

**Parte 1.**

**Antecedentes y Marco Jurídico**

# Índice

<b>1. ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO</b>	<b>4</b>
1.1 Antecedentes	4
1.2 Situación Actual y Carácter de este documento	6
1.3 Contenido y documentación	7
<b>2. JUSTIFICACIÓN Y MARCO JURÍDICO DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL MUNICIPIO DE PIÉLAGOS</b>	<b>9</b>
2.1 Justificación de la elaboración del plan	9
2.2 Marco jurídico urbanístico	10
2.2.1 Normativa Estatal	10
2.2.2 Normativa Autonómica	14
<b>3. LA LEY 2/2001, DE 25 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO DE CANTABRIA (LOTRUS). CONDICIONANTES SUSTANTIVOS Y PROCEDIMENTALES PARA LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN</b>	<b>16</b>
3.1 Panorámica general	16
3.2 Clasificación y categorización del suelo	17
3.2.1 Suelo urbano	17
3.2.2 Suelo urbanizable	19
3.2.3 Suelo rústico	19
3.3 Instrumentos de ordenación del territorio	20
3.4 Sistema de planeamiento urbanístico	23

3.4.1 El PGOU. Objeto y determinaciones generales _____	23
3.4.2 Determinaciones particulares para el suelo urbano y el rústico _____	27
3.4.3 Determinaciones particulares para el suelo urbanizable ____	29
3.4.4 Documentos del PGOU _____	31
3.4.5 Planeamiento de desarrollo _____	32
3.5 Elaboración y tramitación de Planes _____	34
3.5.1 Elaboración y revisión del PGOU _____	34
3.5.2 Modificaciones del PGOU _____	36
3.5.3 Tramitación del planeamiento secundario _____	37
3.5.4 Efectos de la aprobación de los Planes _____	38
3.6 Régimen transitorio _____	39
3.6.1 Vigencia del planeamiento preexistente. Necesidad de su adaptación _____	39
3.6.2 Equiparación legal automática entre clases de suelo _____	39
Planeamiento en ejecución _____	40
3.6.3 Planeamiento en tramitación _____	42
3.6.4 Otras Disposiciones Transitorias _____	42

#### **4. CONDICIONANTES JURÍDICOS PREVIOS A LA ELABORACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DERIVADOS DE CONTROVERSIAS JUDICIALES PREEXISTENTES. \_\_\_\_\_ 45**

4.1 Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2002.- _____	45
4.2 Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2003 y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 2 de noviembre de 2000. _____	47
4.3 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 22 de septiembre de 1998.- _____	47
4.4 Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2002.- _____	47
4.5 Sentencia del juzgado de lo contencioso nú. uno de santander en el recurso 369/1999 .- entrelindes _____	48
4.6 Sentencia del tsj en el recurso 454/97 y 768/98.- plan parcial sector 2 alto del cuco.- _____	48
4.7 Sentencia del juzgado de lo contencioso nº 1 y del tsj.- asuntos dantas y sierra.- _____	48

# 1. Antecedentes y Marco Jurídico

---

## 1.1 ANTECEDENTES

---

La revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Piélagos actualmente vigente, en adelante PGO'93 se inició en abril de 2003.

En sesión del Pleno Municipal celebrado en el mes de noviembre de 2003, se aprobó el Documento de Presupuestos Iniciales y Orientaciones Básicas que dando cumplimiento a lo establecido en el Artículo 67 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, se sometió a *un período de exposición pública, al objeto de que se puedan formular por cualquier persona sugerencias, observaciones y alternativas globales acerca de la necesidad, conveniencia y oportunidad del planeamiento que se pretende*, poniendo de manifiesto las prioridades de la futura ordenación.

Con fecha de 1 de abril de 2004, se ha publicado en el Boletín Oficial de Cantabria el acuerdo de aprobación inicial del Plan de Ordenación del Litoral de esa Comunidad Autónoma, adoptado por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en lo sucesivo CROTU), resolviendo someterlo a información pública por plazo de dos meses, a fin de que los interesados formulen las alegaciones pertinentes y presenten los documentos oportunos. El equipo redactor de la Revisión y Adaptación del PGO'93, redactó un informe que sirvió de base al documento de ALEGACIONES presentado por el Ayuntamiento de Piélagos, en el que se hacía un análisis, tanto de las cuestiones jurídico

formales y materiales como de las repercusiones específicas del POL en el marco de la revisión del PGO'93, detallando las mismas en las áreas de Liendres, Mortera, Boo, Oruña, Arce, Torre de Velo y Parbayón.

Con fecha 31 de mayo de 2005 y de conformidad con lo dispuesto en el Artº 13 de la Ley de Cantabria 2/2004, del Plan de Ordenación del Litoral, que se había aprobado el 27 de septiembre de 2004, el Ayuntamiento solicitó la emisión del Informe de Impacto Territorial.

El 10 de agosto de 2005 la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo, remite al Ayuntamiento un informe conteniendo el borrador de los criterios interpretativos para el cálculo de la capacidad de acogida que desde el Servicio de Planificación Territorial y Urbanística se estaba elaborando a fin de que se presente nueva documentación.

El 28 de noviembre de 2005 el Ayuntamiento entrega el documento corregido y ampliado para la emisión del Informe de Impacto Territorial.

La Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo en sesión celebrada el 25 de enero de 2006 adoptó el Acuerdo por el que se emite el citado Informe de Impacto Territorial.

Respecto al procedimiento de Evaluación Ambiental de la revisión del PGO se ha llevado a cabo la siguiente tramitación:

En mayo de 2007 se da inicio a la tramitación ambiental del PGOU de Piélagos, elaborando la documentación previa al Informe de Sostenibilidad Ambiental, consistente en la “Memoria Resumen Ambiental correspondiente al Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Piélagos (Cantabria)”.

De acuerdo a la *Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado*, esta Memoria Resumen Ambiental se sometió al trámite de consultas previas a las Administraciones afectadas y al público interesado.

Con fecha de 7 de mayo de 2008 se publica en el Boletín Oficial de Cantabria Resolución de 21 de abril de 2008, de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística, dependiente de la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Cantabria, por la que se formula el Documento de Referencia para la evaluación de los efectos en el medio ambiente del Plan General de Ordenación Urbana de Piélagos. Dicho Documento tiene en cuenta el resultado del trámite de consultas previas.

Con fecha de junio de 2009 se concluye la redacción del Informe de Sostenibilidad Ambiental Previo que acompaña al documento de

Orientaciones Básicas y Presupuestos Iniciales y que será sometido a información pública.

Una vez concluido el periodo de información pública, el órgano ambiental se pronunciará acerca de la necesidad de completar la información proporcionada en el Informe de Sostenibilidad Ambiental Previo en un nuevo documento, Informe de Sostenibilidad Ambiental Definitivo, que será sometido de nuevo a un periodo de información pública. Una vez concluido este periodo, el documento ambiental junto con la propuesta del Plan General de Ordenación Urbana serán Aprobados Inicialmente por el Ayuntamiento de Piélagos y sometidos conjuntamente a un periodo de información pública, tras el cual el órgano ambiental redactará la Memoria Ambiental que incorpora el condicionado ambiental y las medidas necesarias que deberá considerar el Plan General de Ordenación en su documento de Aprobación Provisional.

---

## 1.2 SITUACIÓN ACTUAL Y CARÁCTER DE ESTE DOCUMENTO

---

El procedimiento establecido para la tramitación ambiental en la elaboración de los Planes Generales de Ordenación, establece que el **Documento de Presupuestos Iniciales y Orientaciones Básicas** debe someterse a un periodo de información pública (previa) de 1 mes, acompañado del *documento previo del Informe de Sostenibilidad Ambiental*, una vez emitido por el órgano ambiental competente el correspondiente documento de *Observaciones y Sugerencias*.

Esta circunstancia hace que deba repetirse el trámite ya realizado anteriormente en Noviembre de 2003, como actuación previa a la redacción del ISA “definitivo” que será el que acompañe al documento de Aprobación Inicial de la revisión del PGO en su tramitación.

Por lo tanto, con el presente documento se da de nuevo cumplimiento a lo establecido en el Artículo 67 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, y a la normativa de aplicación en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, sometiendo los trabajos a *un período de exposición pública, al objeto de que se puedan formular por cualquier persona sugerencias, observaciones y alternativas globales acerca de la necesidad, conveniencia y oportunidad del planeamiento que se pretende*, poniendo de manifiesto las prioridades de la futura ordenación.

Posteriormente, el equipo redactor del PGO y los servicios técnicos municipales realizarán un análisis de las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública cuyo resultado, junto con las

modificaciones que el Ayuntamiento decida introducir, constituirán la base del proceso de elaboración del PGO.

A efectos de lo dispuesto en el apartado uno del Artículo 67, *la Administración actuante hará públicos los presupuestos iniciales del Plan, sus orientaciones básicas, los criterios generales de política urbana y medioambiental que considere pertinentes y la información adicional que garantice el principio de publicidad y transparencia. El grado de precisión y detalle de dichos criterios, así como el de los trabajos a que se refiere el apartado uno, serán coherentes con el carácter meramente preliminar del trámite, que sólo conlleva una exigencia formal.*

---

### **1.3 CONTENIDO Y DOCUMENTACIÓN**

---

Como quiera que en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Cantabria 17/2006, de Control Ambiental Integrado, los trabajos de la revisión del PGO'93 ya se encontraban muy avanzados de cara a la presentación del documento de aprobación inicial de los mismos, una vez superado el trámite del Informe de Impacto Territorial; en el presente Documento de Presupuestos Iniciales y Orientaciones Básicas además de la recopilación de la información utilizada para la formulación de los criterios, objetivos y soluciones generales, **se formulan propuestas de ordenación con un nivel de desarrollo muy superior al habitual en este tipo de documentos.**

Se compone de los documentos siguientes:

- *Memoria*

*Parte 1. Antecedentes y Marco Jurídico*

*Parte 2. Información*

*Parte 3. Propuestas de nueva ordenación*

• *Planos*

<b>PLANO</b>	<b>DESIGNACIÓN</b>	<b>ESCALA</b>	<b>HOJAS</b>
I-1	<b>INFORMACIÓN. POL</b>	1:30.000	1
I-2	<b>INFORMACIÓN. INUNDABILIDAD</b>	1:30.000	1
I-3	<b>INFORMACIÓN. MAPA DE RIESGOS</b>	1:30.000	1
I-4	<b>INFORMACIÓN. INFRAESTRUCTURAS. COMUNICACIONES</b>  RED DE ABASTECIMIENTO  RED DE SANEAMIENTO  RED ELECTRICA  RED DE GAS  RED DE TELEFONIA FIJA  RED DE CABLE ONO	1:30.000	7
A-1	<b>ESTRUCTURA TERRITORIAL SEGÚN PGO'93</b>	1:30.000	1
A-2	<b>ANALISIS Y DESARROLLO DEL PGO'93</b>	1:30.000	8
P-1	<b>ESTRUCTURA TERRITORIAL</b>	1:30.000	1
P-2	<b>ESTRUCTURA GENERAL. CLASIFICACION DEL SUELO</b>	1:10.000	4
P-3	<b>ORDENACIÓN. SUELO URBANO Y URBANIZABLE</b>  LIENCRES  MORTERA- BOO- MOMPIA  BOO- LA MINA  ARCE- ORUÑA- BARCENILLA  ZURITA- CARANDÍA  SALCEDO-VIOÑO- QUIJANO- RENEDO  RECTA DE LA PASIEGA  PARBAYÓN	1:30.000	8

## 2. Justificación y marco jurídico del Plan General de Ordenación del Municipio de Piélagos

---

### 2.1 JUSTIFICACIÓN DE LA ELABORACIÓN DEL PLAN

---

El planeamiento general vigente en el Municipio de Piélagos es en la actualidad el recogido en el Plan General de Ordenación Urbana de 1993, aprobado definitivamente por la *Comisión Regional de Urbanismo de Cantabria (CRU)*. Se trata de un Plan General de Ordenación Urbana (**PGOU**) de los regulados en los artículos 14 y siguientes del *Reglamento de Planeamiento*<sup>1</sup> (**RP**).

La necesidad de la revisión del planeamiento urbanístico vigente en el Municipio de Piélagos emana de las transformaciones habidas tanto en el marco jurídico vigente como en la realidad social y económica de la zona. En efecto, desde la aprobación definitiva del PGO'93, el marco jurídico-legal ha variado sustancialmente. Se han aprobado figuras legales de trascendental importancia para la regulación urbanística, tanto de carácter estatal como regional, cuyas prescripciones y mecanismos se deberán tener en cuenta en el planeamiento que ahora se inicia:

---

<sup>1</sup> Real Decreto 2159/78, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE núm. 221 y 222, de 15 y 16 de septiembre de 1978).

- Normas estatales con carácter de legislación básica como la *Ley 8/2007, de suelo*<sup>2</sup> (LS/07), o el Real Decreto Legislativo de Liberalización del Sector Inmobiliario del año 2000, la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, y la Ley 13/2003, por la que se regula específicamente el contrato de concesión de obra pública.
- Normas relativas al urbanismo y la ordenación del territorio dictadas por la Comunidad Autónoma de Cantabria como la *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria* (LOTRUS) que además de constituirse en el marco legal principal del planeamiento urbanístico, modifica la mayor parte de las leyes autonómicas en materia de ordenación del territorio al amparo de las cuales se redactó el PGO'93.

La elaboración del Plan General de Ordenación iniciada debe suponer la adecuada adaptación del planeamiento general del municipio a las nuevas normas legales de rango superior.

En cuanto al concreto instrumento de ordenación elegido, debe recordarse que los artículos 10, 30 y 43 LOTRUS no prevén más instrumento para la ordenación integral de los municipios que el *Plan General de Ordenación*.

---

## 2.2 MARCO JURÍDICO URBANÍSTICO

---

### 2.2.1 NORMATIVA ESTATAL

La normativa urbanística estatal ha sufrido notables alteraciones desde la formulación del PGO'93, principalmente como consecuencia de la *Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de abril de 1997*<sup>3</sup> (STC 61/97). En el momento de la resolución de esa Sentencia, la norma principal en materia de ordenación del suelo era el *Texto Refundido de 1992*<sup>4</sup> (TRLRS92), cuya mayor parte fue declarada inconstitucional por el Alto Tribunal, por considerar que invadía las competencias que, en materia

---

<sup>2</sup> Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007).

<sup>3</sup> Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997.

<sup>4</sup> Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se prueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE núm. 156, de 30 de junio de 1992).

de ordenación del territorio, el Artículo 148 de la *Constitución Española*<sup>5</sup> otorga a las Comunidades Autónomas.

El artículo 1 TRLS92 establecía claramente una primera distinción entre tres tipos de preceptos, unos de aplicación plena, otros con carácter de legislación básica y unos terceros con carácter de normativa supletoria, de aplicación en aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran ejercido sus competencias legislativas en la materia. Sin embargo, el Tribunal Constitucional entendió que el Estado no estaba habilitado para dictar normativa supletoria en aquellas materias sobre las que carece de competencia, lo que supone la inconstitucionalidad de la mayor parte de los artículos del TRLS92, salvando únicamente los de aplicación plena y algunos otros que reputó de aplicación básica. Algunos de ellos, no obstante, se han visto alterados posteriormente por la aprobación de la LRSV cuya Disposición Final diferencia dos tipos de artículos: aquéllos con carácter de legislación básica y aquéllos otros que tratan de materias de la exclusiva competencia estatal.

Sin embargo, a pesar de la aprobación de la LRSV, el marco normativo estatal seguía presentándose confuso y farragoso. Se dieron varias tesis sobre el alcance de la STC 61/97 y por tanto sobre las disposiciones vigentes. La más extendida fué la que consideraba que la *normativa básica estatal sobre régimen del suelo y valoraciones*, de aplicación en todo el territorio nacional con independencia de la legislación autonómica en vigor, estaba constituida por tres normas:

- ***Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización del Sector Inmobiliario*** (BOE núm. 151, de 24 de junio de 2000; correcciones en BOE núm. 154, de 28 de junio), que modifica la LRSV en los puntos que abajo se detallan.
- ***Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*** (BOE núm. 89, de 14 de abril de 1998). Esta disposición se ha visto alterada por el *RDL 4/00* que ha modificado el artículo 9.2, ha añadido un nuevo punto 2 al punto único del Artículo 15 y ha añadido dos nuevos puntos 1 y 3 al artículo 16. Además, la *Sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional, de 11 de junio* (STC 164/01) ha declarado inconstitucionales los artículos 16.1 y 38, así como

---

<sup>5</sup> Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE núm. 311.1, de 29 de diciembre de 1978)-

la Disposición Final única en sus referencias a los artículos 16.1 y 38.

- ***Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*** (BOE núm. 156, de 30 de junio de 1992), sólo parcialmente. De acuerdo con la Disposición Derogatoria Única de la Ley 6/98, los únicos artículos que continúan en vigor son los siguientes: 104.3; 113.2; 124.1 y 124.3; 133; 134.1; 136.2; 137.5; 138.b); 159.4; 168; 169; 170.1; 183; 204; 210; 211.3; 213; 214; 222; 224; 242.1 y 242.6; 243.1 y 243.2; 244.2, 244.3 y 244.4; 245.1; 246.2; 255.2; 258.2 y 258.3; 259.3; 274; 276; 280.1; 287.2 y 287.3; 288.2 y 288.3; 289; 299; 300; 301; 302; 303; 304; 305; 306; 307; 308; 309; 310.

Además, conservaban su vigencia las Disposiciones Adicionales Cuarta 1ª; Quinta y Sexta y la Transitoria Quinta 1ª.

Con la entrada en vigor de la ***Ley 8/2007, de suelo (LS/07)***, se pretende introducir una renovación profunda, más allá de los retoques y correcciones que se habían sucedido en los últimos años. Tal como se señala en su *exposición de motivos*, esta ley *prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es esta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados...*

En su Disposición derogatoria única, señala que quedan derogados:

- a) La Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones.
- b) El artículo 133, el apartado 1 del artículo 134, el apartado 1 del artículo 243, el artículo 276, el apartado 1 del artículo 280 y los artículos 287, 288 y 289 del *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio*.

Otras disposiciones estatales con incidencia en el planeamiento urbanístico:

- ❖ ***Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística (BOE núm. 175, de 23 de julio de 1997).***
- ❖ ***Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985; correcciones en BOE núm. 139, de 11 de junio de 1985), en sus Artículos 21, 22 y 47.***
- ❖ ***Ley 11/1999, de 21 de abril, de Modificación de la Ley 7/1985 (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1999; correcciones en BOE núm. 184, de 3 de agosto de 1999), que modifica los artículos arriba citados, dejando sin efecto las modificaciones que en idéntico sentido realizaba el Artículo 4 de la Ley 7/1997<sup>6</sup>, único de esa disposición, de entre los relativos a la ordenación urbanística, que no había sido ya derogado expresamente por la LRSV.***
- ❖ ***Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (BOE núm. 196, de 15 de julio; correcciones en BOE núm. 203, de 22 de julio).***

---

<sup>6</sup> Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales (BOE núm. 90, de 15 de abril de 1997).

## 2.2.2 NORMATIVA AUTONÓMICA

En lo relativo a la ordenación territorial además de la *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria* (LOTRUS) están:

- Las **Normas Urbanísticas Regionales**, (NUR), aprobadas por Decreto 57/2006, de 25 de mayo, que tienen por objeto establecer criterios y fijar pautas normativas en lo referente al uso del suelo y la edificación, así como medidas de conservación de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio cultural. Las NUR son de aplicación directa y rigen en ausencia de planeamiento general, actuando, sino, como complemento del PGO.
- El **Plan de Ordenación del litoral (POL)**. Se trata de un instrumento que según la LOTRUS se equipara a un Plan Regional de Ordenación del Territorio. Fue aprobado por la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, con el fin de dotar a los 37 municipios que integran la franja costera, entre los que se encuentra el de Piélagos, de una protección integral y efectiva, excluyendo los suelos clasificados como urbanos o urbanizables con Plan Parcial aprobado definitivamente, así como aquellos otros que dispongan de algún instrumento especial de protección.
- Los **Proyectos Singulares de Interés Regional (PSIR)**. Se trata de instrumentos de planeamiento territorial que tienen por objeto regular la implantación de instalaciones industriales, o de otros usos, como las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, o de grandes equipamientos y de servicios de especial importancia que hayan de asentarse en uno o más municipios, trascendiendo su ámbito por su incidencia económica o sus singulares características. Afectando exclusivamente al municipio de Piélagos se encuentra en tramitación del PSIR de la Recta de Pasiega, y compartiendo ámbito con el municipio de Villaescusa, el PSIR de Parbayón.

La Comunidad Autónoma de Cantabria no ha procedido aún al desarrollo reglamentario de su norma principal en materia de ordenación del suelo, la LOTRUS, que en su Disposición Final Segunda declara al respecto de aplicación en el ámbito territorial de Cantabria, de forma directa o supletoria, según los casos, los siguientes reglamentos estatales:

- ❖ Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE núm. 27 y 28, de 31 de enero y 1 de febrero de 1979)
- ❖ Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE núm. 221 y 222, de 15 y 16 de septiembre de 1978).
- ❖ Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE núm. 223, de 18 de septiembre de 1978)
- ❖ Decreto 1006/1966, de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana. (BOE núm. 99, de 26 de abril de 1966)
- ❖ Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares. (BOE núm. 73, de 25 de marzo de 1964).

### **3. La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria (LOTRUS). Condicionantes sustantivos y procedimentales para la revisión del Plan General de Ordenación**

---

#### **3.1 PANORÁMICA GENERAL**

---

La Ley urbanística de Cantabria, ha de ser el punto de referencia esencial en el proceso de revisión de todo PGOU en el territorio autonómico, toda vez que las disposiciones de Derecho estatal común aplicables en el mismo no tienen incidencia directa en los aspectos sustantivos y procedimentales del sistema de planeamiento y su estructuración.

Por ello, es fundamental recapitular en torno a cuáles son los grandes principios que, a modo de directrices legales, habrán de enmarcar forzosamente el proceso de revisión del planeamiento general, sin perjuicio de reconocer un lógico margen de maniobra para el ejercicio de las respectivas opciones políticas por parte de quien ostenta de modo primario

y natural la competencia urbanística, y en especial la de planificación, esto es, el Ayuntamiento.

---

## **3.2 CLASIFICACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DEL SUELO**

---

### **3.2.1 SUELO URBANO**

El suelo urbano (SU) es el resultado de la concurrencia alternativa de los tres criterios tradicionales, si bien aquí reformulados con ciertos matices.

En primer lugar [art. 95.1.a)], suelo urbano *por la urbanización o por la dotación de servicios*, concretamente los cuatro: acceso rodado, abastecimiento de agua potable, suministro de energía eléctrica y evacuación de aguas residuales.

Ahora bien, la mera concurrencia de estos servicios no determina automáticamente la clasificación como suelo urbano porque hace falta adicionalmente que los terrenos en cuestión estén integrados “en una malla urbana de características adecuadas para servir a las construcciones y edificaciones que permita el planeamiento” (inciso final).

Recuérdese, en efecto, que el criterio de la urbanización primeramente enunciado es un criterio básico de contenido que explícitamente se configura como “mínimo” a partir del cual el legislador autonómico puede suplementar los requerimientos para la procedencia de esa clasificación.

De ahí, esa exigencia adicional de la integración en la malla urbana, que entronca con la jurisprudencia del Tribunal Supremo que vino a negar el automatismo de este supuesto clasificatorio para salir al paso de eventuales urbanizaciones surgidas al margen de todo planeamiento en medio de un entorno rural y que, por lo tanto, encuentra ahí su significado.

El segundo supuesto clasificatorio del suelo urbano [art. 95.1.b)] es el también tradicional que responde al criterio de la *consolidación por la edificación*, concretamente “al menos en la mitad de su superficie”, del perímetro delimitado al efecto.

No obstante, la Ley contiene una precisión destinada aparentemente a constreñir el mayor margen de actuación que -frente al rigurosamente reglado del caso anterior- ofrece al planificador municipal este segundo supuesto.

La citada precisión eventualmente correctora de ese margen de maniobra la supone la exigencia de que, de los terrenos situados dentro del

perímetro delimitado, la parte edificada “reúna como mínimo tres de los requisitos establecidos en el apartado anterior”, es decir, tres de los cuatro servicios infraestructurales básicos.

Ahora bien, si se analiza atentamente el supuesto, en realidad poco o nada cambia en realidad con la situación precedente pues la parte edificada en los espacios objeto de tales delimitaciones, en principio, y como regla general, debía disponer ya al menos de tales servicios (si no, los respectivos terrenos nunca habrían sido suelo urbano ni, menos aún, solares aptos para ser edificados).

De este modo, se mantiene sustancialmente aquí el margen de desenvolvimiento que el planificador urbanístico venía ostentando para la clasificación de SU por este segundo criterio.

El último supuesto determinante de la clasificación como SU [art. 95.1.c)] es el de aquellos terrenos “que hayan sido ya urbanizados” “en ejecución del planeamiento” y “de acuerdo con el mismo”.

En puridad, no es un supuesto diferenciado de los dos anteriores sino más bien reconducible a ellos, concretamente al primero (en nuestro Derecho Urbanístico tradicional) pues la ejecución del planeamiento comporta por sí la dotación de los servicios urbanísticos necesarios para que los terrenos afectados se conviertan en parcelas edificables, de donde deriva de suyo la conclusión de que, entonces, ese suelo será ya urbano, por la concurrencia del primer criterio tradicional. Un suelo inicialmente urbanizable dotado de Plan Parcial estará urbanizado cuando ese Plan se haya ejecutado. Pues bien, en ese momento, podrá ser clasificado ya como urbano. Tal es la hipótesis típica a la que usualmente reconduce la jurisprudencia ese supuesto.

El artículo 96 de la Ley contempla los criterios para establecer las dos categorías de Suelo Urbano: el suelo urbano consolidado y no consolidado.

El Suelo Urbano no consolidado es aquel que el Plan General define expresamente como tal por resultar sometido a procesos de urbanización, renovación o reforma interior, o por prever par éste una ordenación sustancialmente distinta de la hasta entonces existente. El suelo urbano que no reúna esas circunstancias deberá ser considerado Suelo Urbano consolidado.

Puestas en relación con las nuevas situaciones básicas del suelo, según la LS/07, por paradójico que parezca, el suelo urbano no consolidado de acuerdo con su artículo 12.2.b), se encontraría en *situación de suelo rural*.... Hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, mientras que tal como establece el artículo 12.3, el Suelo Urbano

consolidado es el único que podría considerarse en la *situación de suelo urbanizado*.

### 3.2.2 SUELO URBANIZABLE

El suelo urbanizable (SUR) será el conjunto de terrenos adscritos por el Plan a esta clase de suelo para poder ser objeto de transformación y que “no tengan la condición de suelo urbano o rústico” (art. 103).

La Ley perfila dos categorías de SUR, (art. 104):

a) Suelo urbanizable delimitado (art. 104.1), que corresponde a aquellos terrenos que el Plan General “defina” “por considerarlos motivadamente de urbanización prioritaria para garantizar un desarrollo urbano racional”. La señalada *definición* significa el establecimiento por el Plan General de “las concretas condiciones de ejecución en este tipo de suelo”, eventualmente dividido en “uno o varios sectores” para “su urbanización” (es decir, en principio, para la ejecución material del planeamiento, no para la elaboración de éste).

b) Suelo urbanizable residual (art. 104.2) -denominación que entraña un gran acierto por su aproximación a la configuración conceptual de esta categoría de suelo en la mayor parte de la nueva legislación autonómica-, que comprende el resto del suelo urbanizable.

### 3.2.3 SUELO RÚSTICO

El suelo rústico de especial protección (SRep) será la clase urbanística correspondiente a aquellos terrenos en los que concurra alguna de las siguientes circunstancias cuando de las mismas se infiera la incompatibilidad con la transformación:

a) Sujeción a “limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público” [art. 108.1.a), último inciso].

b) Valores intrínsecos de carácter agrícola, ambiental, paisajístico, cultural, científico, histórico o arqueológico, conducentes -con la interposición de alguna determinación de legislación sectorial o de instrumento de ordenación del territorio- al otorgamiento de un régimen de *protección* [art. 108.1.a)].

c) Riesgos naturales acreditados [art. 108.1.a)].

d) Valores intrínsecos como los citados en la letra b) o también de carácter forestal o ganadero o derivado de riquezas naturales, conducentes a la *preservación* de los terrenos del proceso urbanizador por decisión del planificador urbanístico [art. 108.1.b)].

El suelo rústico de protección ordinaria (SRpo) será la clasificación urbanística que corresponda a aquellos terrenos que, “no reuniendo los requisitos y características” del SRep, “el Plan General les reconozca motivadamente tal carácter con objeto de preservarlos de las construcciones propias de las zonas urbanas y de su desarrollo urbano integral por considerarlo inadecuado en atención a alguna de las siguientes circunstancias” (art. 109.1):

- a) Las características físicas de la zona de que se trate.
- b) La incompatibilidad con el modelo urbanístico y territorial adoptado.
- c) La inconveniencia de soluciones bruscas entre el suelo urbanizable y el rústico de especial protección.
- d) La preservación y encauzamiento de formas de ocupación del territorio y asentamientos no urbanos considerados desde la perspectiva y exigencias del desarrollo sostenible.

Esta clase de suelo diferenciará, pues, dos categorías, la del SRep - que es, en cierto modo, el predeterminado desde disposiciones superiores jerárquicamente o el caracterizado por determinados valores objetivos, que lo convierten en una subclase casi reglada- y la del SRpo -que es el así clasificado esencialmente en coherencia con el modelo de desarrollo territorial asumido y que, en gran medida, es discrecional, lo cual, naturalmente, no excluye sino que requiere la adecuada motivación de la respectiva decisión.

---

### **3.3 INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

---

El Capítulo II del Título I de la Ley cántabra se consagra a una nueva regulación (sustitutoria de la de 1990) de los instrumentos de ordenación del territorio, arts. 11 y sigs.

Son claramente discernibles un instrumento director (el Plan Regional de Ordenación Territorial; en su caso, los Planes Comarcales) de otro complementario o más bien subsidiario (las Normas Urbanísticas Regionales) y ambos tipos se diferencian del Plan de Ordenación del Litoral (Disposición Adicional Cuarta y Disposición Transitoria Décima), que funciona como verdadero planeamiento urbanístico de ámbito supramunicipal con un carácter sectorial, de protección de los valores paisajísticos y ambientales de la costa, sin perjuicio de su caracterización expresa como instrumento director equiparable al PROT y sujeto a su régimen jurídico básico.

Dejando de lado los Planes Especiales de ámbito regional o

subregional dictados en ejecución de los instrumentos superiores (art. 59.1), o, particularmente, el Plan de Ordenación del Litoral, que, eventualmente, corre el riesgo de entrar en colisión con los planeamientos de los Municipios costeros, vamos a prestar aquí atención al último tipo de instrumento diseñado en la nueva Ley, que también corre el mismo riesgo pero además frente a cualquier Municipio de la Región, con independencia de su ubicación geográfica; en definitiva, por ser el instrumento más abocado a interferir en el normal desarrollo de las previsiones urbanísticas propias del planeamiento municipal; se trata de los Proyectos Singulares de Interés Regional (arts. 26-29).

Los Proyectos Singulares de Interés Regional (PSIR) regulados en los arts. 26 a 29 de la Ley cántabra tienen su antecedente inmediato en los Planes Especiales autónomos o independientes, de carácter sectorial, regulados en el precedente Derecho estatal aplicable, particularmente en el tipo de los denominados por la doctrina “Planes operativos de ordenación” específicamente vinculados al establecimiento y coordinación de infraestructuras básicas relativas a diversos sistemas dotacionales [art. 76.3.a) RP].

Frente al conjunto de coincidencias que se aprecian fácilmente -que permite asimilar desde el punto de vista jurídico-cualitativo los nuevos instrumentos a sus precursores-, la única diferencia relevante entre los Planes Especiales de ejecución de infraestructuras y los PSIR es que éstas tienen un objeto más amplio con relación a aquéllos, pues se extienden también a cualesquiera equipamientos o servicios que simplemente se considere que “trascienden dicho ámbito” (el de un solo término municipal) [art. 26.1], y a dotaciones e instalaciones no sólo “de interés público o utilidad social” en sentido estricto, sino a dotaciones e instalaciones que pueden ser de promoción privada (art. 26.2), frente al carácter cuasi exclusivamente público -en la práctica- de la iniciativa para los anteriores Planes Especiales al vincularse a “centros públicos de notorio interés general”.

En definitiva, el ensanchar para la iniciativa privada el objeto perseguido con este tipo de instrumentos -con su drástico resultado de sobreponerse a las determinaciones del planeamiento municipal (art. 29.6)- es la innovación más significativa introducida por la legislación cántabra en el régimen jurídico de la ordenación territorial, en esta materia, en relación con la estatal de que trae causa (máxime cuando la propia Ley cántabra mantiene los Planes Especiales de ejecución de determinaciones del planeamiento territorial: art. 59.1). Al menos, se ha circunscrito su viabilidad al suelo urbanizable y al rústico de protección ordinaria, lo que deja fuera al de especial protección y, desde luego, al suelo urbano.

La principal virtualidad jurídico-administrativa de la configuración de estas actuaciones de incidencia supramunicipal y de su tramitación como instrumentos de ordenación del territorio parece estar, pues, en la sustracción a las Corporaciones locales afectadas por las mismas de la facultad de decidir sobre la procedencia o no de la decisión, pues su voluntad se limita a manifestarse en las alegaciones formuladas en los trámites pertinentes (arts. 28.1 y 29.3) pero no vincula al órgano autonómico decisorio, por lo que su puesta en práctica fue tempranamente criticada allá donde primero se produjo –en Navarra, con su pionera legislación de ordenación territorial- por las entidades representativas de los Municipios.

De todo lo dicho, se desprende ya que, conceptualmente, los PSIR se caracterizan por los siguientes rasgos:

a) Son Planes Especiales -en razón de la especialidad o especificidad de su objeto- de ordenación del territorio, no necesarios -el planeamiento municipal puede desarrollarse perfectamente en ausencia de los mismos-, de carácter obligatorio y de cumplimiento directo, es decir, que no necesitan de ulteriores planes de desarrollo, cuya finalidad es regular de forma abstracta y general -en cualquier clase de suelo- la implantación de grandes dotaciones (tomando aquí la acepción más amplia de este término).

b) Su naturaleza es reglamentaria, por lo que son plenamente impugnables ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, con arreglo a los criterios de fiscalización seguidos en esta materia por los mismos.

c) Son Planes originarios, no precisados de la existencia previa de un instrumento jerárquicamente superior, aunque eventualmente pudieran desarrollar determinaciones de alguno.

d) Son instrumentos de ordenación territorial, no tanto por calificarles así en la propia legislación sino por tener como objeto la implantación territorial de las dotaciones a que se refiere.

e) Son instrumentos de operatividad inmediata, es decir, susceptibles de materializar directamente sus determinaciones (art. 27.1) sin necesidad de nada más que eventualmente algún proyecto de obras, aunque cabe defender la tesis de que eventualmente estén sujetos a licencia municipal cuando no sean subsumibles en los tasados supuestos de exención de la misma.

---

## 3.4 SISTEMA DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

---

### 3.4.1 EL PGOU. OBJETO Y DETERMINACIONES GENERALES

El art. 43 proclama al Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) como único tipo de instrumento de ordenación integral o de planeamiento general, es decir, comprensivo de una ordenación para la totalidad de los terrenos incluidos en cada término municipal, ya admisible en la Comunidad de Cantabria, sin perjuicio de que ese tipo genérico luego detallado pueda ser simplificado para los pequeños Municipios (art.90). Es, por otro lado, obligatorio para todo Municipio, como también lo es el adaptarlo o revisarlo en función de la legislación urbanística y de los instrumentos de ordenación del territorio que se aprueben (art.82.2). Su “elaboración”, en principio, es responsabilidad del respectivo Ayuntamiento (art.66.1) pero es evidente que sería admisible la encomienda por aquél a la Administración autonómica en el marco de la legislación general de procedimiento administrativo.

Cabe la posibilidad de Planes que afecten a varios términos (art.70) pero su formulación no será autonómica sino “de común acuerdo” por los Ayuntamientos respectivos. Desaparecen aquí, pues, las disquisiciones entre Planes “comarcales” o “de conjunto” –ahora, sólo se habla de “Planes supramunicipales”- y, sobre todo, uno de los innumerables supuestos hasta ahora abiertos para que se inmiscuyera la Administración autonómica en la ordenación urbanística de los Municipios, incluso desplazando a sus legítimos rectores.

Se ha anticipado, así, la Ley cántabra, e incluso la ha rebasado, a la STC 159/2001, de 5 de julio (FJ 11), que ha reinterpretado en sentido conforme a la Constitución un precepto de la Ley urbanística catalana (art. 47 TRUC) donde se contemplaba la competencia autonómica para la formulación de Planes de conjunto en términos tales que se venía a negar a los Municipios afectados la posibilidad de tomar la decisión correspondiente de mutuo acuerdo y evitar así la sustitución por el órgano autonómico.

Acaso menos armónico con las exigencias señaladas sea el supuesto previsto en el art. 66.3 (y, en relación con él, implícitamente, el 82.2), donde se permite la *subrogación del órgano autonómico en las competencias municipales cuando el Ayuntamiento no formule el planeamiento general o su revisión o adaptación* en los plazos que señala la Ley: en todo caso, hay que subrayar la propia expresa limitación de la potestad de que se inviste al Gobierno regional, que sólo será operativa cuando aquella carencia “afecte a intereses supramunicipales o al ejercicio

de competencias autonómicas”, lo que, además, habrá de cohonestarse con las precisiones ya establecidas por la jurisprudencia para evitar que por esta vía subrepticamente se pueda dejar vacía de contenido la competencia municipal urbanística.

El objeto del PGOU se define genéricamente y en términos tradicionales en el art. 43.2 y 3 de la nueva Ley cántabra. Ese objeto genérico se cumplimentará con una serie de *determinaciones mínimas* a través de las cuales proyectará el planificador su modelo de desarrollo urbanístico y territorial (art. 44): objetivos y propuestas generales; identificación de los núcleos de población existentes; clasificación y categorización del suelo; usos globales; estructura general y orgánica del territorio, integrada por las dotaciones urbanísticas públicas al servicio de toda la población, tales como las de comunicaciones, servicios, espacios libres y equipamientos colectivos; Catálogos para la protección de elementos naturales o culturales; la relación de elementos fuera de ordenación, etc. Y una nueva previsión de efectos relevantes: la de los párrafos 3º y 4º del art. 44.2.

La mentada previsión para los PGOU de Cantabria es la que declara expresamente potestativa la inclusión en los mismos de la ordenación detallada del SUnc y del suelo urbanizable delimitado –definida en los arts. 54 y 55 de la Ley- y, al mismo tiempo, se reconoce la posibilidad de su modificación por el planeamiento de desarrollo correspondiente (párrafo 3º) o incluso por el propio PGOU siguiendo sólo el procedimiento aprobatorio de los Planes Parciales.

Esta novedad tiene su origen en la jurisprudencia que consolidó el Tribunal Supremo ya a comienzos de la década pasada en cuya virtud cabe diferenciar en el planeamiento general un conjunto de determinaciones propio del mismo de otro que, aunque eventualmente esté incluido en su contenido, competencialmente es más propio del planeamiento complementario o de desarrollo (Programas de Actuación Urbanística, Planes Parciales, Planes Especiales); es más, debería quedar reservado a éste para salvaguardar un cierto margen de maniobra en la función que le es inherente, definida en los concretos preceptos legales en que se enumeraban sus “propias” determinaciones. La jurisprudencia vino así a consagrar la idea de que, junto al principio de jerarquía normativa, coexistía del modo señalado el de competencia o especialidad como complementario principio rector del sistema de planeamiento urbanístico.

Las consecuencias de esta doctrina jurisprudencial se plasmaron en numerosos pronunciamientos que corrigieron Sentencias dictadas en primera instancia donde se anulaban determinaciones de Planes Especiales o Parciales porque, simplemente, se apartaban de las correlativas ya

anticipadas por el planeamiento general, aunque en puridad se tratara de determinaciones de carácter pormenorizado o de detalle (por ejemplo, la tipología edificatoria en el ámbito de un PERI o de un Plan Parcial): al no ser propias del planeamiento general ese tipo de determinaciones sino del planeamiento de desarrollo, entonces éste podrá modificarlas si es que aquél, excediéndose en su cometido competencial, las ha preestablecido.

Las disfunciones que provocaba, para el normal desarrollo del sistema piramidal de planeamiento, la existencia de posturas refractarias en determinados Tribunales Superiores hacia la nueva doctrina del Tribunal Supremo, en unos casos, o el simple desconocimiento de la misma, en otros, que se seguían traduciendo en decisiones anulatorias de determinaciones del planeamiento inferior (piénsese, por ejemplo, en la virtualidad de los PERI para la regeneración de espacios urbanos, y en la necesidad indispensable para ellos de tener un margen innovador para adaptarse a las circunstancias cambiantes de la ciudad), alimentó la incorporación al nuevo Derecho autonómico de técnicas a través de las cuales se patentizara e hiciera diáfano Derecho positivo lo que aquella doctrina jurisprudencial vino a deducir.

Una de esas técnicas consistió en diferenciar, en el contenido del planeamiento general, entre determinaciones de ordenación general o estructurante y determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, según las diversas terminologías utilizadas, con la finalidad de declarar expresamente que, en cuanto a las segundas, los respectivos instrumentos de desarrollo podrían modificarlas cuando se tratara de determinaciones de las reconocidas como propias en la regulación legal a ellos aplicable para el ejercicio de su función integradora del sistema de planeamiento. Con ello, se clarificaba definitivamente el panorama de las relaciones entre ambos tipos de instrumentos y la posibilidad de los secundarios de reformar determinaciones de los primarios o generales.

Esta técnica tenía también idealmente otra virtualidad en relación con la agilización de los procedimientos aprobatorios de los Planes urbanísticos y sus reformas: diferenciar la competencia aprobatoria en materia de instrumentos de planeamiento según que las determinaciones afectadas por la modificación fueran de la primera o de la segunda clase; si eran de la segunda, aunque estuvieran contenidas en instrumentos de planeamiento general, la competencia para la aprobación definitiva podía ser del Ayuntamiento (dependiendo de la población o de otros factores).

Pues bien, el eco de todo ello se ha plasmado en el 44.2 de la Ley cántabra, si bien estaba ya anticipado por el art. 31.1, que, con todo acierto, advierte que “los Planes urbanísticos se articularán entre sí atendiendo a los principios de jerarquía, especialidad y coordinación”: he ahí la

proclamación más nítida en el nuevo Derecho positivo de la doctrina jurisprudencial reseñada.

Desde la perspectiva del margen de maniobra concedido al planificador, *prima facie*, esta disposición, que lo ensancha, merece ser valorada favorablemente.

El art. 43.2, sin embargo, pone también el énfasis en la supeditación de este instrumento a los que eventualmente apruebe el órgano autonómico competente de los previstos en el Capítulo II del Título I de la misma, es decir, alguno de los instrumentos a través de los cuales la Administración autonómica ejerce su competencia de ordenación del territorio.

Será de recordar que, en todo caso, los PGOU deberán adaptarse a las previsiones de tales instrumentos siempre que las mismas sean constitucionalmente legítimas, lo que es tanto como decir siempre que no se excedan del cometido y fines que les es propio y que respeten el ámbito urbanístico irreductible en que debe cristalizar la autonomía local; en una palabra, no toda determinación por el hecho de estar contemplada en un instrumento autonómico debe vincular irremisiblemente al planeamiento municipal; la relación entre ambos sistemas de planeamiento –el territorial y el urbanístico- no sólo está presidida por el principio de jerarquía sino también por el de competencia. Aunque el principio de especialidad sólo parece nombrado para explicar las relaciones entre los Planes “urbanísticos” en el art. 26, en realidad, hay que entender que disciplina también las relaciones de aquéllos con los Planes “territoriales”; si sólo admitiéramos que la relación entre éstos y los municipales se explica por el principio de jerarquía, se llegaría a la absurda conclusión de que cualquier determinación de aquéllos, por el simple hecho de contenerse en ellos, ya sería imperativa para los Planes urbanísticos, tesis inaceptable desde la óptica del art. 140 CE.

El art. 45 establece las determinaciones generales adicionales que, más allá de las mínimas, también puede contener el PGOU: dotaciones públicas (más allá de las generales al servicio de toda la población, obviamente); programación de etapas para la iniciativa pública; medidas de protección de los valores ambientales y culturales; delimitación de núcleos tradicionales, con criterios orientadores para su tratamiento; reservas para viviendas protegidas; señalamiento de plazos para cumplimiento de deberes; normativa del suelo rústico; delimitación de áreas de eventual ejercicio del tanteo y retracto; implantación del Registro Municipal de Solares; circunstancias para la revisión del Plan.

### 3.4.2 DETERMINACIONES PARTICULARES PARA EL SUELO URBANO Y EL RÚSTICO

Las previsiones del art. 44.1.e) para el suelo urbano consolidado las desarrolla específicamente el art. 46, el cual incluye las determinaciones tradicionales, con matices en general poco relevantes: delimitación de su perímetro; calificación, entendida como la asignación de usos, intensidades y tipologías edificatorias de parcelas o zonas homogéneas; reglamentación detallada de los parámetros de ordenación, urbanización y constructivos, incluyéndose entre éstos, en su apartado de “condiciones sanitarias”, “la defensa frente al ruido”, lo que significa la absoluta necesidad de interiorizar en el ordenamiento urbanístico las correlativas previsiones al respecto de la normativa básica de edificación aprobadas por la Administración estatal; delimitación o emplazamiento de los espacios libres y demás terrenos afectos a dotaciones; trazado y características de la red viaria y previsión de aparcamientos públicos, con señalamiento de alineaciones y rasantes.

En cuanto al suelo urbano no consolidado, cuando el PGOU contemple esta categoría, dividirá el suelo en sectores (art. 44.2) y, además, contendrá determinaciones tales como: la asignación de usos predominantes, intensidades, tipologías edificatorias y densidad máxima de las zonas; aprovechamiento medio del sector o sectores que constituyan el ámbito de la equidistribución y, en su caso, el de las Unidades de Actuación (UAs), cuya delimitación será una determinación potestativa del PGOU [art. 47.1.a), *in fine*]; esquema de los sistemas generales y de las redes de comunicaciones y servicios; dotaciones locales mínimas; condiciones, prioridades y, en su caso, plazos para la urbanización de los sectores o zonas (art. 47.1). El señalamiento del sistema de actuación a seguir en cada caso será, sin embargo, potestativo (art. 47.2).

Las previsiones genéricas para el suelo rústico contenidas en el apartado 2 del art. 45 se desarrollan en el art. 50, curiosamente como potestativas: delimitación de las áreas así clasificadas, justificando las razones de su inclusión en cada una de las categorías, de conformidad con los criterios contenidos en la Ley. Tales criterios deben interpretarse a tenor de la doctrina constitucional *ex* STC 164/2001, de 11 de julio, lo que significa, por ejemplo, que el concepto de “legislación sectorial” debe considerarse comprensivo de todos aquellos “actos jurídicos” de los que derive una eventual habilitación al ente público competente –esto es, al Ayuntamiento de cada Municipio- para otorgar protección a determinados terrenos, ponderados los fines de tales actos jurídicos y los factores en presencia; previsión de los regímenes de protección diferenciados en atención a los distintos valores a proteger, con explícito señalamiento de

actividades prohibidas y zonas a mejorar; régimen de utilización y condiciones constructivas para cada una de las categorías de este suelo rústico.

A este último respecto, es de tener en cuenta que las construcciones en este suelo atenderán a lo previsto en los arts. 32 y sigs. “como norma de aplicación directa” (art. 114.1), si bien el planeamiento, precisamente en el apartado aquí comentado, habrá de determinar “las condiciones de diseño permitidas para tal tipo de edificaciones y fijará los demás requisitos que resulten pertinentes” (art. 114.2). En opinión de la doctrina que se ha pronunciado ya al respecto, esto significa que la Ley cántabra expresamente quiere que sea tal planeamiento el que pormenorice los criterios para cuándo entender adaptadas o no al entorno rural las nuevas construcciones, especialmente a la vista de que el art. 34, después de reproducir la añeja regla de la adaptación al entorno natural o urbano y la prohibición de ruptura de su armonía por las nuevas construcciones, contiene este clarificador apartado 3: “*Los instrumentos de planeamiento concretarán, pormenorizarán y definirán los criterios a los que se refiere este artículo*”.

Y esta precisión del legislador cántabro merece ser saludada muy favorablemente, y especialmente desde la perspectiva del Ayuntamiento de Piélagos, por lo que ahora se recordará.

La torpe redacción del art. 98 RP, excedida del tenor literal del art. 73 TRLS-1976, provocó una interpretación de las mal llamadas “normas de aplicación directa” que, virtualmente, ha supuesto, muchas veces, el vaciamiento de determinaciones y contenidos de los Planes urbanísticos municipales, puesto que determinados Tribunales Superiores aceptaban incondicionalmente la tesis de la prevalencia de aquellas normas sobre el planeamiento y venían anulando licencias otorgadas a su amparo cuando se imputaba a la construcción resultante una ruptura con la armonía de lo circundante. Piélagos ha conocido bien esta tendencia, claramente decantada en el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, al ver anuladas diversas licencias de obras y aun instrumentos urbanísticos, como algún Estudio de Detalle, a resultas de impugnaciones promovidas por la asociación ARCA.

La jurisprudencia mucho más matizada del Tribunal Supremo, al aceptar la tesis de la prevalencia sólo de modo excepcional, no siempre ha podido corregir los fallos de la primera instancia puesto que este tipo de litigios se suele reconducir a una cuestión de prueba y si, en aquélla, el Ayuntamiento o el promotor afectado no tuvieron éxito, al no ser posible la revisión de pruebas ni la práctica de nuevas ya en la sede superior, la casación de la Sentencia de instancia va a ser posible sólo en un porcentaje

muy pequeño de casos. Precisamente, el Ayuntamiento de Piélagos ha sido protagonista de uno de éstos cuando, bien recientemente, el pasado 23 de octubre de 2002, el Tribunal Supremo revocaba una precedente Sentencia del TSJ cántabro en el particular relativo a la estimación del recurso por entender éste que una licencia para 17 viviendas unifamiliares en el tramo costero de Liencres producía una ruptura de la perspectiva visual y del entorno, tesis rechazada frontalmente por el Tribunal Supremo, al acoger los argumentos del defensor del Ayuntamiento en ese recurso de casación.

La previsión del art. 34.3, en este punto, debe interpretarse en el sentido de que la inadaptación al entorno rural –y, en general, al paisaje– de las nuevas construcciones sólo podrá predicarse respecto de aquéllas que se aparten de los propios criterios que al respecto haya establecido el planeamiento, y no de las vagas apreciaciones subjetivas de determinado “experto” amparado en preceptos legales plagados de conceptos jurídicos indeterminados, como hasta ahora venía sucediendo en la práctica.

Los Municipios cántabros habrán de apurar a partir de ahora todas las posibilidades que les abre esta interpretación sistemática del régimen de las mal llamadas normas de aplicación directa (en opinión de la doctrina que ya se ha pronunciado al respecto, aquí siguen también mal llamadas así pues la propia Ley está admitiendo su desplazamiento, esto es, su no aplicación literal, al permitir que la definición de sus criterios se efectúe por el planeamiento: el mantenimiento de la torpe denominación reglamentaria produce la impresión engañosa de que se sigue pretendiendo su aplicación por encima de las concretas previsiones del planeamiento). Y habrán de incorporar al planeamiento expresamente esas definiciones de los conceptos jurídicos indeterminados de aquellas normas y su adaptación a las concretas circunstancias de su territorio: la Disposición Transitoria Primera considera inmediatamente aplicables los artículos 32 a 37, lo que, obviamente, incluye al 34.3. De ese modo, en la eventualidad de una impugnación de determinada licencia por conculcar en abstracto aquellos genéricos mandatos, como las que han padecido, en muchos casos con notoria injusticia, determinados Municipios del litoral cántabro, siempre será una decisiva arma de defensa procesal la concreción de tales normas en el propio privativo planeamiento.

De aquí el que consideremos que esta innovación legal está destinada a resultar de gran virtualidad en procesos de planeamiento como el que ahora enfrenta Piélagos.

### **3.4.3 DETERMINACIONES PARTICULARES PARA EL SUELO URBANIZABLE**

Lógicamente, las principales novedades aparecen en relación con el

suelo urbanizable, porque la categorización plural que ahora es disponible para el planificador urbanístico es, obviamente, distinta de la que se derivaba del sistema legal del TRLS-1992, vigente hasta ese momento en Cantabria.

- a) Para el Suelo Urbanizable delimitado,
  
- b) Para el Suelo Urbanizable delimitado, el PG, habrá de contener la propia delimitación de sectores y una ordenación básica. Tal ordenación básica comprenderá (art. 48.1) la delimitación de las áreas de esta categoría de suelo con el esquema de los sistemas generales y de las redes de comunicaciones y servicios; la asignación de usos predominantes, intensidades, tipologías edificatorias y densidad máxima en las diferentes zonas que se establezcan; aprovechamiento medio del sector o sectores y, en su caso, el de las UAs; dotaciones locales mínimas; condiciones, plazos y prioridades para la urbanización; delimitación de los sectores objeto de *urbanización prioritaria*, con requisitos específicos al efecto [art. 48.1.g)]. No obstante el PG, podrá ordenar detalladamente el mismo, delimitando directamente las unidades de actuación y las determinaciones y condiciones propias de un Plan Parcial (art. 48.3), en cuyo caso contendrá las determinaciones propias de este instrumento secundario (art. 44.2.2º, en relación con el 55).
  
- c) Para el suelo urbanizable residual, el art. 49 exige que el PGOU establezca los criterios y condiciones (usos incompatibles, densidades e intensidades máximas, dotaciones mínimas necesarias y su conexión con las ya existentes) para la delimitación de sectores y la aprobación de los correspondientes Planes Parciales, incluyendo eventualmente un “orden de prioridades o preferencias” “para garantizar un desarrollo urbano coherente”. Y, naturalmente, no se olvide la potestativa – omnipresente a partir de ahora en todo PGOU- previsión de “las materias y contenidos generales de posibles convenios urbanísticos” vinculados al desarrollo de este suelo, a lo que ya se había hecho referencia más arriba: es obvio que la definición de los mentados criterios puede diseñarse en términos tan amplios que cabe perfectamente la opción de configurarlos como virtualmente disuasorios de cualquier iniciativa de transformación de los terrenos afectados.

Como en el caso de sus coetáneas, las Leyes murciana y madrileña, la Ley cántabra revitaliza el suelo urbanizable no programado (SUNP) que

en Cantabria tampoco había dejado en realidad de existir –las determinaciones que para este SUR residual asigna ahora la Ley cántabra al PGOU son casi literalmente las mismas que el TRLS-1992 asignaba al PG para el SUR No Programado.

### **3.4.4 DOCUMENTOS DEL PGOU**

En cuanto a los documentos (art. 52):

- Memoria, con los fines clásicos, cuyo alcance se habrá de interpretar en el sentido perfilado por la jurisprudencia.
- El documento en cada caso previsto en la legislación de impacto ambiental.
- Planos de información y de ordenación;
- Normas Urbanísticas aplicables a los distintos tipos de suelo, que se desglosarán usualmente en: Normas Generales [conceptuales y de precisiones terminológicas], Normas de Protección (de elementos culturales y ambientales), Normas de Gestión (relativas a los sistemas y plazos de actuación), Normas de Urbanización (sobre sus condiciones y niveles de calidad), de Edificación (referidas a cada zona; con señalamiento de condiciones y estándares de calidad) y Transitorias;
- Catálogo de elementos ambientales y culturales a proteger [art. 44.1.d)], que revela la opción expresa de la Ley cántabra por Catálogos inherentes a los instrumentos de planeamiento que contienen el régimen de protección de los elementos catalogados y, en particular, inherentes a los Planes Generales, aunque incluso podría defenderse la formulación de una apuesta implícita por la exclusividad de ese cauce (art. 64 en relación con el 59.4); lo que se excluye claramente es la posibilidad de Catálogos configurados como instrumentos independientes;
- Estudio Económico-financiero, con particular referencia a “un cálculo realista de los costes que implicará la ejecución del Plan” y de los medios financieros disponibles o previsibles, e, implícitamente, los compromisos públicos de inversión, que, en todo caso, habrá de interpretarse del modo relativizado en que lo ha venido haciendo la jurisprudencia de los últimos tiempos.

### 3.4.5 PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

En coherencia con lo que veíamos más arriba, a los Planes Parciales se les atribuye como misión propia “la *regulación detallada* del suelo urbanizable y del urbano no consolidado en los sectores que se delimiten” - delimitación que corresponderá al PG, salvo en el caso del SUR residual, en que la efectuará el respectivo PP de conformidad con los criterios de aquél (art. 53), y siempre en el marco de los “criterios legales de sectorización” contenidos en el art. 53.3-, así como eventualmente la misión de modificar la ordenación detallada que el PG contuviera para el SUnc y para el SUR delimitado, en función del principio de competencia o especialidad, lo que recuerda el art. 54 en relación con el 44.2.

Las determinaciones de los Planes Parciales se enumeran en el art. 55, consistiendo en el “detalle y ajuste” de las determinaciones del PG para suelo urbano no consolidado y urbanizable (arts. 47-49). Aunque el propio art. 55.1 contempla la posibilidad de que el PG no contenga siquiera todas las determinaciones en principio básicas enumeradas en aquellos artículos y remite al PP su establecimiento de modo expreso: aparentemente, el principio de especialidad de los Planes, acertadamente proclamado en el preámbulo del régimen jurídico de éstos, sin embargo, no ha sido aplicado en su plenitud a la hora de diseñar el régimen de contenidos distribuidos entre los diversos niveles del planeamiento.

Para el SUR residual, junto a la delimitación de sectores, también se contempla la posibilidad de incluir la previsión de los convenios para su desarrollo (art. 55.2), en defecto de su señalamiento en el PG.

Como particularidades de los Planes Parciales, sin embargo, destacan:

- la fijación del aprovechamiento medio del sector o sectores que constituyan el ámbito de la equidistribución;
- la evaluación económica estimativa de la ejecución de las obras e implantación de los equipamientos y servicios;
- la previsión del calendario de actuación para el desarrollo del mismo, comprensivo de los plazos de cada etapa de ejecución, así como los de cumplimiento de los deberes de urbanización y edificación (art. 55.1).

Aun no citada en este artículo, debe recogerse también la previsión sobre la conservación de la urbanización eventualmente a cargo del promotor o de los futuros adquirentes de parcelas, con obligación formal de constituirse en Entidad de Conservación.

Los documentos de los Planes Parciales se regulan en el art. 52, en términos sustancialmente tributarios de la tradición precedente: Memoria,

planos, Ordenanzas (con la implícita distinción que anticipábamos al hablar de las Normas del PGOU), el Plan de Etapas, Estudio Económico-financiero (evaluación de los costes...) y, *en el caso de Planes de iniciativa particular*, como documentos complementarios [art. 58.1], además, la acreditación de la voluntad de las personas que ejercen la iniciativa y de sus medios económicos, la relación de afectados, el EEF reforzado y fianza por el 2% del coste real. Y, en el caso de SUR residual, además, una serie de compromisos adicionales [art. 58.1.c] .

En cuanto a los Planes Especiales (arts. 59-60), sus finalidades y los tipos consecuentes son los tradicionales de nuestro Derecho Urbanístico [para desarrollo de sistemas generales de comunicaciones, infraestructuras, espacios libres y equipamiento comunitario; para protección de vías de comunicación; de saneamiento; de reforma interior; de ordenación y protección de conjuntos y áreas merecedores de tratamiento urbanístico especial; de protección del paisaje, etc.

Los documentos de los Planes Especiales (art. 60) habrán de ser los necesarios según su naturaleza y finalidad (por ejemplo, los PERI habrán de contener esencialmente los mismos que los Planes Parciales, toda vez que aquéllos actúan sobre el suelo urbano como éstos hasta ahora sólo sobre el urbanizable): Memoria, estudios complementarios y eventualmente de impacto ambiental, planos, Normas específicas, y Estudio Económico en que se deberán incluir “las indemnizaciones que procedan” (art. 60.1, *in fine*).

Los Estudios de Detalle aparecen regulados en términos que superan los meramente rutinarios, aprovechándose en parte de la experiencia de otras Comunidades (claramente, de la de Castilla y León) en que se ha sido sensible al deseo de flexibilizar estos instrumentos a la vista de las ventajas que su empleo comporta en la práctica de muchos Municipios, sobre todo pequeños. El art. 61 de la Ley cántabra flexibiliza, así, el rígido perfil de estos instrumentos diseñado la anterior legislación estatal, con los matices de que podrán “modificar” las alineaciones y rasantes prefijadas por el planeamiento superior e incluso “establecerlas” cuando no estuvieren en aquél, señalando explícitamente como único límite la afectación a la “estructura general del Plan”.

Sus documentos serán los propios de su misión: por lo tanto, sólo Memoria, planos y, eventualmente, análisis de la influencia sobre el entorno en caso de reordenación de volúmenes.

El art. 62 de la Ley cántabra contempla la posibilidad de unas Ordenanzas urbanísticas adicionales y autónomas en relación con el planeamiento, para aspectos complementarios pero no ligados a los parámetros edificatorios en sentido estricto, cuya existencia se pensó

idealmente (en la legislación valenciana, que es a la que se debe la nueva fragmentación del ordenamiento urbanístico local así resultante, después de la virtual unificación del mismo con la absorción de las vetustas Ordenanzas de Edificación) que vendría a contribuir a un aligeramiento del contenido de los Planes. Está por ver que las presuntas ventajas que esta figura autónoma puede traer compensen las seguras desventajas que acarrea la misma: dispersión de la normativa urbanística local, solapamiento y subsiguiente contradicción entre determinaciones de las Ordenanzas del Plan y las ahora *externas* a éste en ciertas materias tangenciales a ambos cuerpos normativos, etc. Al menos, el precepto de la Ley cántabra explicita algunos contenidos concretos cuya definición se considera misión natural de estas Ordenanzas autónomas.

---

## **3.5 ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN DE PLANES**

---

### **3.5.1 ELABORACIÓN Y REVISIÓN DEL PGOU**

La legislación cántabra configura el procedimiento de elaboración y aprobación del PGOU a modo de arquetipo que luego es matizado y simplificado en los casos de las meras modificaciones del mismo y en los casos de aprobación de Planes de desarrollo o complemento de aquél.

Sin perjuicio de hacer uso cautelarmente de la suspensión facultativa de licencias, destinada a evitar que el nuevo planeamiento llegue a nacer totalmente lastrado (art. 65), el proceso comienza propiamente con el tradicional Avance, ahora denominado documento de Presupuestos Iniciales y Orientaciones Básicas (art. 67.1).

Viene después la aprobación inicial, que implica el sometimiento a información pública, junto con el “pertinente documento ambiental” por un plazo mínimo y común de un mes y el trámite paralelo de solicitud de informes a las Administraciones sectoriales, y audiencia a los Municipios limítrofes, y envío a la Comisión Regional de Urbanismo y Autoridad ambiental para su conocimiento y efectos, al igual que al Registro de la Propiedad (art. 68.3 y 4).

La aprobación inicial determina también por sí misma de modo automático, como era tradicional en nuestro Derecho Urbanístico, la suspensión del otorgamiento de licencias (art. 65).

A la vista de las alegaciones presentadas y del resultado de los informes, el Ayuntamiento se pronunciará sobre la aprobación provisional, introduciendo las modificaciones procedentes en relación con el documento sometido a la inicial. Si tales modificaciones implican un “cambio

sustancial”, concepto que no se define aquí pero que puede subsumirse en el perfil jurisprudencial del mismo, será necesario un nuevo periodo de información pública (art. 69.1).

Antes de la aprobación provisional, deberá haber obtenido el “instrumento de evaluación de impacto ambiental previsto en la legislación correspondiente” (art. 69.2).

A partir de ahí, se remite a la Comisión Regional de Urbanismo (CROTU) para que resuelva sobre la aprobación definitiva.

En ese trámite en sede autonómica, puede cautelarmente otorgarse un plazo para subsanar trámites o documentos que se estimen omitidos (art. 71.2.2º).

La resolución expresa admite hasta cinco modalidades deducidas más o menos explícitamente del tenor de la Ley, que son las clásicas desde la pura y simple aprobación hasta la pura y simple denegación, pasando por las intermedias aprobaciones parcial (art. 72) y condicionada, ésta, a su vez, con las variantes de exigir o no nueva “elevación” para su aprobación definitiva según la entidad mayor o menor de las modificaciones a que se condiciona.

Los motivos en que puede fundarse la negativa autonómica a la aprobación definitiva ha de entenderse en todo caso que son los reconducibles a razones de “legalidad” o a la necesidad de “tutelar intereses supramunicipales”, correctamente citadas en el apartado 2 del art. 71, porque encajan con los motivos de legalidad o de afectación a intereses supralocales que son los únicos por los que acepta la jurisprudencia del Tribunal Supremo que se deniegue la aprobación definitiva de los Planes municipales.

Sólo si la práctica autonómica así lo asume y se ciñe a una acepción restrictiva de tales razones “superiores” en cuya virtud debe siempre alegarse cuáles son los concretos intereses supralocales plasmados legítimamente en instrumentos de ámbito regional o subregional, o en el pertinente acto jurídico-público, estará respetando el ámbito de autonomía en esta materia, tal como se ha configurado jurisprudencialmente, máxime cuando el propio precepto legal introduce la precisión de que la tutela de aquellos intereses exigirá que el Gobierno regional “haya asumido competencias” en relación con los mismos (art. 71.2.2º, *in fine*).

Cabe, también, la resolución tácita o presunta, derivada del transcurso de cuatro meses desde la recepción del expediente sin que se “comunique” la resolución al Ayuntamiento, que tendrá carácter positivo (art. 71.4).

El art. 71.6 de la Ley cántabra contempla también una modalidad, ya articulada en otros Derechos autonómicos –en Galicia, mediante Ley específica-: la delegación de la aprobación definitiva por la Administración autonómica en los Municipios, aquí en los de más de 10.000 habitantes. Aunque ello implica un reconocimiento formal de mayor respeto institucional hacia la posición del Municipio, en realidad ahí se acaba la virtualidad sustancial de esta técnica puesto que, en puridad, éste no va a quedar inmune a la interferencia de aquélla en el procedimiento aprobatorio de su Plan General: la intervención autonómica se va a materializar, en este caso, mediante un “informe previo y vinculante” referido a los mismos extremos que los propios de la resolución aprobatoria expresa (art. 71.2.1º) a emitir en el plazo de cuatro meses, cuyo transcurso permitirá entenderlo evacuado en sentido favorable al Plan. Es, efectivamente, una decisión congruente con las declaraciones de respeto a la autonomía municipal, pero su virtualidad práctica, como se ve, es limitada.

### 3.5.2 MODIFICACIONES DEL PGOU

Aprovechando esa diferenciación entre elementos o determinaciones estructurales o generales del PG y los pormenorizados o detallados, a la que ya hemos prestado atención, el art. 83.3.c) extrae una de las grandes virtualidades de la misma, al disponer que las modificaciones del PG que afecten a la ordenación estructurante o general o “mínima” se sujetarán en lo esencial al mismo procedimiento que para la primera formulación de aquél (salvo los matices que veremos) mientras que las que no les afecten sustancialmente –porque son algunas de las contenidas en los arts. 44.2, 54 y 55- van a seguir como regla el procedimiento modificadorio de los PP, donde la aprobación definitiva corresponde al respectivo Ayuntamiento [apdo. 3 del art. 73 en relación con el 83.3.c)].

Naturalmente, en el segundo caso, no se prescinde de toda intervención de la Administración autonómica: ésta se va a plasmar en un informe “no vinculante”. Pero repárese bien: sólo habrá de admitirse tal carácter vinculante en lo referido a los extremos señalados por el art. 71.2; en lo que, eventualmente, se pretenda objetar, más allá de ello, el informe no sólo tampoco será vinculante –como es obvio- y podrá ser desconocido por el Ayuntamiento sino que estará viciado por excederse de la competencia al efecto.

En realidad, el distinto carácter de ese informe va a ser la verdadera nota distintiva en los procedimientos modificadorios del PG según las determinaciones a que afecten y en Municipios de más de 2.500 habitantes, porque, en el caso de afectar a determinaciones básicas o mínimas, también compete al Ayuntamiento la aprobación definitiva [art. 83.3.b)] salvo en el

supuesto del art. 83.6, pero la CROTU ha de emitir un “*informe negativo vinculante*” en el plazo de dos meses, cuyo transcurso permite entenderlo producido en sentido favorable.

Se regulan separadamente dos clásicos supuestos de modificaciones cualificadas de los Planes, la tendente a incrementar la edificabilidad residencial o la densidad (art. 83.4) y la tendente a una alteración de los usos de los espacios libres públicos (art. 83.6); la primera requiere un contrapeso sustantivo, el aumento proporcional de terrenos dotacionales, a ubicar “en un entorno razonablemente próximo”, precisión importada de la doctrina jurisprudencial y científica que ya apuntaba la necesidad de interpretar así la hipótesis en la regulación tradicional del Derecho estatal; la segunda, también una compensación con igual superficie en situación adecuada, y, además, el requisito formal de su aprobación por la CROTU.

El art. 83.5 añade, como supuesto modificadorio singular, el cambio de destino de terrenos adscritos a fines dotacionales colectivos, el cual exigirá, como peculiaridad adicional propia, la previsión de otros de “similar categoría”.

### **3.5.3 TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO SECUNDARIO**

La aprobación de los Planes Parciales y Especiales -éstos cuando sean derivados del planeamiento municipal, no del territorial- se sujeta (arts. 73-75 y 76) a un procedimiento simplificado en relación con el arquetípico del PG: aprobación inicial –es interesante la previsión de cuándo ésta se puede denegar en el caso de los de iniciativa particular, tomada sustancialmente de la jurisprudencia [art. 75.2.1º]-; información pública y aprobación provisional, con envío a la CROTU [art. 74. a) y b)].

No obstante, la regla va a ser la aprobación definitiva por el Ayuntamiento, en Municipios de más de 2.500 habitantes, en cuyo caso la CROTU emitirá informe no vinculante [art. 74.c)].

Esta fórmula de la aprobación del planeamiento secundario por el Ayuntamiento es la más respetuosa, junto a la castellano-leonesa pero por encima de la murciana y de la madrileña coetáneas, con las exigencias de la autonomía local en este terreno y con la propia coherencia del sistema de planeamiento por el que se opta, disciplinado en torno a los principios de jerarquía y especialidad, éste último enfatizado en la propia Ley.

Este procedimiento tiene algunos matices diferenciales cuando el PP es de iniciativa privada (art. 75), de los que, junto al eventual trámite de “consulta previa” del art. 57, llama especialmente la atención el posible accionamiento del “*trámite de información pública a iniciativa de los interesados*” (art. 75.2.2º).

El inciso señalado resulta problemático: la información pública a iniciativa particular no se regula en ningún otro pasaje de la Ley; obviamente, es una transposición literal del inciso paralelo del art. 16.3 LRSV en su redacción tras el RDL 4/2000, de 23 de junio; pero la pura transposición no resuelve la aplicabilidad de la norma que es, de suyo, incompleta. La doctrina científica que ya se ha pronunciado al respecto no cree “que se pretenda por el legislador autonómico remitir al libre albedrío de cada promotor el diseño del trámite de información pública a iniciativa suya; los problemas prácticos que ello comporta son más numerosos que la simple remisión de anuncios al Boletín Oficial o a los periódicos, como ponen de relieve las regulaciones más esmeradas que al respecto se han elaborado ya en nuestro Derecho autonómico, siendo paradigmático en esto el castellano-leonés”. La conclusión más razonable es que tal previsión es inoperativa hasta que se desarrolle reglamentariamente.

Los Estudios de Detalle se sujetan a una tramitación más simple todavía, como era ya tradicional: aprobación inicial, información pública por veinte días y aprobación definitiva (art. 78).

En los instrumentos de iniciativa particular, los plazos se tasan cuidadosamente: máximo de tres meses para la aprobación inicial de planeamiento secundario previsto en el planeamiento general (art. 75.2); dos meses para la aprobación inicial de los Estudios de Detalle (art. 78.3); y otros dos para la definitiva de éstos desde la apertura de la información pública.

### **3.5.4 EFECTOS DE LA APROBACIÓN DE LOS PLANES**

Son los tradicionales de nuestro Derecho Urbanístico: la ejecutividad de los mismos (art. 85), la legitimación expropiatoria (art. 87), y la publicidad (art. 86) –con esa especial regulación del derecho a la información urbanística de los particulares (art. 86.2)-.

Tienen interés los preceptos dedicados a definir el concepto de “revisión” (art. 82) y el de “modificación” (art. 83), tributarios de la formulación jurisprudencial de ambos.

La previsión del art. 66.3 de la Ley, en cuya virtud la Administración autonómica puede requerir a los Ayuntamientos para que decidan la elaboración del PG, señalándoles un plazo, so pena de subrogarse en sus competencias, contiene una regulación de tenor que exige una interpretación restrictiva del mismo, por potencialmente menoscabadora de la autonomía municipal la contraria. Los supuestos en que tal requerimiento sean constitucionalmente lícitos habrán de estar ligados al ejercicio de competencias propias a su vez vinculadas a la salvaguarda de intereses

supralocales pero no cualesquiera arbitrariamente escogidos por la Administración de ámbito superior: es decir, las propiamente estipuladas en la dicción de la Ley.

---

## 3.6 RÉGIMEN TRANSITORIO

---

### 3.6.1 VIGENCIA DEL PLANEAMIENTO PREEXISTENTE. NECESIDAD DE SU ADAPTACIÓN

Centrándonos en las Disposiciones Transitorias que tienen más incidencia en los prolegómenos de un proceso de revisión de un planeamiento general preexistente, en primer lugar, se aborda la cuestión de *cómo va a afectar la nueva Ley a los “viejos” Planes, tanto de nivel general como de nivel secundario o de desarrollo.*

En cuanto al *planeamiento general*, los PG o NN SS preexistentes (Disposición Transitoria Primera, apartado 2) “conservarán su vigencia” (inciso primero); otra cosa es que se prevea la necesidad de su adaptación (segundo inciso): lo relevante es el mantenimiento de su vigencia; ahora bien, esta vigencia va a resultar matizada, por lo que se verá en seguida.

La *adaptación*, en el caso de los PG y de las NN SS (Primera, apartado 5), puede limitarse a las determinaciones mínimas del art. 44 de la Ley o contemplar todas las de los arts. 44 a 50; en el caso de las NN SS, la adaptación implicará su conversión en PG –opción similar a la adoptada coetáneamente por la legislación murciana-, toda vez que éste es ahora el único instrumento de ordenación integral contemplado en este nivel; y se tramitará siguiendo el procedimiento aprobatorio de todo PG en la nueva Ley (Primera, apartado 6).

### 3.6.2 EQUIPARACIÓN LEGAL AUTOMÁTICA ENTRE CLASES DE SUELO

La Ley dispone también una *reclasificación e incluso una categorización (en suelo urbano) automática e inmediata* del suelo de los Municipios dotados de planeamiento general, a efectos de anularles ponderadamente el régimen jurídico previsto en ella (Transitoria Segunda, apartado 1), en virtud de las siguientes equiparaciones:

- el suelo urbano, más o menos implícitamente, se equipara al de la misma denominación en la Ley; de éste, el clasificado por el Plan que cumpla las condiciones del art. 95.1.a) y no esté incurso en ningún supuesto del 96.1 (cfr. *supra*, 2.1), se categoriza directamente como suelo urbano consolidado;

- el suelo de los núcleos rurales así calificados en virtud de la previa legislación autonómica se equipara al suelo urbano con el régimen previsto para los pequeños Municipios en el Capítulo VII del Título III de la Ley;
- el suelo no urbanizable se equipara al rústico de la nueva Ley, categorizándose como rústico de protección ordinaria el hasta ahora común o genérico y como rústico de especial protección el ya protegido en atención a circunstancias objetivas y/o a una previa determinación de una normativa sectorial;
- el suelo urbanizable programado o apto para urbanizar, se equipara al urbanizable delimitado (su aprovechamiento “tipo” servirá transitoriamente para cumplir la función del “medio” previsto en la nueva Ley);
- el suelo urbanizable no programado, al urbanizable residual.

La última equiparación, por los efectos implícitos de asignarle el nuevo régimen jurídico, es la más problemática porque, por definición, en ese suelo urbanizable los criterios del art. 49 de la Ley para hacer viable la transformación del nuevo residual no estarán presentes, por lo que no sería posible admitir a trámite Planes Parciales de iniciativa particular. Por eso, la Ley prevé que se pueda arbitrar una modificación puntual de dicho planeamiento precisamente para incorporar tales criterios, la cual sólo habría de seguir la tramitación simplificada del art. 83.3, ya conocida (Segunda, apartado 4).

2. El apartado 6 de la Transitoria Segunda contempla una regla de las típicas coercitivas o, al menos, incentivadoras, para favorecer una rápida adaptación de los planeamientos generales a la nueva Ley: la retención en manos de la Administración autonómica de la potestad para autorizar las construcciones en suelo rústico del art. 115.2.a) de la Ley hasta que esa adaptación se produzca.

## **PLANEAMIENTO EN EJECUCIÓN**

En cuanto al *planeamiento secundario o de desarrollo*, aunque, explícitamente, como tal, no es objeto de un tratamiento, es obvio que le afecta directamente lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera, ya que está pensada para él, aunque su alcance pueda ser mayor.

De este planeamiento secundario se puede decir que, en principio, también conserva su vigencia, pero con la condición de que se halle “en curso de ejecución”, expresión que la Ley cántabra hereda de los términos del Derecho Transitorio de 1975-1976: en definitiva, puede resumirse en el

haber alcanzado determinadas fases de aprobación de los instrumentos de gestión pertinentes según el sistema de actuación elegido [letras a) a c) del apartado 1 de la Transitoria Tercera]. En caso contrario, los instrumentos de gestión correspondientes deberán ajustarse a la nueva Ley (apartado 2).

Hay una salvedad para el caso de que se hayan incumplido los plazos previstos para tal ejecución del planeamiento o de que lo pidan todos los propietarios del ámbito afectado: entonces, el Ayuntamiento podrá acordar su sujeción a cualquiera de las modalidades de ejecución previstas en la nueva Ley (Tercera, apartado 1).

Ahora bien, en todo caso, las cesiones de aprovechamiento que se van a materializar en los instrumentos de gestión pendientes observarán los porcentajes previstos en los arts. 100, 106 y 126 para las clases de suelo urbano, en sus dos categorías, y urbanizable, tomando como aprovechamiento de referencia al efecto el correspondiente “a cada parcela según dicho planeamiento y conforme a la normativa preexistente” (Transitoria Sexta).

Posiblemente, sea de relevancia recordar aquí el dato de que la expresión “en curso de ejecución”, referida a haber alcanzado determinadas fases del respectivo procedimiento según el sistema elegido, contenida en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley del Suelo de 1956, fue objeto de una interpretación condescendiente por parte del Tribunal Supremo: se tendió a considerar prevalente la realidad fáctica de la ejecución material frente al puro dato formal, a efectos de permitir que prosiguiera el desarrollo de la misma con arreglo a la Ley anterior, limitando así la retroactividad de la nueva, salvo en los casos en que, aun existiendo urbanización real, ésta era defectuosa, en cuya hipótesis esa condescendencia judicial, lógicamente, desaparecía. Esta doctrina jurisprudencial, hábilmente argumentada, acaso podría invocarse ahora en los litigios derivados de la aplicación de esta Transitoria cántabra ante el Tribunal Superior de Justicia.

Finalmente en este orden, a los pequeños Municipios según los criterios del art. 89 de la Ley les será de aplicación las reglas de gestión urbanística simplificada de los arts. 181 y 182.

Por lo demás, con eventual efectividad tanto en el planeamiento general como en el secundario, la Ley establece (Disposición Transitoria Tercera, apartado 3) una equiparación conceptual y terminológica entre el aprovechamiento tipo de los Planes preexistentes con el “aprovechamiento medio” previsto y regulado *ad futurum*.

### 3.6.3 PLANEAMIENTO EN TRAMITACIÓN

La última gran cuestión de la que se ocupa el Derecho Transitorio cántabro es de la suerte reservada a las *revisiones o modificaciones del planeamiento general y secundario en tramitación* a la entrada en vigor de la Ley y se aborda conjuntamente y con sencillez técnica en la Disposición Transitoria Cuarta: parece que su régimen puede resumirse en que, *si no han alcanzado la aprobación provisional, habrán de adaptarse a la nueva Ley en los aspectos sustantivos*, pero podrán continuar su tramitación con arreglo al régimen procedimental vigente en la normativa urbanística que se sustituye con la nueva Ley.

En particular, en el caso de Planes Parciales de iniciativa particular, al margen de la misma regla, habrá de tenerse en cuenta adicionalmente que, si son referidos al “viejo” suelo urbanizable no programado, ahora el nuevo *residual*, requerirán una previa modificación puntual del planeamiento general que recoja los criterios de transformación de ese suelo de acuerdo con el art. 49 de la nueva Ley.

Los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones y licencias aún no concluidos a la entrada en vigor de la Ley habrán de resolverse de acuerdo con las previsiones de la misma, computándose desde aquel momento también los plazos para resolver (Transitoria Quinta).

### 3.6.4 OTRAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

La Disposición Transitoria Séptima afecta a aspectos organizativos no relevantes. Y, a partir de ella, aparecen tres Transitorias que no pueden considerarse clásicas en un Derecho Intertemporal en materia urbanística, pero que tienen relevancia a nuestros efectos.

En primer lugar, la Transitoria Octava arbitra una suspensión cautelar *ex lege* de los procedimientos de otorgamiento de licencias comerciales hasta la entrada en vigor de una Ley de Estructuras Comerciales, a la cual se habrán de ajustar incluso las peticiones ya en curso.

En segundo lugar, la Novena prohíbe el otorgamiento de títulos administrativos habilitantes para viviendas unifamiliares e instalaciones vinculadas al ocio y al turismo rural en suelo rústico o no urbanizable, salvo las viviendas del art. 112.3.a), en tanto no se apruebe el Plan o los Planes Especiales de Protección del Medio Rural del art. 59.1.g) que se autoriza al Gobierno a elaborar.

Y, en tercer lugar (pero, sin duda, en el primero, por sus efectos), en los Municipios costeros de Cantabria, incluyendo aquí los situados en los

márgenes de las rías hasta donde las riberas de éstas reúnen las características legales de dominio público marítimo-terrestre, en un ámbito de 500 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar y de las rías (es decir, coincidente con la *zona de influencia* de la legislación de Costas), por la Transitoria Décima se adoptan sendas medidas cautelares (que pueden mitigarse por el Gobierno regional: apartado 3) consistentes en:

- a) la suspensión de los efectos de las licencias de obras mayores con fines habitacionales en suelo no urbanizable o urbanizable sin Plan Parcial aprobado definitivamente;
- b) la suspensión de la aprobación definitiva de los Planes Parciales en tramitación.

Dado que ambas medidas se anudaban a la elaboración del Plan de Ordenación del Litoral, obviamente, habrá de estar a las previsiones del mismo a partir de su vigencia.



## **4. Condicionantes jurídicos previos a la elaboración del plan general de ordenación derivados de controversias judiciales preexistentes.**

---

### **4.1 SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 23 DE OCTUBRE DE 2002.-**

---

Mediante recurso de casación ante el Tribunal Supremo por parte del Ayuntamiento de Piélagos se impugna la Sentencia del TSJ Cantabria de 14 de septiembre de 1998 (recurso contencioso-administrativo 1721/1996) que estimó el recurso formulado por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria contra el Decreto de la Alcaldía de Piélagos de 17 de julio de 1996, que concedió a Nuevo Liencres SL, licencia para la construcción de 17 viviendas unifamiliares en Liencres (Unidad de Ejecución L-01, Parcela 1). La sentencia de instancia anuló la licencia impugnada y decretó la demolición de lo edificado a su amparo.

La Sentencia del Tribunal Supremo antes mencionada, confirma la anulación de la licencia y ordena la demolición de lo edificado. Dicha conclusión se sustenta sobre la base de la ilegalidad del Planeamiento de 1993, al clasificar como urbano un suelo que, efectivamente, carece de los requisitos legales para ser así considerado. En palabras del Tribunal

“el planificador puede clasificar como suelo urbano **el que lo sea efectivamente** en el momento en que el Plan se formule, y ninguno otro. Si el Plan quiere crear nuevo suelo urbano, habrá de clasificarlo como urbanizable, a fin de que en ejecución del Plan se convierta en urbano”.

Ello no obstante, la capacidad planificadora del Municipio no queda constreñida para el futuro en el sentido de clasificar dicho suelo como urbanizable en todo caso. El planificador podrá clasificar dicho suelo como urbano si considera que ésa es la solución más adecuada por exigencias de interés público en el caso concreto, si bien ha de motivarse debidamente. (FJ octavo, ordinal tercero STS de octubre de 2002).

Por tanto, el nuevo Plan General de Ordenación Urbana cuya revisión ahora se acomete podrá motivadamente clasificar tal suelo como urbano. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene admitiendo comúnmente el empleo de la modificación o revisión de planeamiento para regularizar situaciones urbanísticas ilegales. (STS de 26 de junio de 1995, Ar. 5030; STS de 5 de marzo de 1997, Ar. 1660).

A ello debe unirse, que la Sentencia del T.S. dictada en este asunto, estimó parcialmente el recurso interpuesto por el Ayuntamiento, en relación a la aplicación a este suelo del art. 138 del T.R.L.S. 1992, al estimar que no se había acreditado debidamente la existencia de los valores protegidos por aquel precepto.

Por otro lado, se constata que dentro del ámbito de la propia Unidad de Ejecución L-01 existen tres viviendas unifamiliares que ocupan seis parcelas de las resultantes, cuyas licencias de construcción no han sido impugnadas hasta la fecha, y que consecuentemente han consolidado su propia existencia, pues han transcurrido con creces todos los plazos para reaccionar frente a tales licencias. Ello corrobora el estado “urbanizado” del área, externamente y en su entorno por el grado de desarrollo del Plan Parcial SOMOCUEVA con el que linda, e internamente por la existencia de varias edificaciones (algunas antiguas y otras más recientes), cuya existencia y legalidad está fuera de toda duda.

---

#### **4.2 SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 9 DE ABRIL DE 2003 Y SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANTABRIA, DE 2 DE NOVIEMBRE DE 2000.**

---

Se llega a las mismas conclusiones que en la anterior sentencia reseñada.

---

#### **4.3 SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANTABRIA DE 22 DE SEPTIEMBRE DE 1998.-**

---

Mediante recurso contencioso-administrativo 1359/1997 interpuesto por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) contra la Resolución del Pleno del Ayuntamiento de Piélagos de 31 de enero de 1997, por el que se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle de la Unidad de Ejecución L-05 en Liencres y contra las Resoluciones de Alcaldía de dicha localidad de 14 y 13 de febrero de 1997, por los que se aprueban, respectivamente, el Proyecto de Urbanización de la citada Unidad de Ejecución y los Estatutos y Bases de actuación de la misma.

La sentencia no despliega incidencia alguna sobre las actuales tareas de revisión del planeamiento.

---

#### **4.4 SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 18 DE OCTUBRE DE 2002.-**

---

Se resuelve el recurso de casación 2908/2000, contra la Sentencia de 15 de febrero de 2000, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en el recurso 844/98, sobre denegación de licencia de obras. El recurso es inadmitido por lo que permanece firme la sentencia del Tribunal Autonómico. Esta última sentencia no condiciona la libertad del planificador.

Este asunto se resolvió finalmente concediendo la licencia en los términos que determinaron los Tribunales. La obra se ejecutó sin problema y la empresa interpuso una reclamación de responsabilidad patrimonial por la denegación, que fue desestimada por el Ayuntamiento y confirmada por el Juzgado, que desestimó todas las pretensiones de la promotora.

---

#### **4.5 SENTENCIA DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO NÚ. UNO DE SANTANDER EN EL RECURSO 369/1999 .- ENTRELINDES**

---

Este asunto se inicia con un Estudio de Detalle que es anulado por la Sala del T.S.J. básicamente en base a dos razones: en primer lugar por invadir parcialmente suelo rústico y además porque el suelo urbano que incluye no reúne los requisitos para ser clasificado como tal.

A raíz de esta sentencia del TSJ, el Juzgado n° 1 anula la licencia de obras que se concedió para la construcción de 20 viviendas unifamiliares ordenando su demolición.

A este asunto le es de aplicación lo mismo que al resto, es decir, a día de hoy el planificador debe estar a su situación real, dado que está plenamente integrado en la malla urbana de Liencres, sin que ninguna de sus dotaciones urbanísticas provenga de su supuesto ilícito desarrollo.

---

#### **4.6 SENTENCIA DEL TSJ EN EL RECURSO 454/97 Y 768/98.- PLAN PARCIAL SECTOR 2 ALTO DEL CUCO.-**

---

Sin perjuicio de no ser firme, debe tenerse en cuenta que la sentencia no solo no anula la clasificación del sector como Suelo Urbanizable, sino que expresamente se pronuncia a favor de su determinación como tal suelo, si bien deberán tenerse en cuenta las determinaciones medioambientales y paisajísticas en cuanto a los aprovechamientos susceptibles.

---

#### **4.7 SENTENCIA DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO N° 1 Y DEL TSJ.- ASUNTOS DANTAS Y SIERRA.-**

---

Se han seguido dos procesos el 271/03 y el 74/03. El primero de ellos anula la licencia de 1ª ocupación y el segundo, anula la licencia concedida al reformado del proyecto que autorizaba el uso de vivienda en la planta de bajo cubierta. Se trata de una cuestión de cómputo de plantas, que el planeamiento debe recoger y aclarar con el fin de adecuar la situación y legalizar el referido uso que es común a todas las viviendas de la zona.