

DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Urbanismo
GOBIERNO DE CANTABRIA
C/ Lealtad, 14
39002 Santander

D. **Gonzalo Fernández Villegas**, mayor de edad, domiciliado en Polanco (Cantabria), y con correo electrónico a efectos de notificación , provisto de Documento Nacional de Identidad obrando en representación del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Polanco, en su condición de Portavoz del mismo, ante esa Dirección General comparece y, en los términos que más procedentes resulten conforme a derecho, con la debida atención,

DICE:

Que con fecha del pasado 31 de julio aparece inserto un anuncio en el Boletín Oficial de Cantabria número 146 que, textualmente refiere como sigue:

“CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Resolución de 24 de julio de 2020, por la que se somete a información pública el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.

De conformidad con el artículo 51.3 de la Ley Cantabria 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se somete al trámite conjunto de audiencia e información pública el "Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria", por un plazo de veinte días, a contar desde el día siguiente a la publicación del anuncio en el Boletín Oficial de Cantabria.

El texto completo del citado Anteproyecto de Ley puede ser consultado en la página www.territoriodecantabria.es, así como en Portal de Transparencia del Gobierno de Cantabria en la dirección <http://participacion.cantabria.es/>.

Dentro del plazo señalado de veinte días, cualquier interesado podrá formular por escrito las alegaciones y aportaciones que considere oportunas respecto al contenido del texto.

Las alegaciones se dirigirán a la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, ubicada en la calle Lealtad, 14, primera planta, de Santander, pudiendo presentarse en cualquiera de los lugares establecidos en el artículo 134.8 de la Ley de Cantabria 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como a través del Registro Electrónico del Gobierno de Cantabria en la dirección <https://rec.cantabria.es/>.

Santander, 24 de julio de 2020. El consejero de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Urbanismo (P.S., Decreto 158/2019, BOC extraordinario nº 39, de 14/08/2019), Paula Fernández Viaña.”

Que tras la lectura del anteproyecto de referencia, y no compartiendo los criterios y marco normativo que el mismo propone, es por lo que en la forma oportuna y dentro del plazo habilitado para este trámite de consulta pública presenta el siguiente pliego de

ALEGACIONES

PREVIA.- Consideraciones sobre la iniciativa emprendida.

Con independencia de la valoración que en el curso de las presentes alegaciones se haga del texto del anteproyecto, quien suscribe quiere dejar constancia de la importancia y necesidad de la aprobación y entrada en vigor, dentro de la normativa jurídica, de una Ley del Suelo -Ley de Ordenación Territorial y Urbanismo de Cantabria- que establezca el marco legislativo acorde a las necesidades de ordenación territorial y planificación urbanística sostenibles que cada vez en mayor medida demandan los tiempos, mejorando con ello también la estrecha relación que existe entre ambas planificaciones: la urbanística y la territorial.

Tal necesidad se ha puesto de manifiesto con el rosario de modificaciones que han venido sucediéndose en torno al texto de 2001, lo que no parece, a priori, la mejor credencial de las bondades de la Ley vigente, so pena de interpretarse, si no todas al menos la mayor parte de ellas, como respuestas de coyuntura alentadas por la intención de satisfacer intereses sobrevenidos. Deberíamos admitir -y así se considera desde esta parte- que las modificaciones sufridas por la LOTRUSCA año tras año han obedecido a necesidades planteadas por la actividad urbanizadora más que a necesidades sociales reales.

Por ello, no puede hacerse una valoración del texto propuesto sin destacarse la **trascendental importancia** que tiene esta Ley y la necesidad de actualizar, adecuar y -en lógica coherencia con lo anterior- mejorar un texto legal que tras casi veinte años de vida se ha revelado como un instrumento imperfecto, tanto en lo que concierne a garantizar un uso racional del territorio y el suelo como por la evidencia -antes ya mencionada- de sus innumerables modificaciones, casi siempre al amparo de las leyes de Medidas Fiscales y Administrativas que acompañan a las de los correspondientes presupuestos anuales, además de otras leyes de medidas cautelares o urgentes que sería prolijo referir.

PRIMERA.- Sobre los principios de sostenibilidad inherentes a toda legislación y políticas territoriales.

El suelo constituye un recurso natural de extraordinario valor que, por su carácter **insustituible**, ha de hacerse acreedor en toda legislación a él vinculada de una especial protección y de instrumentos de planificación que regulen su uso conforme a la función social del urbanismo y a una adecuada ordenación del territorio. De ahí que el planeamiento urbanístico deba entenderse como un instrumento de protección del territorio y herramienta que garantice el interés general.

De este modo, se hace preciso llamar la atención sobre la conveniencia y oportunidad de contemplar, entre los criterios y objetivos de partida de una Ley como la que se pretende, una concepción de las políticas territoriales y espaciales orientada a la protección del medio ambiente, la cohesión social y económica y el equilibrio territorial, haciendo valer como criterios orientadores de toda política urbanística en Cantabria, entre otros, los siguientes:

- La sostenibilidad ambiental y la armonización de los requerimientos del desarrollo social y económico con la preservación y la mejora del ambiente urbano, rural y natural, que asegure a todas las personas una digna calidad de vida.
- La protección del medio natural y los procesos ecológicos propios del suelo, la preservación de la biodiversidad y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables garantizando su recuperación.
- La ocupación, uso y construcción sostenibles del suelo, y el desarrollo racional y equilibrado de la actividad en el territorio, que garantice su diversidad y óptimo aprovechamiento de acuerdo con su aptitud natural y su productividad potencial.

Lejos de tales objetivos, este anteproyecto supone una **oportunidad perdida** para haberlos abordado desde la visión de sostenibilidad que debería presidir toda política territorial. No en vano la crisis climática y energética, el obligado aprovechamiento sostenible de los recursos -y el suelo es el recurso de recursos- e incluso episodios pandémicos y sus efectos, como hemos estado viviendo recientemente, vienen alertando de la necesidad de desarrollar políticas -en todos los ámbitos de nuestra vida- cuyos objetivos se inscriban plenamente en el planteamiento anterior.

Esta prevalencia de la sostenibilidad ambiental es cada vez más una absoluta necesidad a la hora de legislar la ocupación, uso y construcción del territorio y el suelo y el desarrollo racional y equilibrado de la actividad en el territorio, que garantice su diversidad y óptimo aprovechamiento de acuerdo con su aptitud natural y su productividad potencial.

Sin embargo, el anteproyecto de Ley frustra estas expectativas y la posibilidad de imprimir un cambio en un modelo territorial y una gestión del suelo que en los últimos veinte años se ha mostrado insuficiente para prevenir o corregir no pocos desmanes de triste recuerdo en Cantabria.

En este sentido, se considera que el anteproyecto presentado resulta **insostenible ambientalmente** por los efectos que va a propiciar, de consumo y destrucción del recurso base y limitado que es el suelo, para ocuparlo con la potencial ocupación constructiva de casi cualquier espacio de nuestro territorio, comprometiendo las posibilidades de su ordenación y cohesión, degradando el paisaje -tanto natural como cultural- e incrementando el consumo y gasto energético, así como el de infraestructuras y servicios, que conlleva el **modelo dispersivo**, de triste recuerdo, del **“todo urbanizable”** que la futura Ley propicia.

SEGUNDA.- Sobre los déficits del modelo territorial que el anteproyecto plantea.

La experiencia nos ha ilustrado sobradamente en Cantabria que la ordenación territorial es mucho más que *“la elaboración, aprobación y ejecución de los instrumentos necesarios para planificar y plasmar en el territorio las políticas económicas, sociales, medioambientales y culturales”*, como declara el anteproyecto: a lo que cabe añadir lo preocupante de la afirmación que desde el del gobierno regional se ha hecho de que la vigente Ley *“ha funcionado bien”* y no es preciso hacer cambios relevantes ante el escenario al que nos enfrentamos veinte años después.

Llama poderosamente la atención la **ausencia, en la práctica, de un modelo territorial definido**, que parece supeditarse a las coyunturas, sobremanera por el carácter de algún instrumento de ordenación -el PSIR- y por las “excepcionalidades” autorizables en suelo rústico (que abordaremos más adelante), más que someterse a criterios y modelos de ordenación global del territorio.

Compartiendo la necesidad de regulación conjunta de la ordenación del territorio y el urbanismo que plantea la Ley -pues ambas son difícilmente escindibles y el segundo debe de integrarse en la anterior-, no puede entenderse que el texto consagre la posibilidad de alterar la ordenación y el planeamiento con figuras y medidas que suponen, de facto, una agresión a la idea de “jerarquía territorial del planeamiento” que debe presidir toda actuación urbanística.

Por otra parte, los instrumentos de ordenación territorial que contempla el anteproyecto no son sino un “volcado” de existencias que adolece de una visión más integral de la ordenación del territorio. Sobre este aspecto podemos destacar dos evidencias:

- Se recoge el nunca desarrollado Plan Regional de Ordenación Territorial junto al Plan de Ordenación del Litoral sin que en ningún momento exista referencia a este último en el apartado dedicado al derecho transitorio, máxime teniendo en cuenta que la ley que lo aprobó le dotó de **carácter sustitutorio en tanto no se aprobase el primero**.

Y a ello cabe añadir la **omisión del PROT** entre estas disposiciones, al haber desaparecido la fijación **de plazos para su aprobación** (que hacía la Ley de 2001) y ni siquiera ser mencionados los efectos que recaen en el mismo considerando que se encuentra -o se encontrará- en tramitación en el momento de aprobación de esta Ley, sin que hubiera recaído en él todavía el acuerdo de aprobación provisional, con lo que las incertidumbres sobre el futuro de este instrumento esencial de la Ley se hacen patentes al no existir disposición alguna que emplace a su entrada en vigor en plazo cierto.

- Pero sobremanera sorprende -como se refería anteriormente- que, frente a **casi dos décadas sin haberse aprobado el Plan Regional de Ordenación Territorial** exigido por la ley vigente, se mantengan los Proyectos Singulares de Interés Regional concebidos nada menos que como “instrumento de ordenación territorial” o planes con capacidad para obviar el propio planeamiento, lo cual

deja a éste en una manifiesta indefensión cuando no sometido a las posibles **arbitrariedades de coyuntura** que, a la vez, impondrán su revisión o modificación. No deja de ser un contrasentido afirmar la prevalencia del planeamiento y la ordenación y a la vez amparar la supremacía de “proyectos singulares” sobre aquéllos, a los que vinculan y condicionan.

TERCERA.- Sobre la *desruralización* del suelo rural.

Un aspecto que en absoluto se corrige con el nuevo texto es la creciente **“desruralización” del suelo rural** de Cantabria; proceso que los PSIRes pueden agudizar, y fenómeno al que en mayor medida van a contribuir las disposiciones que la Ley pretende contemplar en los usos del suelo rústico (por definición, no urbanizable), tanto el de carácter ordinario como el especialmente protegido.

Entendemos que **el tratamiento del suelo no urbanizable y su futuro no pueden quedar al albur de las excepciones** que obvian los motivos y razones por los que se consideró su necesaria preservación de todo desarrollo urbanístico. En este sentido, la posibilidad que la Ley contempla de concurrencia de excepción en circunstancias como las reparcelaciones que destinen fincas resultantes a cualquier tipo de uso no agrario (con la única exclusión de complejos residenciales colectivos propios del medio urbano) no deja de ser una **puerta abierta a la discrecionalidad** en la ordenación y uso del territorio.

Y otro ejemplo de la deriva hacia el uso residencial desordenado a la que puede llevar la Ley es el reconocimiento expreso que ésta hace de la posibilidad de transformación de edificaciones existentes -sin especificar de qué tipo- *“en más de una vivienda”* aprovechando la superficie construida. Este tratamiento se ve además sobredimensionado con la **ausencia de criterios de ordenación y planificación urbanística en el medio rural** anunciada el pasado mes de marzo por el Gobierno, que en el marco de la nueva Ley contempla la posibilidad de construir en suelo rústico viviendas unifamiliares (además de otras instalaciones) *“sin necesidad de que exista ninguna figura de planeamiento urbanístico, sin exigir superficie mínima de parcela y exonerando del pago de la licencia a los promotores”* en 39 municipios de la Región, aspecto éste que queda consagrado en la disposición transitoria octava del texto del anteproyecto. Semejantes medidas resultan incluso chirriantes frente a la existencia de un gran contingente de viviendas vacías (patrimonio ya edificado) condenadas a un desuso irremediable y a su propia pérdida definitiva. Así, si partimos de un patrimonio edificado sobredimensionado, con exceso de suelo clasificado, eso se contradice con la propia idea de la *“necesidad de agilización”*.

Con el texto propuesto, la **consecuencia** previsible de todo ello es el **progresivo agotamiento del suelo** y el consiguiente **encarecimiento de estructuras y servicios** que el modelo *de facto* expansivo y dispersivo va a propiciar, lo que en absoluto va a contribuir -de hecho, no viene contribuyendo sino todo lo contrario- a corregir el reto demográfico del despoblamiento rural, propósito declarado de estas medidas por los promotores de la Ley que resulta totalmente carente del más mínimo rigor por lo que cabría reconsiderar la ocupación expansiva del suelo, y primar la reutilización y rehabilitación del patrimonio construido y del entorno urbano y periurbano degradado.

Por otra parte, las pretensiones de facilitar un tratamiento del suelo no urbanizable sujeto a las arbitrariedades y excepcionalidades que el anteproyecto propicia -como ya se ha dicho-, supondría un riesgo cierto de quebrar los diseños o modelos urbanístico y territoriales que en el marco de las competencias municipales determinan los planes (que sólo deberían estar sujetos a las determinaciones generales establecidas por la normativa de ordenación territorial).

El caso del **planeamiento del municipio de Polanco** es un **ejemplo bien evidente** al efecto, pues el modelo de concentración del desarrollo urbanístico en los distintos núcleos del interior (Soña, Posadillo, Rumoroso y otros) preservando el carácter rural (protegido o de uso ordinario) en el entorno y toda la mitad sur del ámbito municipal podría alterarse por completo si las “excepciones” amparadas por la Ley comenzaran a materializarse, provocando una dispersión constructiva totalmente contradictoria con el modelo de ocupación y uso del suelo previsto en el Plan.

Incluso espacios acreedores a una protección ambiental y paisajística estricta, como es el caso del Pozo Tremeo y su entorno en Rumorosos (afectado por una declaración de Área Natural de especial interés en tres ocasiones publicada pero que todavía adolece de normativa reguladora de su uso y gestión) o las cabeceras forestales de los arroyos (El Monte, la Tejera y otros) quedarían sometidos a fenómenos constructivos abiertamente contradictorios con los objetivos de protección establecidos en el marco de las competencias locales. Dicho de otra manera: **No puede pretenderse que el suelo rústico no sea rústico.**

Ya nos hemos referido a la perversión del suelo rústico y cómo su capacidad de ser preservado de toda urbanización se ve amenazada por la profusión de figuras excepcionales y coyunturales que abogamos abiertamente por descartar en todo momento en que contravienen la ordenación territorial y el planeamiento local.

Como medidas coadyuvantes, el texto de la ley debería contemplar expresamente la **imposibilidad de toda actividad edificatoria en suelo rústico más allá de la que le es propia** de acuerdo con sus condiciones de uso y protección. Y ello no cercena la posibilidad de que los municipios que precisen crecer puedan hacerlo, dado que el planeamiento local (del que deberían disponer todos los ayuntamientos, como señalaremos más adelante) puede determinar la creación del suelo urbanizable preciso, siempre debidamente motivado y justificado.

En este sentido, el articulado debería señalar explícitamente la prohibición de parcelaciones (divisiones, segregaciones o fraccionamientos de terrenos) de cualquier tipo en estos suelos, con la única excepción de los procesos de concentración, estrechamente ligados al uso de este suelo, excluyendo cualquier otra posibilidad que, *de facto*, sería la puerta abierta a procesos de edificación con infraurbanización.

En coherencia con lo anterior, no tienen **ninguna razón de ser las llamadas “áreas de crecimiento controlado en suelo no urbanizable”** descritas por el artículo 91 del anteproyecto, puerta abierta a la construcción generalizada de viviendas en suelos

expresamente no calificados ni aptos para ello, solapando el procedimiento regular de habilitación de suelo urbanizable propio de los planes generales. Es ésta una figura totalmente desreguladora que nace con efecto perverso, y que debería por tanto desaparecer del ordenamiento urbanístico.

CUARTA.- Sobre los riesgos de urbanización a gran escala con la aplicación del anteproyecto propuesto.

Las consideraciones anteriores conducen a un **escenario o situación del “todo urbanizable”** -o casi todo-, de evaluadas consecuencias, por cuanto nos remonta a la Ley del Suelo de 1998 impulsada por el Gobierno de Aznar y sobremanera a las consecuencias que tuvo aquella “lógica” absurda según la cual se anunciaba que si había más suelo urbanizable, los precios de los terrenos bajarían y eso haría caer el coste de la vivienda. Tal marco legal declaraba todo terreno urbanizable salvo se dijera lo contrario, exigiendo justificar la decisión de clasificar un suelo como no urbanizable (o rústico), **en contraposición con la tradición urbanística, plena de coherencia, según la cual es el suelo urbanizable el que debe ser sometido a justificación.**

Es en esencia éste el espíritu impulsor del anteproyecto de Ley en Cantabria. La reiteradamente anunciada simplificación y agilización pretende en realidad facilitar la urbanización del suelo rústico, inspirada en aquél modelo. Por aquél entonces se presumía un intento perverso. Hoy sabemos que es una constatada experiencia fracasada en la que sin embargo se persiste, con “figuras” como las áreas de crecimiento controlado definidas en el texto resultan una carta blanca para que una vez delimitado el área se pueda construir sin necesidad de planeamiento, quedando su delimitación en manos de las alcaldías (no de las Corporaciones), previa tramitación ambiental sin definir e información pública sin plazo establecido, con una aprobación “definitiva” de la CROTU, y una indefinición total de su contenido, sin ningún tipo de planificación previa.

Además, las excepciones que el texto propicia (y a las que ya nos hemos referido) entran en abierta colisión con las disposiciones que en materia de ordenación del territorio y urbanismo otorgan la competencia a los municipios; en particular el planeamiento (aunque corresponde a la comunidad autónoma su aprobación definitiva) y la asignación de clases y categorías de suelo.

Queremos con ello llamar la atención sobre un aspecto esencial en la práctica urbanística: que la posibilidad de contar con suelo susceptible de urbanizarse, en función de las previsiones de crecimiento y necesidades reales, descansa sobre los planeamientos municipales, ya de por sí -y la experiencia en Cantabria es prueba fehaciente- generosamente previsores. Si los municipios, dentro de la autonomía local consagrada en la ley de régimen local, son quienes ordenan la totalidad del término municipal, difícilmente podrán gestionar sus propios planeamientos, y con ello los suelos urbanizables, en un contexto legislativo que facilita múltiples posibilidades alternativas -y ajenas al planeamiento- para urbanizar en unos casos y ocupar residencialmente en otros aquellos espacios que, sobre estudios previos fundamentados, se preservaban de este tipo de intervenciones.

Caso bien patente de ello es la regulación que se formula de los Proyectos Singulares de Interés Regional (PSIRes), que además de su efecto alterador de la ordenación establecida en los planeamientos municipales ignorando las diferentes categorías de protección que éstos establecen, quedan abiertos por completo a casi todo tipo de usos y actividades, incluidos los complejos turísticos y actividades privadas dedicadas al ocio cultural, deportivo, recreativo o similar, habilitándose al gobierno para poder instalar en cualquier lugar del territorio las instalaciones que considere oportunas en toda coyuntura sobrevenida, eliminando cualquier control legal, ambiental o de cualquier tipo de consideración y pasando por encima de la autonomía municipal, a la que se hará referencia más adelante.

Por otra parte, el desarrollo de suelos productivos y los asentamientos de actividades económicas de interés tienen plena cabida (y así se conciben en los planeamientos urbanísticos) dentro de los suelos urbanizables que en previsión de las necesidades y en cohesión con el resto de la estructura general de los planes urbanísticos quedan definidos dentro de estos últimos. De este modo, el desarrollo de estas áreas urbanizables tiene dos virtualidades: coherencia con el modelo municipal y desarrollo acorde con las previsiones reales. Es **ejemplo** significativo de ello el modelo de **concentración de suelo urbanizable** destinado a polígonos industriales en el corredor norte del municipio de Polanco (Rincónedra, Requejada, Mar...), debidamente inserto en la red de infraestructuras existente y concentrado de forma que su delimitación concentrada preserve los grandes espacios de suelo rústico, donde una implantación de PSIRes rompería por completo el equilibrio territorial.

Estas últimas consideraciones resultan congruentes con algunas resoluciones de los tribunales relativas al alcance de los “proyectos de interés singular o regional”, como la reciente Sentencia 86/2019, de 20 de junio de 2019 del Tribunal Constitucional en torno a la Ley de Canarias, que ha declarado la **inconstitucionalidad y nulidad** de algunos preceptos, entre los que cabe destacar el pretendido intento de que **«los proyectos de interés autonómico puedan ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística»** o la posibilidad de que tales planes y proyectos afecten a la Red Natura entendiéndose que **«no se estima que puedan generarse efectos apreciables que puedan afectar al lugar en cuestión de forma importante»**. De tales anulaciones no cabe sino extraer su correspondiente lectura y aplicación, y, en consecuencia obviar, por contradictoria en sí mismo, la definición del PSIR como instrumento de ordenación territorial, para redefinirlo como figura excepcional supeditada a la preexistencia de suelos clasificados como urbanizables acordes a los planeamientos.

QUINTA.- Sobre la quiebra de la jerarquía normativa y de la autonomía municipal.

Respecto al reconocido y nunca suficientemente materializado protagonismo de los Ayuntamientos, cabe hacer una reflexión previa: se precisa un **régimen fiscal** de los mismos **que no haga depender su financiación**, en una cuantía tan importante, **de los actos con trascendencia urbanística** (bien sea impositiva, bien unida a recalificaciones y plusvalías u otros efectos del uso del suelo). Al ser las Corporaciones Locales dispensadoras de “incrementos” en el valor de los suelos, se les suponen -y la experiencia

algo nos dice- serias dificultades para resistir las malas prácticas y la corrupción. Probablemente sea éste **uno de los problemas más importantes con los que se enfrenta la planificación urbanística** en el momento actual.

Es una asignatura pendiente dotar a las corporaciones municipales de herramientas que eviten esto, de manera que solo se clasifique el suelo necesario sin comprometer las necesidades y decisiones de las generaciones futuras, que incluye a las corporaciones municipales futuras que deben tener **derecho a desarrollar sus propias políticas y sus modelos urbanos o de ciudad**. Por aquello de tener en cuenta el impacto de cualquier actuación constructiva que permanecerá largo tiempo determinando posteriores desarrollos.

Hecha esta consideración, cabe referirse a los efectos que para los municipios de Cantabria tiene el texto del anteproyecto presentado, empezando por las garantías que debe ofrecer una necesaria jerarquía normativa libre de incertidumbres -que se traducen en inseguridades políticas y también con efectos jurídicos indeseados-. **No es concebible un ejercicio de autonomía municipal** a la hora de establecer las determinaciones sobre el planeamiento urbanístico -que la Ley de Régimen Local reconoce y consagra- cuando el marco jurídico de rango superior al que deben subrogarse en aras de una ordenación racional y sostenible del territorio regional está **sometido a la aplicación generalizada de excepciones e instrumentos de coyuntura** que cambian sistemáticamente las “reglas del juego” de la planificación territorial y urbana.

Pero es que, a mayor abundamiento de ello, estos instrumentos están provistos de **mecanismos perversos** en el nuevo texto, como es el hecho de que el desarrollo de los PSIRes -a los que nos venimos refiriendo reiteradamente- devenga por Ley en la asignación de los aprovechamientos urbanísticos en favor de la administración autonómica y no de la municipal, en los términos que reconoce la ya citada Ley de Régimen Local. Si los Ayuntamientos pierden el derecho a percibir el suelo (en el porcentaje correspondiente o su monitorización para incorporar al patrimonio municipal o poder acometer las necesarias ejecuciones que faciliten la integración del ámbito del PSIR en la estructura municipal y sus servicios), porque se impone su entrega a la Administración Autonómica, a los municipios se les priva de un recurso esencial para garantizar la adecuación material del “impuesto” PSIR en su planeamiento local.

SEXTA.- Sobre la necesidad de otra ley del suelo para Cantabria

Legislar el régimen del suelo (el recurso de recursos por excelencia) debe suponer un alineamiento sin titubeo ni ambigüedades con las estrategias globales frente al cambio climático, con la Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), entre los que se cuentan la construcción de ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y sostenibles -seña identitaria del urbanismo del siglo XXI- y con el Convenio Europeo del Paisaje. Por ello, la planificación territorial y urbanística ha de estar presidida por principios, criterios y objetivos claros y determinantes en el texto de la Ley.

Esta visión de un **urbanismo plenamente sostenible** debería concretarse y sintetizarse en dos aspectos que el anteproyecto obvia por completo:

- Que la Ley oriente su normativa a **completar los espacios urbanos**, renovando y **regenerando los espacios degradados**, priorizando la rehabilitación de los edificios, como fórmula de mantenimiento de la población arraigada tanto en las áreas urbanas como en los pueblos y núcleos rurales preexistentes.
- Que la nueva ley tenga una vocación inequívoca de **favorecer el crecimiento ordenado y la preservación de los núcleos rurales** como modelo de ocupación residencial concentrada, con servicios adecuados y **con pleno respeto al paisaje natural y cultural** como uno de los mayores valores de Cantabria.

¿Es posible otra ley de ordenación territorial y régimen del suelo? Con voluntad de servicio público y de situar el interés colectivo por encima de otros, es posible. Pero no solamente eso: es absolutamente necesario.

La vigente Ley del Suelo de Cantabria 2/2001 surgió como respuesta a la situación planteada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997, que declaró inconstitucionales muchos preceptos del Texto Refundido de la Ley estatal de 1992, y ya hemos referido con anterioridad el rosario de modificaciones -más de una veintena, de mayor o menor calado - en las que se ha visto envuelta, no sólo por cambios de paradigma económico y social sino también por necesidades operativas de coyuntura. Por ello, **la Ley actual acusa un lastre que hace necesaria una revisión profunda de sus planteamientos** de planificación y desarrollo. ¿Sobre qué bases?

1.- La Ley del Suelo debe marcar el camino de la transición hacia la plena sostenibilidad del territorio y sus recursos y la economía verde y circular, hacia un nuevo modelo productivo regional que genere riqueza y empleo a través de nuestros recursos naturales afrontando los graves problemas a los que se enfrenta la humanidad: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua y alimentos de calidad o la imperiosa necesidad de buscar fuentes energéticas alternativas.

2.- Una ley de ordenación territorial y régimen del suelo ha de serlo también del subsuelo -cuyos usos también requieren planificación y ordenación para su protección-, del vuelo e incluso del cielo, porque su misma visualización es también un elemento integrante del patrimonio público y colectivo.

3.- La ley debe contemplar inicialmente entre sus objetivos prioritarios la implantación de políticas territoriales y espaciales orientadas hacia la protección del medio ambiente, la cohesión social y económica y el equilibrio territorial, fines que en absoluto se contemplan en el texto propuesto.

De acuerdo con ello, los criterios orientadores que han de presidir todo su articulado deberían referirse explícitamente, como son:

- a) La **sostenibilidad** ambiental y la armonización del desarrollo social y económico con la preservación y mejora del ambiente urbano, rural y natural, que asegure a todas las personas una digna calidad de vida.

b) La **protección** del medio natural y los procesos ecológicos propios del suelo, preservando la biodiversidad y los recursos naturales renovables.

c) La ocupación, uso y construcción sostenibles y el **desarrollo** racional y **equilibrado** de la actividad en el territorio, que garantice su diversidad y óptimo aprovechamiento de acuerdo con su aptitud natural y su productividad.

SÉPTIMA.- Sobre la redefinición de los instrumentos de ordenación territorial propuestos.

Cantabria, huérfana de trayectoria de planificación regional, debe otorgar a la ordenación del territorio un papel relevante en las políticas públicas. La futura Ley del Suelo -que con acierto concilia ordenación territorial y régimen urbanístico- es una gran oportunidad (la gran oportunidad) en ese sentido.

Sabemos que la toma de decisiones forma parte del ejercicio de la política. Pero muchas veces se olvida que la planificación puede y debe guiarlas. O que no tomar decisiones y obviar instrumentos de ordenación del territorio -o hacerlos vulnerables- es también una opción política deliberada... con consecuencias en el territorio y la calidad de vida de la ciudadanía. Estas consideraciones deberían producir una reconsideración o redefinición de los instrumentos de ordenación territorial que la Ley consagra. Y sobre este particular no podemos pasar por alto dos inclusiones perversas en el anteproyecto. La primera, los proyectos singulares de interés regional que, por definición y sus propios contenidos y alcance, suponen un ataque en toda línea al propio concepto de ordenación territorial, a la que pretenden solapar; y la segunda, el Plan de Ordenación del Litoral, cuyo tratamiento específico disociado de otros instrumentos le alejan del carácter supletorio que adoptaba su elaboración en tanto no existiera un Plan de Ordenación Territorial de Cantabria.

Para lograr su eficacia como tales, los instrumentos de ordenación territorial deberían determinarse de acuerdo con una jerarquía normativa que evite introgresiones o colisiones. En este sentido, lo adecuado sería plantearse instrumentos de ordenación territorial general como primer nivel, los instrumentos de ordenación de desarrollo a ellos supeditados y, finalmente, los de intervención directa. De acuerdo con ello, la estructura del conjunto de estas herramientas habría de contemplarse en la ley del siguiente modo:

1.- Instrumentos de ordenación territorial general

Entre éstos se incluirían el **Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT)** y las **Normas Urbanísticas Regionales (NUR)**, si bien estas últimas -dado lo limitado de sus determinaciones- podrían integrarse dentro de las **Directrices de Ordenación Territorial (DOT)**, pues las actuales NUR establecen criterios y pautas normativas en materia de uso del suelo y la edificación, así como medidas de conservación de los recursos naturales y patrimoniales. No obstante, en el marco de la ordenación territorial cabe establecer también directrices que definan el modelo territorial, ordenando y regulando los procesos

de ocupación del territorio. De ahí la oportunidad de inducir la elaboración de las DOT desde a propia Ley.

2.- Instrumentos de ordenación territorial de desarrollo

Supeditados a las disposiciones del PROT, integrarían este capítulo los **Planes Parciales Territoriales**, como instrumentos de ordenación de ámbitos comarcales específicos -algo especialmente digno de tener en cuenta considerando la peculiar estructura física de Cantabria-, y los diferentes **Planes Especiales**. Tras la pronto deseable aprobación del PROT, el **Plan de Ordenación del Litoral** podría readaptarse como uno de los primeros.

3.- Instrumentos de intervención directa

En este tercer rango se incluirían los **Proyectos Singulares de Interés Regional (PSIR)**, cuyo objeto sería la intervención directa en un ámbito territorial determinado para la ejecución de infraestructuras, servicios, dotaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social. En todo momento, la Ley debería ser clara y precisa estableciendo la imposibilidad de desarrollo de los mismos en los suelos rústicos -no urbanizables- de protección especial, limitando su aplicación a los suelos urbanizables y rústicos de carácter ordinario. Coherentemente con su propia denominación, los PSIR habrán de ser de promoción pública, estar subordinados a los Planes Territoriales y, por tanto, vincular su desarrollo a la previa modificación de los planes -territoriales y municipales-.

A partir de esta estructuración de los instrumentos de OT, la nueva Ley entraría a abordar el resto de la *materia urbanística*.

OCTAVA.- Sobre la necesidad de algunas medidas transitorias y de otro carácter.

La entrada en vigor de la nueva ley, en realidad una reforma -con mayor o menor profusión- de la ley precedente, exige prestar una **atención especial al derecho transitorio**; es decir: a las normas y disposiciones cuyo objeto es despejar las incertidumbres resolviendo el tránsito de la *vieja* a la *nueva* Ley, determinado qué situaciones se mantienen en la disciplina de la ley derogada y cuáles se someten a la nueva. Por ello, las normas transitorias han de tener una vigencia limitada y finita clara, siendo deseable que el texto legal contemple, entre sus disposiciones de carácter transitorio, cuestiones como

1.- El proceso de sometimiento del **Plan de Ordenación del Litoral (POL)**, en tanto que instrumento sustitutorio *per se* expresamente reconocido en la disposición adicional cuarta de la Ley de Cantabria 2/2001, que lo aprueba, quedando “equiparado a todos los efectos al Plan Regional de Ordenación Territorial previsto en el artículo 11 de esta Ley”. Se trataría de determinar las consecuencias que para el rango y aplicación normativa del POL tendría la entrada en vigor del PROT.

2.- Del mismo modo que se especifica la **sujeción a la nueva Ley** de aquellos planes e instrumentos de ordenación en los que no hubiera recaído aprobación provisional en el momento de su entrada en vigor, y **en coherencia con la propia definición del suelo**

rústico, la construcción de viviendas en suelo no urbanizable amparada por la Disposición transitoria novena de la Ley vigente, habría de someter su tratamiento en los mismos términos. No recogerlo resultaría inconcebible, lo **que por otra parte no impide el asentamiento de la vivienda unifamiliar vinculada** a la actividad productiva propia de ese suelo.

Igualmente, cabe referirse a la necesidad de una disposición adicional específica que determine los **plazos para la aprobación de los planes generales municipales**, toda vez que la Ley ha de considerar en su articulado la obligatoriedad de dotarse de estos instrumentos, con independencia de la complejidad que éstos tengan en función de su adaptación a la diferente entidad poblacional que los municipios tienen en Cantabria.

Complementariamente con lo anterior, habrían de recogerse las disposiciones oportunas en el texto que garantizaran el apoyo técnico para la redacción de instrumentos de ordenación urbanística, teniendo en cuenta, de tal modo que las Entidades Locales puedan ejercer eficazmente sus competencias en materia urbanística. Para ello, la ley debería **garantizar** la asistencia técnica y asesoramiento en la redacción de los planes e instrumentos de ordenación urbanística mediante mecanismos de colaboración adecuados que aporten **a los municipios recursos humanos, técnicos y económicos** para asegurar el cumplimiento y poner en marcha las medidas contempladas en la ley.

Finalmente, no puede pasarse por alto la necesidad del establecimiento de **plazos** precisos **para la aprobación** de instrumentos de ordenación territorial, particularmente el **Plan Regional de Ordenación Territorial**, que si en la disposición final primera del texto de 2001 se fijaba expresamente en un año a partir de la entrada en vigor de la Ley (cuestión bien diferente ha sido el déficit de voluntad y capacidad para ello, con resultado cero), el anteproyecto actual elude explicitarlo; **omisión** que por no tener nada de involuntaria resulta muy **preocupante**.

NOVENA.- Conclusiones

Como conclusión de cuanto se ha expuesto, ha de reiterarse la **valoración negativa** sin paliativos de un anteproyecto de ley que no se orienta hacia la corrección de la dispersión y el **consumo excesivo e innecesario de suelos**, sino que la sigue facilitando, condenando su uso sostenible, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico mediante la legitimación de figuras excepcionales y disposiciones que nos retrotraen al no-modelo estatal de 1998.

Así, la norma propuesta no parece nacer en absoluto con vocación de poner fin a los graves problemas que ha provocado en Cantabria la inseguridad jurídica, que ha generado sentencias de derribo o anulaciones de planes y alimentado tantas modificaciones elaboradas a la carta de situaciones de coyuntura. El resultado: **sostenibilidad ausente, planificación subsidiada, ordenación caótica y urbanismo inestable** con un anteproyecto viene a suponer un “más de lo mismo o peor” sobre una trayectoria urbanística en Cantabria de la que no se puede estar precisamente orgulloso.

En suma, el anteproyecto de Ley elaborado por el Gobierno de Cantabria no sólo renuncia a corregir los graves problemas urbanísticos y déficits arrastrados por una legislación que ha resultado ser *a la carta*, sino que ahonda aún más en la desregulación y urbanización (en sentido no académico) generalizada y desordenada del territorio. **Su manifiesta insostenibilidad ambiental, económica y social debe ser confrontada** con un modelo radicalmente diferente, de prevalencia de la protección y ordenación del territorio y garantía del ejercicio y potestad municipales para desarrollar sus modelos urbanísticos con sujeción a una jerarquía normativa en la que no deben existir “puertas de atrás” o subterfugios que quiebren la prevalencia de la planificación. Su trascendencia condiciona por completo el futuro de la región, al menos en los decenios más inmediatos.

Por todas cuantas razones se fundamentan, es por lo que el compareciente, de esa Dirección General

SOLICITA:

Que teniendo por recibido el presente pliego se sirvan admitirlo y en su virtud se tengan por presentadas en tiempo y forma las correspondientes **ALEGACIONES**, y que se **reconsidere la totalidad del texto** de este anteproyecto de ley del suelo para que se adapte a los principios de sostenibilidad y defensa del patrimonio territorial.

Es todo cuanto se demanda por entenderse de plena justicia y para cuya constancia y a los efectos oportunos se firma el presente documento en Polanco, a veintiocho de agosto de dos mil veinte.

Fdo.: **Gonzalo Fernández Villegas**