establecidas en la propia LOTRUSCA.

Por último, los Proyectos Singulares de Interés Regional, más que instrumento propiamente de ordenación territorial en sentido propio (pese a su inclusión como tal en la LOTRUSCA), es la figura con la que Cantabria trata de regular la implantación de determinadas instalaciones y usos en el territorio (productivos, terciarios, desarrollo rural, turísticos, deportivos, culturales, etc.) y grandes equipamientos o servicios que por su entidad y transcendencia superen el ámbito de un término municipal.

Hasta el momento, únicamente cuenta con un instrumento de planificación territorial en sentido propio: el Plan de Ordenación del Litoral, aprobado en el año 2004. Si bien, siguiendo el tenor de la LOTRUSCA, se debe indicar que también cuenta con las Normas Urbanísticas Regionales, aprobadas en el año 2010. Se hace esta precisión porque si bien la LOTRUSCA contempla expresamente este instrumento como instrumento de planificación territorial,

no deja de reconocer abiertamente que se trata de una figura más próxima al urbanismo que propiamente a la ordenación del territorio. En este sentido, es significativo el tenor de la LOTRUSCA en su exposición de motivos cuando señala “En segundo lugar, y todavía ubicado en el capítulo de la ordenación territorial pero con un contenido más concreto de carácter urbanístico (por prever tipologías, usos y contenidos precisos ...), están las Normas Urbanísticas Regionales (NUR), que, como el PROT, pueden eventualmente ser comarcales. Estas Normas no son de aplicación directa. Rigen en ausencia de planeamiento municipal. De manera que sus funciones son: Suplir la falta de planes municipales o completar, en su caso, las determinaciones de dichos planes. Las Normas Urbanísticas Regionales las aprueba el Gobierno”.

Por último, destacar que, en la actualidad, Cantabria viene trabajando en la elaboración del Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria, del que recientemente se ha publicado un documento de avance, sometido a un período de participación ciudadana^{19/20}. Significativo el interés de este instrumento para la Comunidad Autónoma en la medida en que supondrá el impulso definitivo para la puesta en marcha de las políticas territoriales, mediante la concreción de los criterios, estrategias y actuaciones que, con dicha finalidad, habrán de ponerse en marcha.

Sin duda, es obvio que el recorrido que ha tenido la ordenación del territorio en Cantabria no se ha caracterizado por la celeridad y ni siquiera aparente interés por su desarrollo. Como señalaba en el año 2011 DELGADO VIÑAS²¹, en Cantabria queda mucho por hacer en materia de ordenación territorial, y en referencia al Plan Regional de Ordenación del Territorio, la autora recuerda como “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

¹⁹ Disponible en <http://www.territoriodecantabria.es/participacion-ciudadana/prot>

Conforme a la información disponible en la citada página web, durante los meses de mayo y junio de 2017 tuvo lugar un periodo de participación pública sobre el documento de Avance del PROT. De particular significancia el firme interés por una efectiva participación para lo que se emplea diversos recursos tendentes a facilitar el entendimiento por la ciudadanía en general de una materia de particular complejidad como es la ordenación del territorio. Entre los recursos disponibles, se encuentran unos videos explicativos en los que a través de imágenes y de manera breve se explican los principios, el modelo territorial, las líneas de acción y las orientaciones del PROT. Igualmente destacar las diferentes “mesas territoriales celebradas”

²⁰ La última documentación publicada en relación con el PROT es la denominada “Documentación que compone el proyecto de Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT abril 2018) preparado para ser sometido a la aprobación inicial de la CROTU”. Disponible en <http://www.territoriodecantabria.es/participacion-ciudadana/prot>

²¹ DELGADO VIÑAS, C. (2011) “La ordenación territorial en Cantabria: normas, proyectos y realidades”. En *Cuadernos Geográficos*, núm. 47 (2010-2), págs. 453-491 (págs. 466-467).

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”.

Pese a todas estas vicisitudes, parece que definitivamente se ha tomado conciencia y se ha apostado firmemente por desarrollar la ordenación territorial, comenzando además por el instrumento clave para la Comunidad Autónoma: el Plan Regional de Ordenación Territorial (en adelante, PROT). En este sentido, es muy destacable, como ya se ha tenido ocasión de indicar, la publicación del avance del PROT, además de otras cuestiones que vienen a evidenciar el cambio de rumbo y el creciente interés por esta función pública. A modo de ejemplo, próximamente Cantabria acogerá el IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio²². De manera reciente, LOMBERA CAGIGAS²³, haciendo alusión a los retos del futuro de esta Comunidad Autónoma en relación a la ordenación del territorio, señalaba que “Ahora más que nunca, a pesar de las incógnitas, debemos embarcarnos en la tarea de demostrar que la ordenación territorial contribuye a construir una sociedad más equitativa y que un adecuado uso de los recursos territoriales es imprescindible para un modelo de desarrollo sostenible. Abordar una planificación territorial que ponga de manifiesto cómo economía y ecología están íntimamente relacionadas con el uso de los recursos del territorio, y que evidencia que la política económica y la ambiental están obligadas a redistribuir sus beneficios en el territorio entre todas las personas”. A partir de esta premisa, cita como retos de Cantabria en el marco de la ordenación territorial: el posicionamiento estratégico, un nuevo modelo de crecimiento, la estructuración y reequilibrio regional, el territorio sostenible, la conservación y puesta en valor del patrimonio territorial y la apuesta por un medio rural activo y habitado²⁴.

En este impulso que se destaca es obligada referencia el nuevo marco legislativo que en la materia viene desarrollando la Comunidad Autónoma con el anteproyecto de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria que también se viene tramitando y del que ya existe incluso un documento borrador sometido a información pública en el mes de diciembre

²² Sobre la próxima celebración del IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) en Cantabria y toda la información referente al mismo, puede consultarse la página web <https://www.9ciot2018.com/>

²³ En la actualidad Director General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística de Cantabria.

²⁴ LOMBERA CAGIGAS, J.M. (2017) “Las propuestas de Cantabria ante los retos de futuro en un marco de cambio global”. En SERRANO RODRÍGUEZ, A. (Coord.) *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. Edita Cátedra de Cultura Territorial Valenciana y Fundicot. Valencia, págs. 147-156 (págs. 148-149).

de 2016²⁵. Finalizado el referido trámite, ha sido redactado propiamente el anteproyecto, en la actualidad pendiente de aprobación por el Consejo de Gobierno²⁶.

4. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL DE CANTABRIA

4.1. Antecedentes: previsión en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

La disposición adicional cuarta de la LOTRUSCA regula la figura del Plan de Ordenación del Litoral (en adelante, POL), justificado en las peculiaridades y especial singularidad de la zona costera cántabra y con la finalidad de una protección efectiva e integral de la misma. Aun sin hacer mención a lo largo de su articulado al referido instrumento, es vía disposición adicional donde se fija la necesidad de su elaboración y su equiparación a efectos jurídicos al propio Plan Regional de Ordenación Territorial, remitiendo a la regulación jurídica del mismo, entre otras cuestiones, en lo relativo a la vinculación de sus determinaciones para el planeamiento urbanístico y la obligación de los Ayuntamientos con planeamiento en vigor de iniciar la adaptación en el plazo de un año, sin perjuicio de la vigencia y prevalencia inmediata del Plan de Ordenación del Litoral. Otra de las remisiones que hace es al propio procedimiento de formulación y aprobación del art. 16 de la LOTRUSCA, lo que implica su aprobación con carácter de ley.

Como cuestiones específicas, el aptdo. 2 de la referida disposición adicional de la LOTRUSCA, establece como función del POL fijar las directrices para la ordenación territorial de la zona costera de la Comunidad Autónoma y, en particular:

- Mejorar el conocimiento específico del litoral.

²⁵ Tanto el documento del anteproyecto como los diferentes trámites realizados hasta el momento se encuentran publicados en la página web del Gobierno de Cantabria, a través del portal “Cantabria participa”.

<http://participacion.cantabria.es/procesos-de-participacion/-/procesos/ver/1504>

²⁶ Conforme a información publicada en la página web de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística, Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social, Gobierno de Cantabria, en la que se puede acceder al documento. Disponible <http://www.territoriodecantabria.es/participacion-ciudadana/anteproyecto-ley-ordenacion-territorio-urbanismo>.

- Establecer criterios para la protección de los elementos naturales, de las playas y, en general, del paisaje litoral.
- Señalar los criterios globales para la ordenación de los usos del suelo y la regulación de actividades en el ámbito afectado.
- Fijar los criterios generales de protección del medio litoral, orientar las futuras estrategias de crecimiento urbanístico y de la implantación de infraestructuras y proponer actuaciones para la conservación y restauración, en su caso, del espacio costero.
- Definir una zonificación del ámbito litoral para la aplicación de los criterios de ordenación, ampliando, en su caso, la zona de servidumbre de protección.
- Establecer pautas y directrices para una eficaz coordinación administrativa.

También se ocupa la LOTRUSCA de fijar el contenido sustantivo y documental, así como el ámbito territorial del futuro POL. Como contenido sustantivo, el plan deberá conformarse por: la definición de su ámbito de aplicación; el análisis de las características del medio biofísico y socioeconómico de la zona afectada, del planeamiento urbanístico y de los problemas existentes en relación con los citados medios respecto de los recursos naturales y los asentamientos humanos; la formulación de los objetivos de ordenación y definición de su marco general y sus diferentes categorías; la fijación de las normas específicas de regulación de usos y actividades aplicables a las diferentes categorías de ordenación; y, la elaboración de propuestas generales de actuación. En relación con el ámbito territorial, la LOTRUSCA lo extiende al territorio correspondiente a los 37 municipios costeros existentes en la Comunidad Autónoma, excluyendo del mismo los suelos clasificados como urbanos o urbanizables con Plan Parcial aprobado definitivamente, así como aquéllos otros que gocen ya de algún instrumento de especial protección por corresponder a zonas declaradas como espacios naturales protegidos o que dispongan de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en vigor²⁷.

²⁷ Esta previsión ha de ponerse en relación con los arts. 2 y 3 de la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación Litoral (LPOL). En principio el art. 2.1 acoge prácticamente el tenor literal de la LOTRUSCA pero incorpora algunas matizaciones. Por ejemplo, excluye de su ámbito los suelos en que se acredite, en el momento de adaptación del planeamiento urbanístico municipal al POL, que reúnen los requisitos legales para ser clasificados como urbanos (art. 2.2), por contra, incluye en el ámbito de aplicación del POL, aquellos suelos que, tras la entrada en vigor de la LPOL, se acredite que no contaban con los requisitos legales para ser clasificados como urbanos, bien en el momento de la

4.2. El modelo territorial del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria

El Plan de Ordenación Litoral es aprobado mediante Ley 2/2004, de 27 de septiembre (para sucesivas menciones, LPOL). Su objeto viene dado por dotar de una protección integral y efectiva a la franja costera, así como el establecimiento de criterios para la ordenación del territorio de los municipios costeros de Cantabria²⁸.

adaptación del planeamiento al POL, o bien por imperativo de sentencia judicial firme. Idéntica solución confiere para los supuestos de anulación de Planes Parciales definitivamente aprobados (art. 2.3). En relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que afecten a suelos incluidos en el ámbito del POL, establece que si la aprobación de aquéllos fuera sobrevenida o tuviese lugar una ulterior declaración de un espacio natural como protegido, este hecho determina su exclusión del ámbito del POL. De igual forma, en los casos de ampliación o reducción del ámbito de aplicación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o de un espacio natural protegido, supone la exclusión o inclusión, respectivamente, de los terrenos afectados al ámbito del POL.

Ahora bien, una de las características del POL, es la flexibilidad de su ámbito de aplicación. A esta cuestión se dedica el art. 3 de la LPOL que bajo la rúbrica “procedimiento para la actualización del ámbito”, contempla la posibilidad de que si, con ocasión de la adaptación de los planeamientos urbanísticos municipales al POL, se advierte que existen suelos indebidamente excluidos de su ámbito, se incorporen al mismo. A tal fin, la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo es el órgano al que compete proponer su inclusión y zonificación, sometiendo la propuesta simultáneamente a información pública y audiencia singularizada a la Administración General del Estado y al Ayuntamiento interesado por plazo de un mes, transcurrido el cual, se emitirá informe por la Dirección General competente en ordenación del territorio y urbanismo y, previo acuerdo de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, el Consejero competente habrá de elevarlo al Consejo de Gobierno para su aprobación como Decreto. Además de este supuesto singular, el art. 3.2. amplía el procedimiento a otros que puedan suponer la inclusión de un terreno en el ámbito del POL, a iniciativa tanto del Ayuntamiento interesado como de la propia Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Cuestión ésta que se complementa con la previsión de la disposición transitoria duodécima del POL para ajustar las correspondientes exclusiones o inclusiones que tengan lugar a la documentación cartográfica del instrumento.

A efectos prácticos se ha de indicar que, en aplicación de estos preceptos, el ámbito del POL ha tenido durante su vigencia casi una veintena de modificaciones, la mayoría tendentes a incluir nuevas zonas inicialmente excluidas. Algunos de los municipios que de manera reciente han visto incluidos parte de sus suelos en el ámbito del POL, son Polanco (35/2016, de 16 de junio), Miengo (Decreto 150/2015, de 29 de octubre) o Santa Cruz de Bezana (Decreto 35/2015, de 22 de mayo). Más reciente aun es el Decreto 52/2018, de 14 de junio, hace lo propio mediante la inclusión y zonificación de terrenos del municipio de Escalante en el ámbito de aplicación del POL.

²⁸ Sobre el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, vid. *MEDIAVILLA CABO, J.V. (2018) La ordenación territorial de los municipios costeros. El Plan de Ordenación del Litoral*. Tirant lo Blanch, Valencia.

Para su consecución, el POL establece un modelo territorial sustentado en tres pilares fundamentales (Áreas de Protección, Áreas de Ordenación y Actuaciones Integrales Estratégicas) que buscan conjugar dos elementos esenciales en la ordenación territorial: protección con utilización adecuada del territorio. A las dos primeras, junto a otro concepto novedoso incorporado por el POL, la capacidad de acogida, nos referiremos en el presente apartado, por su parte, las Actuaciones Integrales Estratégicas serán objeto de análisis pormenorizado en el siguiente epígrafe.

De esta forma, el objeto del POL, en cuanto instrumento de planificación territorial de ámbito litoral, es preservar un espacio esencial para la Comunidad Autónoma y prioritario por las presiones propias a que se ven sometidos estos ámbitos. Esta preservación se lleva a cabo desde una doble perspectiva, por un lado, propiamente fijando desde la planificación territorial diferentes categorías de protección y por otro, tratando de establecer un uso adecuado y unos criterios comunes que coadyuven a preservarlo, localizando ámbitos que, desde la perspectiva territorial, resulten adecuados para acoger y compatibilizar dicha preservación con el también necesario uso de estos espacios. Pero incluso va más allá, y delimita espacios que, conforme al instrumento, se entienden como los más adecuados para acoger determinadas actuaciones que en el marco de políticas sectoriales van a requerir este territorio para su localización. La complejidad que representa el binomio uso-protección, tiene en la ordenación del territorio uno de sus mejores aliados en la medida en que se está ante una función pública transversal que en su desarrollo tiene la capacidad de fijar una adecuada zonificación del territorio.

En síntesis, el modelo territorial previsto por Cantabria se aproxima de manera temprana al concepto que unos años más tarde incorpora la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, cuando reconoce el doble valor del suelo, “el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable”. Se expone así, la urgente necesidad de su preservación que debe ser prioritaria pero sin obviar la realidad que subyace en el mismo, su utilización, ahora bien, una utilización que ha de ser adecuada, planificada y priorizando (en su caso, mediante la protección y preservación) los valores existentes.

4.2.1. Áreas de Protección

Las Áreas de Protección son ámbitos que, en atención a sus singularidades o sus características físicas y ambientales, relacionadas con los procesos y paisajes litorales, son merecedoras de una especial protección²⁹. Se establecen dos categorías de protección que, a su vez, se agrupan en diferentes clases:

²⁹ art. 7.1.a) LPOL

Protección Ambiental, unidades territoriales con caracteres físicos y ambientales sobresalientes relacionados con los procesos físicos litorales y con los paisajes litorales (engloba la clasificación de Protección Costera (PC), Protección Intermareal (PI), Protección de Riberas (PR), Protección Ecológica (PE) y Áreas de Interés Paisajístico (AIP)) y una segunda categoría de Protección Litoral (PL) que incluye las rasas marinas y el espacio rural más directamente asociados con la presencia del mar y que garantiza la integridad del borde costero.

En esencia, con la implantación de este mecanismo, se está ante la instrumentalización de uno de los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio: la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente³⁰. Pero, además, de manera particular, se instituye en finalidad del propio POL: la preservación de su espacio litoral. De ahí, el régimen de usos que se prevé en función de la categoría de protección en la que se incluya, diferenciándose entre usos permitidos (arts. 24 y 25 LPOL) y usos autorizables (arts. 26 a 34 LPOL), y que se complementa con un conjunto de disposiciones específicas para las playas (arts. 35 a 44), para las que, en función de su ubicación, accesibilidad e intensidad de uso, se establece un diferente régimen jurídico atendiendo a la clasificación que de las mismas hace el POL (playas urbanas, playas periurbanas, playas semirurales y playas rurales).

El establecimiento de medidas de protección dirigidas a preservar, complementado con ello las propias técnicas previstas desde la legislación sectorial, principalmente a través de la Ley de Costas, por parte de los instrumentos de planificación territorial desarrolladas en los ámbitos litorales, es una tendencia que se repite en las Comunidades Autónomas que han desarrollado este tipo de instrumentos. A modo de ejemplo, Andalucía en el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía establece tres categorías (zonas litorales de protección ambiental, zonas litorales de protección territorial 1 y zonas litorales de protección territorial 2)³¹. De similar forma,

³⁰ Tal y como lo enunciara en su día la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Precisamente la componente medioambiental desde la perspectiva de la ordenación del territorio a partir de este objetivo y su desarrollo por las diferentes Comunidades Autónomas, ya fue objeto de análisis en nuestro trabajo “La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio. Una visión general desde el marco legislativo autonómico”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 81 (julio), 2018, págs. 121-156.

Disponible en <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-legislativo-la-atencion-al-medio-ambiente-desde-la-ordenacion-del-territorio-una-vision-general-desde-el-marco-legislativo-autonomico/>

³¹ Sobre el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y las vicisitudes de este instrumento de planificación territorial, vid. RANDO BURGOS, E. (2018c) “La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de

País Vasco con el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral, establece una zonificación de su ámbito en sectores atendiendo a su capacidad de acogida, distinguiendo entre especial protección (con las subcategorías de especial protección estricta y especial protección compatible), mejora ambiental (conformada, igualmente, por dos subcategorías, áreas de mejora de ecosistemas y áreas degradadas a recuperar), forestal, agroganadera y campiña, y zonas de uso especial.

4.2.2. Áreas de Ordenación

Por su parte, las Áreas de Ordenación son ámbitos de organización del modelo territorial en el que se hace compatible el crecimiento con la protección de los valores litorales mediante la adecuada identificación de éstos y la gradación y zonificación de las figuras de ordenación (art. 7.1.b) LPOL).

Dentro de las Áreas de Ordenación, en atención a las afecciones existentes desde el punto de vista de la dinámica litoral, se distinguen: Área Litoral y Área No Litoral. Mientras las segundas comprenden el territorio de los municipios costeros no afectados por fenómenos físicos relacionados con la dinámica litoral, el Área Litoral integra el territorio de los municipios costeros que determina una franja entre el Área de Protección y los relieves que delimitan el área de influencia marina, así como los territorios asociados a la dinámica litoral y a la presencia del mar y de las rías. El modelo de ordenación en el Área Litoral se zonifica atendiendo a su capacidad de carga con la finalidad de compatibilizar las necesidades del desarrollo económico y social, la protección ambiental y la preservación de las áreas que presentan riesgos o que no reúnen las condiciones necesarias para la ocupación. Atendiendo a estos condicionantes y en particular a su capacidad de carga, concepto que se define por el art. 10 de la LPOL como la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural, se distinguen tres categorías: Área Periurbana (AP), Área de Modelo Tradicional (MT) y Área de Ordenación Ecológico Forestal (OEEF).

4.2.3. Capacidad de acogida

Otro concepto incorporado por el POL cuya finalidad esencial reside en establecer límites al crecimiento urbanístico es el de capacidad de acogida. Definido por el art. 11 de la LPOL como el máximo crecimiento urbanístico

Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 10, octubre 2018. Disponible <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10518>

que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos, conforme al modelo territorial propuesto, la capacidad de acogida determina el umbral de crecimiento urbanístico de cada núcleo, debiendo ser éste coherente con las determinaciones establecidas en la propia LPOL para cada categoría de ordenación.

Los parámetros para el cálculo de la capacidad de acogida son tres: población, tanto residente (entendiendo por tal la población censada) como estacional (estimada a partir de las residencias vacantes y de las plazas turísticas hoteleras, casas rurales y campings); recursos e infraestructuras de abastecimiento, saneamiento, red viaria y energía del municipio; y, equipamientos, con especial atención a los educativos y sanitarios. Para el cálculo se valora las tendencias de crecimiento tanto poblacional como de construcción de viviendas y programas o proyectos de implantación de actividades económicas y de infraestructuras y equipamientos, empleando para ello, principalmente, datos estadísticos³².

Precisamente, es la concreción de dichos parámetros de cálculo, una de las cuestiones objeto del recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, resuelto por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 57/2015, de 18 de marzo³³.

Pues bien, en su FJ 14, la Sentencia se pronuncia frente a la posible tacha de inconstitucionalidad que, al entender de los demandantes, se produce en la medida en que "... el hecho de que para la determinación de la misma (en referencia a la capacidad de acogida) haya de ser calculada conforme a los parámetros establecidos en el artículo 12 y en general de la Ley, parámetros de cálculo que reputamos, en cuanto se impongan al municipio de forma uniforme invasores de la autonomía municipal".

³² En función de estos parámetros, en el momento de redacción del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), debe estudiarse la situación de partida, realizando un balance entre los recursos, infraestructuras y equipamientos existentes y los demandados, para poder comprobar la suficiencia o posibles déficits, en cuyo caso, el PGOU deberá establecer las previsiones necesarias para corregirlos. Además, se establecen diferentes criterios para el cálculo de cada uno de ellos, debiéndose tener en cuenta que, en todo caso, el crecimiento urbanístico propuesto se ha de adaptar a la posibilidad real de obtener los recursos, infraestructuras y equipamientos necesarios para el crecimiento que se proponga, lo que habrá de plasmarse en la documentación del PGOU y, en particular, en el Estudio Económico Financiero.

³³ Recurso de inconstitucionalidad núm. 7826/2004, interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral. Resuelto por Sentencia del Tribunal Constitucional 57/2015, de 18 de marzo (BOE núm. 98, de 24/04/2015).

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

Desde dicha perspectiva, el TC señala que existe siempre un interés supramunicipal en estas decisiones sobre el “cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos” y, precisamente, es ese interés supramunicipal el que está presente en la consideración de la capacidad de acogida, en cuanto factor determinante para fijar el umbral de crecimiento de cada núcleo de población. Abundando en la idea, establece que “el agotamiento de la capacidad de acogida territorial marca los límites del crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal...”.

Con una finalidad similar al concepto de capacidad de carga incorporado por Cantabria, en cuanto límite de crecimiento dirigido al planeamiento urbanístico municipal pero previsto desde la competencia autonómica en ordenación territorial, otras Comunidades Autónomas han hecho lo propio. Es el caso de Andalucía, con la no menos polémica norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía que concreta cómo ha de desarrollarse el “modelo de ciudad” por los planeamientos urbanísticos municipales, fijando límites precisos en términos cuantitativos, en concreto la

prohibición de crecimientos superiores al 40% del suelo urbano y del 30% de la población, en un plazo de ocho años³⁴. También Baleares en las Directrices de Ordenación Territorial fija límites concretos para los nuevos crecimientos. Con esta finalidad, "...el artículo 33 de las DOTB (Directrices de Ordenación Territorial de Baleares) faculta a los PTI (Planes Territoriales Insulares) para limitar el incremento del suelo clasificado como urbanizable o apto para la urbanización, destinado a uso residencial, turístico o mixto, sin computar las superficies destinadas a grandes equipamientos que formen parte del nuevo polígono o sector, por cada municipio, según unos porcentajes máximos por isla que establece con un horizonte temporal de diez años. Los porcentajes máximos se fijan en un 10% para la Isla de Mallorca, 12% para la Isla de Menorca y un 10% para las Islas de Ibiza y Formentera. Pero también limita la población máxima de crecimiento a una densidad media de 100 habitantes por hectárea"³⁵.

5. ACTUACIONES INTEGRALES ESTRATÉGICAS

El tercer elemento en el que se sustenta el modelo territorial del POL son las Actuaciones Integrales Estratégicas (en adelante, AIE), definidas como ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial (art. 7.1.c) LPOL). Su concreción se contiene en el POL, que las concibe como actuaciones a desarrollar en los ámbitos delimitados en sus propios anexos, justificadas por el interés de su desarrollo en el marco de las políticas sectoriales autonómicas y con la particularidad de vincular al planeamiento municipal desde su entrada en vigor.

Las AIE se instituyen en una pieza clave del modelo territorial con el que se trata de lograr el reequilibrio territorial en el ámbito litoral. Con tal finalidad, es el propio POL el que delimita dichos espacios bajo el criterio de áreas que por su tamaño físico y funcional, el plan considera adecuadas para la implantación de programas de actuación y desarrollo integral. Con este objetivo, el POL apuesta por la figura de las AIE a las que fija sus propios

³⁴ Sobre esta cuestión en particular y los efectos que, en general, devienen del art. 15.6 en relación con la disposición transitoria 4ª del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (en la actualidad incorporados en el vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, en su art. 22.7 y en la disposición transitoria cuarta), vid. VERA JURADO, D.J. (2010) "Los límites del crecimiento: la aplicación de la disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo". *Revista de Administración Pública*, núm. 181, Madrid, enero-abril (2010), págs. 407-425.

³⁵ RANDO BURGOS, E. (2018d) "La ordenación del territorio en Baleares bajo el prisma de la gestión territorial: las Áreas de Reconversión Territorial". Inédito, pendiente de publicación. *Revista de Estudios Regionales*, pág. 14.

objetivos así como un conjunto de criterios generales³⁶ que, en suma, aspiran a compatibilizar preservación con ordenación en un ámbito especialmente vulnerable, todo ello desde una perspectiva supralocal en la que prima la visión conjunta del territorio llamado a planificar.

El interés de esta figura reside precisamente en la utilidad que puede representar para la ordenación territorial, en la medida en que esta función pública tiene una de sus principales debilidades en la carencia de mecanismos con los que poner en marcha los modelos territoriales que, a través de la planificación territorial, se proponen. En general, se diseñan modelos “idealizados” sobre el territorio pero siguen faltando herramientas con las que instrumentalizarlos y lograr su ejecución. De ahí el interés de profundizar en aquellas figuras que paulatinamente tratan de implementar algunas Comunidades Autónomas con el propósito de ejecutar los objetivos y estrategias previstas en los planes territoriales³⁷. Como ya pusimos de manifiesto “la reflexión, sin embargo, va mucho más allá y se encuentra en la necesidad, cada vez más latente, de la ordenación del territorio por dotarse de figuras con las que poder ejecutar y alcanzar los propios objetivos que con su aprobación (en referencia a la planificación) se plantea, en síntesis, materializar sus objetivos”³⁸.

Por ello, es muy necesario analizar los ejemplos concretos que en este sentido se vienen instaurando por algunas Comunidades Autónomas. Con notables diferencias pero con el denominador común de tratar de poner en marcha los objetivos previstos en la planificación territorial, en particular la vertebración y cohesión del ámbito llamado a planificar, pueden citarse figuras como las Áreas de Reconversión Territorial en Baleares³⁹, las Áreas de Oportunidad previstas por Andalucía⁴⁰, las Actuaciones Territoriales Estratégicas en la

³⁶ Como criterios generales de las AIE, el POL establece los siguientes: configurar un marco territorial intermedio que permita concretar y compatibilizar las determinaciones de protección globales del POL con las de ordenación, superando las limitaciones del planeamiento municipal, cuando la actuación se propone en áreas que afectan a más de un municipio; dotar al litoral de reservas de suelo para la ordenación e implantación de nuevas actividades, donde tengan cabida las demandas de localización de suelo industrial, viviendas sometidas a algún régimen de protección oficial, dotaciones y servicios; lograr una correspondencia entre las áreas delimitadas y el modelo territorial propuesto; puesta en valor de áreas degradadas con alto valor ambiental que necesitan de una urgente regeneración.

³⁷ RANDO BURGOS, E. (2018a) *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio...* *op. cit.*

³⁸ RANDO BURGOS, E. (2018d) “La ordenación del territorio en Baleares...”, *op. cit.* pág. 5.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ RANDO BURGOS, E. (2018a) *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio...* *op. cit.*

Comunidad Valenciana⁴¹, o, propiamente, la figura que centra el presente trabajo, las Actuaciones Integrales Estratégicas.

5.1. Tipología

Tres son las tipologías que con carácter general prevé el POL para las AIE: productivas, de reordenación y ambientales. Sin embargo, la LPOL contempla, salvo en las categorías de protección ambiental, que el Gobierno pueda aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional para llevar a cabo otras AIE de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección⁴².

Aunque las áreas delimitadas por el POL como AIE presentan como nexo común su carácter de “piezas claves para la aplicación de políticas de reequilibrio territorial en el contexto del ámbito litoral”⁴³, lo que lleva al instrumento a justificarlas por la necesidad de que “...ciertas determinaciones de la ordenación territorial no pueden tratarse con suficiente precisión desde una escala regional del territorio, por ello se hace necesario descender a un nivel intermedio de desarrollo en la planificación que hemos denominados Actuaciones Integrales Estratégicas (AIE) ... frente a la estrategia planificadora global que se configura en este Plan como un escenario con un marco de actuación único y una base argumental de sistematización justificación y aplicación del conjunto de contenidos, debe contraponerse la ineludible necesidad de contemplar una serie de escenarios singulares, tanto en el tiempo como en el espacio, que nos lleva a delimitar áreas de actuación más específicas y remitirlas a la redacción de Planes Especiales o Proyectos Singulares de Actuación”⁴⁴, lo cierto es que, en función de los objetivos específicos que persigue, se establecen las tres tipologías citadas: productivas, de reordenación y ambientales.

⁴¹ RANDO BURGOS, E. (2018e) “Planificación territorial y desarrollo económico: a propósito de las Actuaciones Territoriales Estratégicas en la Comunidad Valenciana”. Inédito, pendiente de publicación. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*.

⁴² Esta cuestión es regulada en el art. 51.3 de la LPOL, precepto que fue parcialmente declarado inconstitucional por la STC 57/2015. En su redacción originaria, su tenor literal era “Excepto en las categorías de protección ambiental, y con independencia de la clasificación urbanística, el Gobierno podrá aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cuyo caso, sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección”. La mencionada STC 57/2015, declaró inconstitucional y nulo los incisos “en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan” y “y con independencia de la clasificación urbanística”.

⁴³ Memoria de Ordenación del POL, pág. 110.

⁴⁴ Memoria de Ordenación del POL, pág. 110.

Si bien es a las Actuaciones Integrales Estratégicas Productivas (AIEPRO) a las que mayor atención dedica el POL, en términos porcentuales son las de menor relevancia en la zonificación prevista por el plan, ocupando 537,21 ha del ámbito (0,42% del ámbito territorial del POL), seguidas de las Actuaciones Integrales Estratégicas Ambientales (AIEAMB) que acogen 616,65 ha (0,48% del ámbito total) y por último, las que mayor presencia tienen en el ámbito son las Actuaciones Integrales Estratégicas de Reordenación (AIEREO) con 2.028,14 ha (1,58% del total del ámbito). De los datos anteriores⁴⁵, se extrae que en conjunto, la superficie total de ámbitos incluidos bajo la zonificación de AIE representa el 2,48% del ámbito territorial planificado por el POL.

De manera más precisa, el POL justifica cada una de las tipologías previstas. De esta forma, para las Actuaciones Integrales Estratégicas Productivas, parte de una premisa concreta, prever espacios destinados a un uso característico industrial, creando un corredor capaz de acoger estos ámbitos pero a su vez interconectándolo y dotándolo de las adecuadas infraestructuras. Parece que su aspiración es romper con el tradicional concepto de “polígono industrial” de carácter local que se repite (incluso, en ocasiones, casi se solapa) en el territorio, dando paso una red de espacios articulados e integrados que, sin obviar la necesidad de desarrollo y previsión de suelo industrial, se conjugue, mediante su adecuada localización, con la también necesaria, y prevalente, protección efectiva del territorio. Pero, además, de tal entidad que se pueda instituir en una red de zonas industriales, complementarias entre sí, concentrada y competitiva a nivel regional e incluso nacional y transnacional, sustentado en un elemento clave: unas adecuadas infraestructuras capaces de vertebrar y cohesionar el ámbito.

En este sentido, como ya se expusiera al analizar la figura de las Áreas de Oportunidad prevista por Andalucía, también las Actuaciones Integrales Estratégicas responden a la necesidad de conjugar desarrollo económico desde una visión supralocal, aunando esfuerzos y capacidad de competitividad mediante la apuesta común y consensuada de un conjunto de municipios, evitando la dispersión de suelos destinados a un uso industrial en el territorio y que, a la postre, terminan compitiendo entre ellos mismos, con el consecuente efecto negativo para el conjunto. Así señalábamos que “... con la reserva de suelos destinados a “áreas de contenido productivo”, se trata de superar el antiguo concepto de “polígono industrial” como espacio tradicionalmente reservado por los distintos planeamientos municipales mediante la calificación de suelo con un uso industrial destinado a servir de localización al tejido productivo y empresarial del término municipal; esto es, se trata de obviar los límites municipales y tener una visión del territorio en su

⁴⁵ Datos obtenidos de la Memoria de Ordenación del POL, pág. 241.

conjunto para, a partir de ahí, localizar áreas de entidad tal y con capacidad para concentrar en un mismo espacio las actividades económicas existentes en la zona así como, potenciar la llegada de nuevas actividades, obviando si dicho suelo pertenece a un municipio o a varios porque la finalidad es potenciar el ámbito del plan en su conjunto e interrelacionarlo con el resto de la Comunidad Autónoma, lo que por ende, mejorará la actividad productiva y consecuentemente económica del ámbito, y en consecuencia redundado positivamente de todos los municipios integrados en el mismo”⁴⁶. Todo ello, sin obviar una carencia que ha de ser suplida, la instauración de mecanismos capaces de equidistribuir (de manera análoga a como lo viene haciendo el urbanismo) el conjunto de beneficios y cargas que la ejecución de estos ámbitos va a suponer para el conjunto de municipios mediante fórmulas como la compensación intermunicipal sustentada en la cultura del consenso⁴⁷.

El desarrollo de las AIEPRO tiene lugar a través de los Proyectos Singulares de Interés Regional, con un conjunto de particularidades que expresamente contempla el art. 54 LPOL. En primer lugar, se ha de recordar que su localización se encuentra expresamente prevista por el POL, previéndose que en dichos terrenos, y con independencia de su clasificación urbanística, pueden tramitarse Proyectos Singulares de Interés Regional conforme a las previsiones de la propia LOTRUSCA. De interés, la necesidad de que el proyecto incluya las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación que resulten necesarios. Esta previsión legislativa es esencial pues asegura una adecuada interconexión que redundará en la vertebración del conjunto del ámbito.

En segundo lugar, su delimitación por el POL tiene como efecto jurídico inmediato la declaración de interés regional de la actuación. Pues bien, este aspecto en el que la LPOL no se detiene limitándose a su mera previsión, se ha de poner en relación con el propio art. 51.1 de la LPOL que expresamente indica que la delimitación de las AIE se contiene en los anexos I y III de la propia ley y con el art. 28 de la LOTRUSCA dedicado a la declaración de interés regional y al procedimiento que ha de seguir. Sin embargo, al concurrir de antemano el referido interés regional, entendemos no es necesario seguir la tramitación de los aptdos. 1 y 2 del art. 28 de la LOTRUSCA, con lo que se cumple el requisito previsto en el aptdo. 3 del propio precepto, que faculta para iniciar el procedimiento de aprobación el Proyecto Singular, si bien, sin condicionar la resolución que de la tramitación del referido procedimiento se derive.

⁴⁶ RANDO BURGOS, E. (2018a) *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio...* op. cit., pág. 38.

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 312. También sobre la compensación intermunicipal, si bien desde una perspectiva más general, nos hemos pronunciado en (2017) *La Gestión Territorial en España: análisis jurídico de los instrumentos de gestión*, págs. 434-436. Inédito, pendiente de publicación.

Por su parte, las Actuaciones Integrales Estratégicas de Reordenación se justifican por el documento a partir de la necesidad de organizar ámbitos claves en el modelo previsto por el POL de cara a la ordenación, mejora y recuperación de espacios que precisan actuaciones de reordenación bien por tratarse de entornos urbanos densificados o por presentarse como ámbitos débiles o degradados precisados de dotaciones y servicios que lo equiparen a otras zonas del ámbito. En síntesis, se trata de conjugar preservación con la equidad territorial, uno de los objetivos básicos de la ordenación territorial.

Por último, para las Actuaciones Integrales Estratégicas Ambientales, el POL parte de uno de los objetivos prioritarios que persigue, la protección y mejora de los recursos naturales que alberga el territorio litoral. Ahora bien, el instrumento entiende preciso conjugar aquélla con la importancia de satisfacer las necesidades básicas esenciales para mantener la calidad de vida y el desarrollo de actividades productivas, sin obviar que estas actividades, y en particular su explotación, han producido y continúan haciéndolo, un fuerte deterioro en los sistemas naturales existentes. Ello justifica en esencia la necesidad de prever actuaciones en determinadas áreas centradas en la reordenación y puesta en valor de espacios abandonados o degradados tratando de conservar y recuperarlos ambientalmente, dotándolo para ello de los servicios y equipamientos que refuercen los existentes y estableciendo reservar de suelo apto para alojar actividades económicas, teniendo en cuenta los valores presentes.

5.2. Gestión

Uno de los aspectos esenciales para un adecuado entendimiento de las AIE es el doble sistema de gestión que para su ejecución establece el POL, bien mediante Proyectos Singulares de Interés Regional o a través de Planes Especiales. Como primera nota, destacar que en el primer caso se está ante uno de los instrumentos de planificación territorial previstos por la propia LOTRUSCA (junto al Plan Regional de Ordenación Territorial y las Normas Urbanísticas Regionales), frente a los Planes Especiales que son instrumentos de planeamiento urbanístico que desarrollan los Planes Generales de Ordenación Urbana, aunque también pueden, de conformidad con el art. 30.2 de la LOTRUSCA, desarrollar directamente o completar a los instrumentos de planificación territorial, en cuyo caso prevalecen y se imponen a los Planes Generales de Ordenación Urbana, obligando a la adaptación de éstos a los referidos Planes Especiales. Como segunda nota, la regulación de ambos instrumentos se contiene en la LOTRUSCA con algunas especialidades señaladas en la LPOL previstas para las AIE.

Los Proyectos Singulares de Interés Regional se regulan en los arts. 26 a 29 de la LOTRUSCA. Se trata de un instrumento que tiene por objeto regular la implantación de instalaciones y usos productivos y terciarios, de desarrollo rural, turísticos, deportivos, culturales, actuaciones de mejora ambiental, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características. Algunas de sus principales características son la posibilidad de su promoción y desarrollo tanto por la iniciativa pública como privada, así como su localización en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística, sin perjuicio de lo establecido en el planeamiento territorial.

Cuestión esencial en los Proyectos Singulares de Interés Regional⁴⁸ es, como su propio nombre indica, el interés regional de la actuación, declaración que deberá producirse con carácter previo a la aprobación del Proyecto, sobre lo que habrá de pronunciarse el Gobierno a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial, previa audiencia de los Ayuntamientos afectados. A tal fin, las personas o entidades promotoras del proyecto podrán presentar propuestas de actuación, en las que se indiquen las características fundamentales justificativas del interés regional. A nivel procedimental, si transcurridos tres meses desde la presentación de la propuesta no se produce resolución expresa, deberá entenderse desestimada por silencio administrativo. Además, la declaración del interés regional si bien es requisito necesario para que pueda seguirse el procedimiento de aprobación del proyecto, no condiciona la resolución que se derive de la tramitación del referido procedimiento.

Por su parte, los Planes Especiales tienen su marco jurídico general en los arts. 59 y 60 de la LOTRUSCA, dedicado al contenido y determinaciones, respectivamente. Ahora bien, de manera particular, el art. 56 de la LPOL, regula este instrumento de forma pormenorizada y atendiendo a su aprobación en los ámbitos delimitaciones como Actuación Integral Estratégica de Reordenación, estableciendo el contenido mínimo que habrá de integrarlo. En concreto, en su aptdo. 1, el art. 56 establece como contenido sustantivo del Plan Especial, las siguientes determinaciones: definición de los objetivos de la ordenación a partir de un análisis detallado del estado actual del territorio y sus posibilidades de evolución; identificación de espacios aptos para servir de soporte a las nuevas infraestructuras, o para la mejora de las existentes; definición de la ubicación de equipamientos de interés común para

⁴⁸ Sobre los Proyectos de Singular Interés Regional puede verse MERINO ÁVILA, P. (2008) *Proyectos de singular interés regional y evaluación ambiental: ejemplos conforme a la legislación cántabra*. Editorial Dykinson, Madrid.

el área objeto del plan; criterios, principios y normas generales a los que habrá de atender la ordenación urbanística; definición de los espacios que hayan de ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación, con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos, total o parcialmente distintos, así como de los programas a desarrollar a estos efectos, y de las medidas de apoyo encaminadas a incentivar su realización; definición de las medidas de protección y adecuación ambiental en relación con espacios libres, zonas verdes, elementos físicos existentes y de su ordenación y tratamiento.

5.3. Régimen jurídico

Como cuestiones más relevantes en la regulación jurídica de las AIE, destacar la vinculación referida a la adaptación del planeamiento urbanístico (art. 52 LPOL) y los usos compatibles (art. 53 LPOL). Respecto a la primera, el POL establece la obligación, dirigida a los municipios, de recoger las determinaciones de los Planes y Proyectos aprobados en desarrollo de las AIE en la primera modificación o revisión del planeamiento urbanístico que realicen. En relación con los usos compatibles, y en tanto tenga lugar la aprobación de los instrumentos de desarrollo de las AIE, únicamente se permite el mantenimiento de los usos existentes y la implantación de usos compatibles con los propios objetivos de actuación conforme a las determinaciones que el propio anexo III establece para estos ámbitos.

Además de esta regulación general y de las particularidades previstas para cada categoría, el POL concreta un conjunto de determinaciones de manera precisa para cada uno de los ámbitos que delimita como AIE. De esta forma, en el anexo de la LPOL, se contiene una ficha para cada una de las once AIE en la que se incluye un plano del entorno con delimitación precisa del ámbito a ocupar por la actuación y las citadas determinaciones específicas referidas a la tipología, denominación, superficie, emplazamiento, objetivos generales y condicionantes de la actuación.

5.4. Ámbitos delimitados

La propia LPOL, contiene en su anexo III la delimitación de cada una de las AIE previstas, para lo cual, y como justifica el propio texto, se atiende a la homogeneidad geográfica y la existencia de pautas comunes de actividad que determinan importantes relaciones de dependencia y complementariedad con el espacio seleccionado.

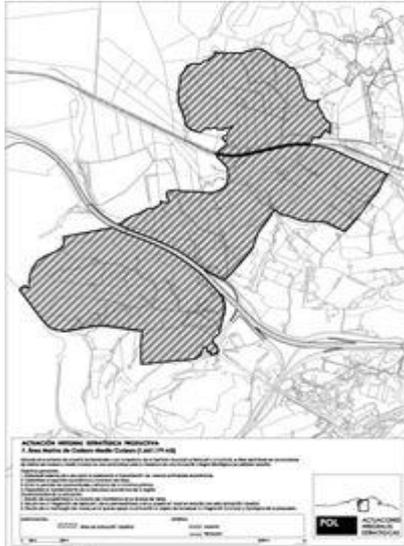
De esta forma, el POL identifica un total de once AIE con diferentes denominaciones y atendiendo a la siguiente clasificación:

AIE SEGÚN TIPOLOGÍAS PREVISTAS POR EL POL	
Áreas Integrales Estratégicas productivas	Área oriental Castro Urdiales
	Área central Marina de Cudeyo
	Área central Piélagos-Villaescusa
	Área Parque Científico-Tecnológico de Santander
	Área occidental Val de San Vicente
Áreas Integrales Estratégicas de reordenación	Área Bahía de Santander
	Área Universidad Pontificia de Comillas
	Área Cantera de Dícido
Áreas Integrales Estratégicas de recuperación ambiental	Área de Cantera de Cuchía
	Área Ría de Cubas
	Área Somo-Loredo

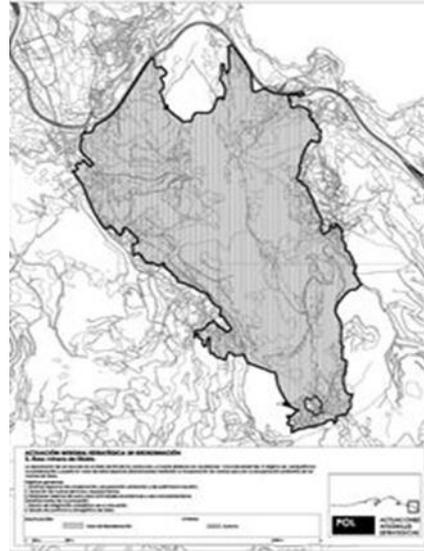
Fuente: Elaboración propia a partir de datos contenidos en el POL

Todas las zonas delimitadas expresamente por el POL se justifican en su carácter común de ser representativas de espacios de oportunidad en la región, derivándose la obligación al Plan Especial y/o Proyecto Singular de Interés Regional que las desarrollen, y atendiendo a las especificidades determinadas para cada una de ellas por el propio POL, la finalidad prioritaria, en todos los casos, de la definición de los espacios objeto de protección asociados al borde litoral preservando los valores específicos de área costera y asegurando la restauración o protección de sus valores litorales. A continuación se incluye algunas de las fichas incluidas en el anexo III de la LPOL, con las determinaciones particulares de algunas de las AIE.

AIE PRODUCTIVA –
ÁREA MARINA DE CUDEYA-MEDIO
CUDEYA



AIE DE REORDENACIÓN-
ÁREA MARINA DE DÍCIDO



AIE AMBIENTAL - RÍA DE CUBAS



Fuente: Anexo III de la Ley 2/2004, Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria

5.5. Evolución y situación actual

Tras casi tres lustros desde que el POL instaurará la figura de las AIE, éstas han evolucionado a distinto ritmo y bajo diferentes formas de desarrollo, tal y como de antemano posibilitaba el instrumento.

A continuación se detalla el grado de desarrollo alcanzado para cada uno de los ámbitos que han tenido algún trámite⁴⁹, distinguiendo su forma de desarrollo (Plan Especial, PE, o Proyecto Singular de Interés Regional, PSIR), gestión (Pública o Privada), estado de tramitación (Aprobación Definitiva, AD, Aprobación Provisional, AP, Aprobación Inicial, AI, o Declaración de Interés Regional, DIR) y el decreto o acuerdo correspondiente:

AIE	Desarrollo	Gestión	Estado de tramitación
AIE de Reordenación de la Bahía de Santander	PE	Pública	AD (Decreto 32/2015, de 14 de mayo)
AIE Industrial en Castro Urdiales (1ª Fase)	PSIR	Privada	AD (Acuerdo Consejo de Gobierno, 30 de abril de 2008)
Modif. puntual 1 del AIE Industrial en Castro Urdiales (1ª Fase) del polígono del Vallegón	PSIR	Privada	AD (Acuerdo Consejo de Gobierno, 24 de marzo de 2011)
AIE Productiva en Castro-Urdiales (2ª Fase)	PSIR	Privada	AD (Acuerdo Consejo de Gobierno, 15 de marzo de 2018)
AIE en Marina de Cudeyo	PSIR	Privada	AD (Acuerdo Consejo de Gobierno, 18 de noviembre de 2004) ⁵⁰
Modif. Puntual 1 del PSIR Actuación Industrial en Marina Cudeyo	PSIR		AD (Acuerdo Consejo de Gobierno, 22 de mayo de 2015) ⁵¹
AIE Productiva: Área de Marina de Cudeyo – Medio Cudeyo	PSIR	Privada	AD (Acuerdo Consejo de Gobierno, 10 de enero de 2008) ⁵²
Revisión AIE Productiva: Área de Marina de Cudeyo – Medio Cudeyo	PSIR	Privada	AD (Acuerdo Consejo de Gobierno, 29 de abril de 2010)
Modif. puntual 1 del AIE Productiva Marina de Cudeyo - Medio Cudeyo	PSIR	Privada	AD (Acuerdo Consejo de Gobierno, 24 de marzo de 2011)
Modif. puntual 2 del AIE Productiva Marina de Cudeyo - Medio Cudeyo	PSIR	Privada	AD (Acuerdo Consejo de Gobierno, 15 de noviembre de 2012)
AIE Productiva: Piélagos-Villaescusa	PSIR	Privada	DIR (Acuerdo Consejo de Gobierno, 27 de enero de 2011)
AIE Productiva Área de Val de San Vicente	PSIR	Privada	AD (Acuerdo del Consejo de Gobierno, 28 de marzo de 2018) ⁵³
AIE de Reordenación de la Universidad Pontificia de Comillas	PSIR	Privada	AD (Acuerdo Consejo de Gobierno, 9 de diciembre de 2011) ⁵⁴
AIE Ambiental de Canteras de Cuchía	PSIR	Privada	DIR (Acuerdo Consejo de Gobierno, 31 de julio de 2008)

Fuente: Elaboración propia. Datos publicados por la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social del Gobierno de Cantabria

⁴⁹ Conforme a la información disponible en la página web del Gobierno de Cantabria, Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social (www.territoriodecantabria.es). Última consulta el día 08 de julio de 2018.

⁵⁰ <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=74021>

⁵¹ <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=288255>

⁵² <https://boc.cantabria.es/boces/verBoletin.do?idBolOrd=2318>

⁵³ <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=324688>

⁵⁴ <https://boc.cantabria.es/boces/verBoletin.do?idBolOrd=8993>

5.6. Debates surgidos

Como ya se adelantara, la inclusión de estos ámbitos en la legislación cántabra no ha estado exenta de polémicas y debates jurídicos. Buena prueba de ello son las dos resoluciones judiciales con las que el TC ha tenido ocasión de pronunciarse en los recursos planteados frente a la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral. La primera, ya citada, es la STC 57/2015, de 18 de marzo de 2015, dictada en relación al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado, a la que seguiría, la STC 92/2015, de 14 de mayo, recaída en el conflicto en defensa de la autonomía municipal interpuesto por el Ayuntamiento de Santander y otros dieciséis municipios⁵⁵.

En esencia, es la STC 57/2015 la que contiene la doctrina que sobre el particular fija el TC, cuestiones que, en lo fundamental, se reiteran en la posterior STC 92/2015. Por ello, para conocer los principales debates surgidos en torno a la figura de las AIE y la respuesta dada por el TC, nos centraremos en el análisis del primer pronunciamiento⁵⁶.

A los efectos que ocupan, la STC 57/2015 analiza en su FJ 8, la impugnación que los recurrentes realizan de la totalidad del título IV (arts. 51 a 57) y del anexo III de la LPOL, relativos todos ellos a las AIE. Para los recurrentes, estas previsiones legales debieron someterse a evaluación ambiental al implicar transformación de usos del suelo en una superficie superior a las 100 hectáreas, además de denunciar la vulneración de la autonomía municipal al desapoderar a los municipios afectados de toda capacidad de intervención en una decisión que afecta a la ordenación de su territorio. En particular, denuncian que estas actuaciones pueda desarrollarse en cualquier clase de suelo, incluido el suelo urbano, el hecho de que su declaración lleve implícita la declaración de interés general y que la disposición adicional cuarta amplíe el ámbito de estos proyectos singulares, marginando con ello a los municipios “en la función de ordenación urbanística de algunas zonas de su propio territorio. Para los actores, el legislador autonómico habría desatendido la obligación que sobre él pesa de reconocer a los municipios competencias

⁵⁵ BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015.

⁵⁶ Precisamente por el objeto del presente trabajo, el análisis de este apartado se concreta en las cuestiones relativas a las AIE, sin perjuicio de otras tantas cuestiones que son objeto de pronunciamiento por el TC en la meritada STC 57/2015. Sobre la misma pueden verse, entre otros, los trabajos de GÓMEZ PUENTE, M. (2015) “Derecho y políticas ambientales en Cantabria”. En *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 6, núm. 1 y MENÉNDEZ REXACH, A. (2015) “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal. El control de las actuaciones de interés regional”. En *Encuentros Multidisciplinares*, Vol. 17, núm. 50, Ejemplar dedicado a: *Urbanismo y organización del territorio en clave multidisciplinar*, págs. 42-49.

relevantes y reconocible tanto en la ordenación y planeamiento urbanístico, como en el ámbito de la ejecución o gestión (STC 159/2001, FJ 4)”

Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cantabria defienden la plena constitucionalidad de las AIE. De manera singular, defienden que la entrada en vigor de la ley no implica transformación de los suelos que justifique la necesidad de evaluación de impacto ambiental (serán los Proyectos Singulares de Interés Regional lo que hayan de someterse a la misma) y que al contrario, implica mantenimiento de los usos existentes y la implantación de otros compatibles con los objetivos de cada actuación. También alegan que no es la LPOL la que regula la intervención municipal en la delimitación y ordenación de estos instrumentos, sino que se limita a introducir algunas particularidades en el régimen de actuaciones y proyectos establecidos por la LOTRUSCA, marco legal que recuerda, no ha sido puesto en tela de juicio. En síntesis, consideran que lejos de invadirse competencias municipales se está ante mecanismos que permiten el desarrollo de actuaciones que superan las posibilidades ordinarias de los entes locales.

5.6.1. Sobre la constitucionalidad de la figura de las AIE en el marco del principio de autonomía local

Tras analizar pormenorizadamente el régimen previsto por la LPOL para las AIE en su FJ 9, la STC 57/2015, en el FJ 10 llega a la conclusión de que más allá de los reproches individualmente considerados, la impugnación del título que regula las AIE se asienta en dos pilares: en primer lugar, la consideración de que la regulación de los Proyectos Singulares de Interés Regional es inconstitucional al permitir desconocer la clasificación urbanística del suelo y posibilitar la intervención de la Administración autonómica incluso en el suelo urbano y, en segundo lugar, el hecho de que la delimitación de AIE implica su declaración de interés regional a los efectos del art. 28 de la LOTRUSCA, anulando con ello las facultades de intervención de los municipios con invocación en el art. 58.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), al entender que no queda garantizada la participación municipal en un asunto que atañe de manera directa a las competencias locales y que permite que la Comunidad Autónoma extraiga del control y de las potestades de ordenación municipal una parte del territorio.

Pues bien, en este punto del debate, el TC se centra en primer lugar en dar una respuesta conjunta ante lo que entiende como diferentes elementos integrantes de una causa de nulidad que afecta a una parte de la LPOL, el título IV, dejando el enjuiciamiento separado de los preceptos que lo integran para el posterior análisis singularizado. Y sobre el particular, descarta que el título IV merezca el pretendido reproche de inconstitucionalidad, señalando que tanto la incidencia autonómica en esta clase de suelo al margen de su

clasificación urbanística así como la declaración implícita de interés regional de la delimitación de los terrenos en los que hayan de localizarse las AIE, se ciñe en ambos casos exclusivamente a las recogidas por la ley en su anexo III. En sintonía con lo anterior, y frente al reproche por vulneración del art. 58.2 LBRL, el TC entiende que “... No se trata, por tanto, de valorar en qué medida la participación reconocida a las entidades locales en los procedimientos previstos por el legislador autonómico para el desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas satisfaga un hipotético “óptimo constitucional” (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 10) en cuanto a la intervención municipal en asuntos que conciernan a la comunidad local, sino de examinar hasta qué punto, y a la vista de los intereses supramunicipales concurrentes, el legislador autonómico ha respetado ese mínimo que impone la proclamación constitucional de la autonomía local...”, concluyendo que el mismo se ha respetado por completo en cuanto los preceptos controvertidos hacen referencia a la intervención municipal en el desarrollo de las AIE comprendidas en el anexo III de la ley, respecto de las cuales el legislador autonómico ya ha llevado a cabo una función de delimitación correspondiente a la concurrencia de intereses supramunicipales.

5.6.2. Sobre la vulneración del principio de jerarquía normativa del art. 51, aptdos. 3 y 4 de la LPOL

Del art. 51 de la LPOL, se impugna por los recurrentes concretamente sus aptdos. 3 y 4 por entender que “convierte a los municipios en instrumentos de las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma, en detrimento del principio de coordinación administrativa”. Subrayan que el interés autonómico en el desarrollo de la actividad es algo distinto de la relevancia supramunicipal del proyecto y centran sus discrepancias en dos incisos recogidos en los citados apartados, en concreto, “y con independencia de la clasificación urbanística” y “en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan”. Reprochan vulneración del principio de jerarquía normativa al situar los Proyectos Singulares de Interés Regional, aprobados por el Gobierno autonómico, por encima de la propia LPOL.

La cuestión es resuelta por el TC en el FJ 18, a) de la STC 57/2018 que, estimando el recurso en este punto, declara la inconstitucionalidad y nulidad de ambos incisos, al entender que, en efecto, con ello se habilita al ejecutivo autonómico no sólo a prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial sino incluso a prescindir de las determinaciones aparentemente vinculantes de la propia ley habilitante, con una clara consecuencia jurídica: debilitamiento del principio de autonomía municipal y quiebra injustificada del principio de autonomía, trastocando el sistema de fuentes y de manera particular, el principio de primacía de ley, “postulado básico de un Estado de Derecho (art.

1.1 CE)... el precepto legal permite que el Ejecutivo autonómico haga uso de esta posibilidad “para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública”, lo que abre la puerta a una amplia panoplia de excepciones a la determinaciones establecidas por el propio legislador”

5.6.3. Sobre la obligación de adaptación del planeamiento urbanístico municipal impuesta por el art. 52 de la LPOL

El art. 52 de la LPOL impone a los municipios la obligación de recoger las determinaciones de los Planes y Programas aprobados en desarrollo de las AIE en la primera modificación o revisión del planeamiento urbanístico. El precepto es impugnado por los recurrentes que entienden que obliga a la referida adaptación aunque los proyectos no revistan relevancia supramunicipal, extremo que es rechazado por el Gobierno de Cantabria, que defiende la concurrencia del interés supramunicipal en los supuestos a los que resulta de aplicación el citado precepto.

El TC resuelve el conflicto en el FJ 18 b) de la STC 57/2015, señalando que una vez salvado el principio de jerarquía normativa con la anulación de los dos incisos del art. 51.3 LPOL, no padece la autonomía local por el hecho de que se prevea la adaptación de los instrumentos municipales a las determinaciones de los planes superordenadores, desde el entendimiento de que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la Comunidad Autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias y sin que “la eventualidad de un uso desviado de la norma pueda servir de fundamento para su anulación”.

5.6.4. Sobre los usos compatibles previstos por el art. 53 LPOL

Por su parte, el art. 53 LPOL trata de asegurar la ejecución de las AIE conforme a los objetivos para cada una de ellas planteadas. En consonancia con lo anterior, este precepto limita los usos preexistentes en los ámbitos delimitados como tales hasta la aprobación de los instrumentos de desarrollo de las AIE, disponiendo que únicamente se permita el mantenimiento de los existentes y la implantación de usos compatibles con los objetivos de la actuación.

Los recurrentes le reprochan en particular a este precepto, la incertidumbre que genera las actividades que realmente pueden tener lugar en los ámbitos delimitados como AIE, lo que es desestimado por el TC que, entendiendo adecuado el planteamiento realizado por la ley, señala en el FJ 18 c) de la Sentencia que “... debemos convenir en que la supeditación de la aprobación

de nuevas actividades a su compatibilidad con los objetivos de las actuaciones integrales estratégicas, según resultan de las determinaciones contenidas en el anexo III de la propia ley responde al propósito de salvaguardar la eficacia del planeamiento territorial supramunicipal, sin que la incertidumbre que pueda generarse resulte excesiva o desproporcionada porque impida el conocimiento de la normativa aplicable o haga imprevisible la actuación de los poderes públicos llamados a aplicar la norma...”.

5.6.5. Sobre el régimen jurídico de las AIE Productivas del art. 54 LPOL

El reproche a la totalidad del título IV de la LPOL, lleva a los recurrentes a impugnar igualmente el art. 54 dedicado a regular el régimen jurídico de las AIE de carácter productivo, fundado en la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental la transformación del suelo incluido en estos ámbitos lo que justifican por la “eliminación de la cubierta vegetal arbustiva en una superficie de más de cien hectáreas”. Igualmente, reprochan al precepto vulneración de la autonomía municipal en la medida en que “... introduce una reserva en favor de la Comunidad Autónoma para actuar sobre los terrenos delimitados como actuación estratégica sin un plazo definido y sin precisar el concreto proyecto de relevancia supramunicipal que ha de llevarse a cabo”. De manera singularizada, reputan el inciso “y con independencia de su clasificación urbanística” del art. 54 a) por entender que “permite al Gobierno de Cantabria la ubicación de este tipo de proyectos incluso en suelo no urbanizable de especial protección”, junto al art. 54 b) cuando dispone que la delimitación lleva implícita la declaración de interés regional, sin necesidad de un proyecto concreto al que pueda cuadrar esa declaración.

Pues bien, centrado el objeto del debate, el TC da debida respuesta en el FJ 18 d) de la STC 57/2015. Para ello, comienza recordando que el precepto recurrido dispone que el desarrollo de las AIE Productivas se lleve a cabo mediante la elaboración y aprobación de uno o varios Proyectos Singulares de Interés Regional y que, por tanto, sean éstos los que habrán de someterse, en su caso, a evaluación ambiental. Tampoco estima el alegato referido a la presunta vulneración de la autonomía local ni la atribución de interés regional a la delimitación realizada por la ley para las cinco actuaciones previstas en esta categoría, y todo ello desde el entendimiento que ha sido el propio legislador quien ha concretado el territorio y las actuaciones a las que les resulta de aplicación el régimen excepcional previsto, abundando en que “... Es por ello que no puede prosperar en este caso la impugnación del inciso “y con independencia de su clasificación urbanística”, pues la delimitación de las actuaciones integrales estratégicas productivas conlleva, en coherencia con la virtualidad del principio de jerarquía normativa, que esa clasificación urbanística, contenida por definición en instrumentos de planeamiento

urbanístico municipal, haya de ceder ante la decisión adoptada por el Parlamento de Cantabria. Otro tanto sucede con la atribución de interés regional a la delimitación pues es consecuencia lógica del hecho de que esa delimitación la haya llevado a cabo el propio legislador regional”.

5.6.6. Sobre el régimen jurídico de las AIE de Reordenación del art. 55 LPOL

Como señala expresamente la STC 57/2015 en el FJ 18 e), los motivos impugnatorios dirigidos frente al art. 55 de la LPOL, precepto dedicado al régimen jurídico de las AIE de Reordenación, coinciden en los planteados frente al art. 54 de la LPOL, cuestión que lleva al Tribunal a trasladar al análisis de este precepto las conclusiones alcanzadas en el enjuiciamiento de aquél.

En esencia, el Tribunal recuerda que el precepto se limita a extender a la elaboración de los Proyectos Singulares de Interés Regional o los Planes Especiales de desarrollo de las AIE de Reordenación las peculiaridades procedimentales del art. 54 LPOL, precepto que, además, se limita en su alcance a las tres AIE de Reordenación previstas en el anexo III de la ley “en consonancia con la prevalencia aquí de un interés supramunicipal prevalente”, tal y como vuelve a reconocer la Sentencia.

5.6.7. Sobre los Planes Especiales para el desarrollo de las AIE de Reordenación y el régimen jurídico de las AIE Ambientales de los arts. 56 y 57 LPOL

El FJ 18 f) de la STC 57/2015, lo dedica el TC a analizar conjuntamente la constitucionalidad de los dos últimos preceptos integrantes del título IV, los arts. 56 y 57 LPOL, llegando a idéntica conclusión y desestimando los motivos impugnatorios alegados por los recurrentes.

El reproche jurídico es idéntico: la infracción de la autonomía municipal al no contemplar la intervención de los municipios en la elaboración de unos instrumentos de planeamiento cuya “fuerza exorbitante llega al punto de desplazar a los planes generales municipales”. Y, si bien a priori, el TC reconoce que, en efecto, ni el art. 56 ni el 57 de la LPOL prevén intervención de los municipios en la tramitación de los referidos Planes Especiales para el desarrollo de los ámbitos delimitados como AIE, a reglón seguido señala que “esta ausencia no debe sorprender en exceso habida cuenta de que el art. 56.1 se refiere al contenido necesario de los planes especiales y el art. 57 al régimen jurídico de las actuaciones integrales estratégicas ambientales”, por lo que siendo esto así, debe ponerse en relación con los arts. 59.1 y 76.1 de la LOTRUSCA, preceptos dedicados propiamente a los Planes Especiales, y en

cuyo procedimiento de elaboración, por remisión a las reglas dispuestas en el art. 23 de la LOTRUSCA para las Normas Urbanísticas Regionales, se establece un trámite de audiencia a los Ayuntamientos interesados.

Consecuencia de ello, como reconoce la STC 57/2015 es que no se prescinde de la participación municipal en la elaboración de instrumentos de planeamiento cuya incidencia sobre el planeamiento urbanístico "*es obvia*" y, por tanto a juicio del Tribunal, no concurre la reprochada infracción de la autonomía municipal.

6. CONCLUSIONES

La articulación de mecanismos capaces de conjugar preservación con utilización, continua siendo uno de los retos a los que se enfrenta la planificación territorial. Y si ello es así desde una perspectiva general, la cuestión se intensifica en ámbitos como los litorales, donde las presiones que soportan los convierten en especialmente vulnerables y en territorios intensamente antropificados.

A lo anterior se une, las carencias que aun presenta la planificación territorial, función pública con capacidad para dar respuesta a estas necesidades del territorio precisamente por su carácter transversal y la posibilidad de incidir en otras tantas políticas públicas que se desarrollan en el territorio, pero que continua enfrentándose a importantes obstáculos en su efectiva implantación.

De poco o nada sirve, planificar un territorio si a la par no se dota de los adecuados mecanismos capaces de ejecutar y hacer realidad el modelo territorial previsto en aquél. Pero aun en el caso de fijarse herramientas para ello, la labor no es pacífica. Y no lo es porque sigue prevaleciendo la visión localista y cerrada a los propios límites administrativos sobre los que se despliegan las competencias atribuidas en detrimento de lo que es una realidad cada día más evidente, las relaciones e interrelaciones de la población y el hecho de que sus necesidades no se circunscriben ya a un u otro municipio sino que se desarrollan en el marco de ámbitos territoriales que abarcan a un conjunto de éstos. Cuestión ésta, particularmente compleja en ámbitos como los litorales que soportan una alta densidad de población. No es, aun con sus singularidades, una cuestión que se ciña a una u otra Comunidad Autónoma, es por contra, un problema al que se enfrentan todas las comunidades litorales y que supera no ya lo local sino incluso lo regional.

En este escenario, es muy necesario detenerse en las políticas territoriales desarrolladas por las Comunidades Autónomas y dirigidas precisamente a articular mecanismos con los que poder hacer efectivo la preservación con el

uso en ámbitos litorales, dando con ello un paso adelante y dotando a la planificación territorial de herramientas dirigidas a lograr el modelo propuesto. Sin embargo, nuevamente volvemos a encontrarnos con obstáculos que dificultan su definitiva implementación fruto de lo que podría denominarse casi histórico conflicto entre la delimitación entre dos funciones públicas tan próximas como son la ordenación del territorio y el urbanismo y el estrecho límite que las separa.

Las Actuaciones Integrales Estratégicas previstas por Cantabria constituyen, sin duda alguna, un buen ejemplo de las dificultades a las que se enfrenta la ordenación territorial cuando trata de dotarse de mecanismos para su implementación. Con independencia de las virtudes y defectos que se puedan achacar a la figura, la mirada debe ampliarse y detenerse en lo realmente importante, la necesidad de conjugar la preservación de un territorio especialmente vulnerable y sometido a fuertes presiones con lo que también es una realidad, su utilización y la adecuación de su uso de forma compatible a sus valores, potenciándolos y reconvirtiéndolos en oportunidades, lo que sin duda constituye un logro de esta figura.

Pero es necesario seguir trabajando para su efectiva implementación, lo que pasa por la cultura del consenso y del diálogo, sin obviar una cuestión esencial: el efectivo compromiso político para su puesta en marcha. Es preciso, unir esfuerzos entre las diferentes Administraciones competentes en los ámbitos litorales y hacer efectivo el principio tan proclamado de la cooperación territorial, para el logro de lo que debe ser una meta común que a la postre revierte de manera positiva en todos y cada uno de los núcleos y en el conjunto de la población que conforma un determinado ámbito territorial. Es urgente abogar por la cultura del consenso, del acuerdo, acercando posiciones desde el diálogo y con una perspectiva de identidad de conjunto, lo que pasa por una efectiva participación de los Ayuntamientos, no sólo limitada a los preceptivos trámites formales previstos en la tramitación de los instrumentos, sino una participación real, efectiva y comprometida.

Se puede continuar legislando, planificando y tratando de articular mecanismos con las que lograr los diferentes modelos territoriales propuestos y los objetivos previstos, pero sin una efectiva cooperación interadministrativa y, ante todo, la voluntad de las diferentes Administraciones implicadas para su consecución, su logro continuará siendo una meta inalcanzable.

7. BIBLIOGRAFÍA

BLASCO DÍAZ, J.L. (2010) “La distribución competencial en materia de costas”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10, 2010, págs. 245-285 (págs. 248-249).

DELGADO VIÑAS, C. (2011) “La ordenación territorial en Cantabria: normas, proyectos y realidades”. En *Cuadernos Geográficos*, núm. 47 (2010-2), págs. 453-491 (págs. 466-467).

GÓMEZ PUENTE, M. (2015) “Derecho y políticas ambientales en Cantabria”. En *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 6, núm. 1. Disponible <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/viewFile/307160/397140>

LOMBERA CAGIGAS, J.M. (2017) “Las propuestas de Cantabria ante los retos de futuro en un marco de cambio global”. En SERRANO RODRÍGUEZ, A. (Coord.) *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. Edita Cátedra de Cultura Territorial Valenciana y Fundicot. Valencia, págs. 147-156.

MEDIAVILLA CABO, J.V. (2018) *La ordenación territorial de los municipios costeros. El Plan de Ordenación del Litoral*. Tirant lo Blanch, Valencia.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2009) “La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral”. En GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, J. (dir.) *Estudios sobre la ordenación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza, págs. 119-129.

- (2015) “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal. El control de las actuaciones de interés regional”. En Encuentros Multidisciplinares, Vol. 17, núm. 50, Ejemplar dedicado a: *Urbanismo y organización del territorio en clave multidisciplinar*, págs. 42-49. Disponible http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-50/angel_menendez.pdf

MERINO ÁVILA, P. (2008) *Proyectos de singular interés regional y evaluación ambiental: ejemplos conforme a la legislación cántabra*. Editorial Dykinson, Madrid.

NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2013) *La reforma de la Ley de Costas de 2013*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

- (2016) *Estudios jurídicos sobre el litoral*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

PAREJO ALFONSO, L.J. (2016) “La sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, y el demanio marítimo-terrestre. La debilitación de la eficacia protectora del orden constitucional y, por tanto, de la adecuada ordenación del espacio marítimo”. En *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 140.

RANDO BURGOS, E. (2018a) *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Inédito, pendiente de publicación. Sevilla. Instituto Andaluz de Administración Pública. Junta de Andalucía.

- (2018b) “La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio. Una visión general desde el marco legislativo autonómico”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 81 (julio), 2018, págs. 121-156. Disponible en <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-legislativo-la-atencion-al-medio-ambiente-desde-la-ordenacion-del-territorio-una-vision-general-desde-el-marco-legislativo-autonomico/>
- (2018c) “La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 10. Disponible <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10518>
- (2018d) “La ordenación del territorio en Baleares bajo el prisma de la gestión territorial: las Áreas de Reconversión Territorial”. Inédito, pendiente de publicación. *Revista de Estudios Regionales*.
- (2018e) “Planificación territorial y desarrollo económico: a propósito de las Actuaciones Territoriales Estratégicas en la Comunidad Valenciana”. Inédito, pendiente de publicación. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*.
- (2017) *La Gestión Territorial en España: análisis jurídico de los instrumentos de gestión*. Inédito, pendiente de publicación.

RODRÍGUEZ BEAS, M. (2016) “El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente”. *Revista Catalana de Dret Ambiental* Vol. VII, núm. 1, págs.1-50.

VERA JURADO, D.J. (2010) “Los límites del crecimiento: la aplicación de la disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo”. *Revista de Administración Pública*, núm. 181, Madrid, enero-abril, págs. 407-425.

ZAMORA ROSELLÓ, M.R. (2017) “La sostenibilidad turística a través de los instrumentos de planificación”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, mayo-agosto, págs. 395-426.

ZAMORANO WISNES, J. (2010) “La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial”. En NÚÑEZ LOZANO, M.C. *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*. Editorial Iustel, Madrid, 2010, págs. 187-247.

- (2016) “La determinación del dominio público marítimo terrestre: cambios en el régimen jurídico de los deslindes”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 95, Sevilla, mayo-agosto (2016), págs. 125-158.