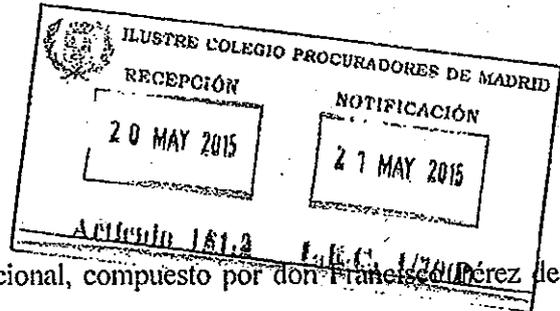




TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL



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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 1501-2005, interpuesto por el Ayuntamiento de Santander y otros 16 municipios, representados por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y actuando bajo la dirección letrada del Abogado don Eduardo García de Enterría Martínez-Carande, en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Cantabria. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 3 de marzo de 2005, don Argimiro Vázquez Guillén, Procurador de los Tribunales y de los Ayuntamientos de Santander, Arnauero, El Astillero, Bareyo, Limpias, Meruelo, Piélagos, Ribamontán al Monte, Valdáliga, Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad de Campoo de Suso, Liérganes, Rasines, Santa María de Cayón, Marina de Cudeyo y Ribamontán al Mar,



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

promovió conflicto en defensa de la autonomía local respecto de la totalidad de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral y, subsidiariamente, frente a los arts. 45.2; 45.5; 47.2 y 3; 48.1 a), b), c) y 3 a); 50; 51.3; 54; 55; 56 y 57 y la disposición adicional cuarta de dicha Ley.

El presente conflicto en defensa de la autonomía local se sustenta sobre los siguientes fundamentos jurídicos:

a) Se da cuenta, en primer lugar, del cumplimiento de los requisitos procesales. En punto a legitimación, reseñan los actores que el conflicto se plantea por once municipios costeros de Cantabria –Arnuero, Astillero, Bareyo, Limpias, Marina de Cudeyo, Meruelo, Piélagos, Ribamontán al Monte, Ribamontán al Mar, Valdáliga y Santander–, que de manera conjunta representan más de un séptimo de los 37 incluidos en el ámbito territorial del plan de ordenación del litoral y suman más de un sexto de la población oficial de dicho ámbito territorial. Promueven además el conflicto otros seis no costeros –Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad del Campoo de Suso, Liérganes, Rasines y Santa María de Cayón–, pero a los que afecta la disposición adicional cuarta, que modifica el art. 26 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Suman así 17 municipios (más de la séptima parte del número de municipios de Cantabria, que son 102 según certifica el Instituto Nacional de Estadística) y cuentan con una población superior a un sexto del total de la Comunidad Autónoma (255.587 habitantes, para un total de 554.784 habitantes).

Los promotores del conflicto dan cuenta de la adopción de los correspondientes acuerdos plenarios por las corporaciones locales, así como de la solicitud y emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado, y de la formalización del conflicto en el mes siguiente a la recepción de este dictamen.

b) Sentado esto, hacen algunas consideraciones sobre la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Estas consideraciones arrancan del concepto y contenido de la autonomía local resultante de la doctrina sentada en las SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio; 213/1988, de 11 de noviembre, y 214/1989, de 21 de diciembre. Posteriormente se tratan los controles de legalidad y el contenido mínimo de la autonomía municipal (en particular, según se consigna en el fundamento jurídico 39 de la STC 40/1998, de 19 de febrero) y su relación con el urbanismo, con extensa cita de las SSTC 159/2001, de 5 de julio, y 51/2004,



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

de 13 de abril. Tras todo ello, los municipios promotores del conflicto concluyen que “los límites que a la intervención del legislador supramunicipal establece la explícita doctrina del Tribunal al que nos dirigimos han resultado gravemente transgredidos por la Ley cántabra que es el objeto de nuestra impugnación”.

c) Sostienen a continuación los promotores del conflicto que la Ley de aprobación del plan de ordenación del litoral habría vulnerado la autonomía constitucionalmente reconocida a los municipios afectados, a los que no se dio audiencia después de introducir sustanciales modificaciones respecto de aquello que inicialmente se había sometido a su consideración.

Para los promotores del conflicto, que el plan haya sido aprobado por ley no le dispensa ni exime del cumplimiento de trámites y requisitos esenciales establecidos por el ordenamiento jurídico precisamente para preservar la autonomía municipal. Así figura en el art. 16 c) de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria respecto del procedimiento de elaboración y aprobación de los planes regionales de ordenación territorial. La intervención de los municipios ha de realizarse antes de la aprobación provisional de dichos planes, es decir, antes de que se aprueben como proyectos de ley por el Gobierno y sean remitidos al Parlamento de Cantabria para su aprobación [art. 16 c) y d) de la misma Ley]. “Si se omite el referido trámite de audiencia o si, en la aprobación provisional, se aprueba por el órgano competente de la Comunidad Autónoma (la Comisión Territorial de Urbanismo) un texto en el que se han introducido sustanciales modificaciones respecto del inicialmente sometido a audiencia de todos los Ayuntamientos afectados, se habrá conculcado un requisito esencial —como es la participación municipal— y se habrá atentado directamente con ello a la autonomía local”. Es lo que, siempre en opinión de los promotores del conflicto, ha sucedido en este caso.

Para modificar el anteproyecto de ley era preciso dar nueva audiencia a los ayuntamientos interesados pues “así se ha declarado reiteradamente por el Tribunal Supremo en relación con los planes de ordenación urbana, en numerosas sentencias”. Para los promotores del conflicto, el cuerpo de doctrina que forman estas sentencias es capital para entender la relación existente, en materia de ordenación urbanística, entre las Comunidades Autónomas y los municipios, tipo de relación aplicable al presente caso.

Defienden los municipios promotores del conflicto que la naturaleza representativa y democrática del Parlamento de Cantabria no sustituye en modo alguno la específica intervención



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

de los ayuntamientos en la tramitación de los planes de ordenación territorial, pues estos no están representados como tales en la Cámara autonómica, por lo que sus específicos intereses no tienen por qué hallar eco en los debates parlamentarios de un auténtico instrumento de planeamiento, como es el plan de ordenación del litoral, en cuya tramitación han de intervenir los ayuntamientos justamente en defensa de la autonomía municipal, para salvaguardar los intereses de los propios municipios y los de sus vecinos. En el caso, se han llevado a cabo variaciones sustanciales sin dar ocasión a los municipios a expresar su parecer, "si la aprobación del Plan se hubiera realizado por un órgano administrativo, se produciría un vicio de nulidad susceptible de impugnación ante la jurisdicción contenciosa", al haber sido aprobado por ley, se ha vulnerado la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. En defensa de esta tesis se aducen diversos pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo relativos al principio de participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos de planeamiento en los que se consigna que la introducción de modificaciones sustanciales solo es posible previa reiteración del trámite de información pública.

A continuación, identifican las modificaciones sustanciales que presenta el texto del proyecto objeto de aprobación provisional por contraste con el sometido a información pública y audiencia a los ayuntamientos: en algunos casos cambios en apariencia sólo terminológicos representan alteraciones del texto, casi siempre para ampliar las potestades del Gobierno autonómico y restringir las reconocidas a los municipios; se altera la sistemática y ordenación del texto, modificando el contenido de numerosos preceptos; se introducen nuevos e importantes contenidos, como la definición, en el art. 10 de la Ley, de la denominada "capacidad de carga", definición que no figuraba en el texto inicial, o de la "capacidad de acogida" (art. 11), respecto de la cual se introduce una fórmula de cálculo que utiliza parámetros distintos de los previstos en el texto sometido a información pública y que condicionan en mayor medida la libertad de los planificadores urbanísticos municipales; el título IV del texto aprobado inicialmente, en el que se contenía el régimen de diversas infraestructuras, queda reducido a apenas dos artículos, que se limitan a relacionar dichas infraestructuras, remitiéndose en lo demás a su legislación específica; desaparece todo el título V, comprensivo de tres capítulos (concentración parcelaria, recursos geológicos y viviendas protegidas) y se incluye un régimen jurídico del área no litoral, que no figuraba en el texto aprobado inicialmente. Además, se amplía el abanico de actividades para las que pueden utilizarse las actuaciones integrales estratégicas, al permitir que el suelo afectado por las mismas se utilice para finalidades deportivas y residenciales y para "viviendas sometidas a algún régimen de protección pública". También denuncian los promotores del conflicto la



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

reforma del art. 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria llevada a cabo por la disposición adicional cuarta, cuyo ámbito de aplicación comprende a todos los municipios autonómicos y no solo a los costeros.

d) Abordan seguidamente los actores el examen del contenido de los artículos de la Ley impugnada "que significan una vulneración de la autonomía municipal".

Este examen arranca con la afirmación de que el plan de ordenación del litoral "más que un plan de 'protección' del litoral, es un plan de 'ordenación' de una amplia zona de Cantabria, a veces distante, y hasta muy distante, de la costa; no solo establece limitaciones o prohibiciones en una zona de protección —lo cual sería adecuado a lo que debería ser su finalidad—, sino que establece criterios concretos para la ordenación de las distintas zonas que incluye y delimita en sus planos: son las llamadas con explicitud inequívoca, que define su verdadero contenido, 'Áreas de ordenación'. Más aún, el propio P.O.L. apodera a los diversos órganos de la Comunidad para elaborar y formular directamente los instrumentos de planeamiento de las llamadas 'Actuaciones integrales estratégicas'; llevando a cabo la totalidad de su tramitación y acordando su aprobación inicial, provisional y definitiva con una mínima participación de los ayuntamientos, reducida a evacuar un trámite de audiencia. De este modo, los municipios se ven despojados de toda iniciativa y decisión en el planeamiento municipal".

Aunque en el dictamen emitido por el Consejo de Estado a solicitud de los municipios promotores de este conflicto en defensa de la autonomía local se justifiquen las funciones ordenadoras de la Ley controvertida a partir de la equiparación del plan de ordenación del litoral con el plan regional de ordenación, equiparación fundada en la disposición adicional cuarta de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, los actores hacen hincapié en que esa misma disposición adicional acota el contenido posible del plan, como demostraría, por ejemplo, el hecho de que la zonificación a la que alude se circunscribiera al ámbito litoral, esto es, solamente se justifica esa zonificación como una medida necesaria para la protección del litoral. La ordenación que puede legítimamente abordar la Ley impugnada es la necesaria para la protección del litoral, un límite que habría sido ignorado en los siguientes extremos:

i) El art. 45, especialmente su apartado segundo, establece un determinado modelo territorial al que habrá de ajustarse el planeamiento territorial, disponiendo cómo han de

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

desarrollarse los crecimientos urbanísticos e imponiendo, en el caso de núcleos preexistentes, que en dicho crecimiento se promoverá la continuidad de la trama, sin que existan intereses supramunicipales que lo justifiquen.

El art. 47.2 ordena, respecto de las denominadas "áreas periurbanas", que los planes municipales establezcan una ordenación "integral" para los desarrollos urbanísticos. Con ello, y frente a lo sostenido de contrario en el dictamen del Consejo de Estado, se está predefiniendo ya la solución material que deban adoptar los planificadores municipales.

El art. 48, que regula los crecimientos en el "área de modelo tradicional" señala criterios concretos de ordenación, como la prohibición de urbanizaciones aisladas, desarrollos urbanísticos que habrán de apoyarse en núcleos preexistentes, evitar la conexión de los núcleos en sus respectivos desarrollos, y fijación del número de viviendas admisible, que no podrá superar el número de viviendas preexistentes en el momento de aprobación del planeamiento. Al igual que señalara el Consejo de Estado en su dictamen, los promotores del conflicto entienden que estas concretas restricciones no se justifican por la concurrencia de intereses supramunicipales, de modo que no podrán prevalecer sobre las potestades del planificador municipal.

Para los municipios promotores de este conflicto, más importante si cabe son las determinaciones relativas a la obligación de delimitar sectores de suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección en un porcentaje no inferior al 30 por 100 del total de viviendas previstas para el suelo urbanizable en el plan general (art. 45.5), porcentaje que en el caso de las áreas periurbanas se eleva al mínimo de "un 35 por 100 de la superficie construida destinada a uso residencial", debiendo destinarse un mínimo del 10 por 100 a la construcción de viviendas de protección oficial de régimen especial (art. 47.3). En defensa de la constitucionalidad de estas previsiones, sostiene el Consejo de Estado en su dictamen que la Ley autonómica no obliga a clasificar el suelo como residencial, sino que los porcentajes operan a partir del libre ejercicio de la potestad de clasificación del suelo. Es lo cierto, sin embargo, que no cabe imaginar una planificación que desatienda por completo el uso residencial del suelo; no existen planes generales en los que todos o, al menos, algunos sectores no se clasifiquen como residenciales. No concurren, además y siempre en opinión de los actores, intereses supramunicipales que justifiquen la obligación de imponer determinados porcentajes de viviendas protegidas: una cosa es la competencia autonómica para regular, en términos



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

generales, el sector de la vivienda y otra bien distinta la imposición a los ayuntamientos de las determinaciones concretas que sobre esa materia hayan de incluir en sus respectivos planes de ordenación urbana.

Observan, a mayor abundamiento, que “la llamada ‘Área No Litoral’, que podría parecer que queda fuera de la aplicación de los criterios generales de ordenación, está, sin embargo, sometida –según resulta del artículo 50– a los mismos criterios de ordenación previstos en la propia Ley: los Planes Generales –dice– determinarán las distintas áreas en que se subdividan en función de los parámetros establecidos con carácter general que se relacionan en dicho artículo 50”.

En conclusión, defienden los actores que el plan de ordenación del litoral “vacía de todo contenido a la iniciativa municipal en el planeamiento general, sin que puedan decidir los ayuntamientos su modelo territorial, al tener que ajustarse a unos criterios de ordenación rígidamente establecidos en el P.O.L., y por las autoridades autonómicas en aplicación del mismo, al margen ya de la protección estricta del litoral y con exclusión de la intervención de la población municipal”.

ii) Ahora bien, para los municipios promotores del conflicto, “mayor trascendencia en cuanto a privación de competencias municipales, tiene la regulación de las denominadas ‘actuaciones integrales estratégicas’ en el P.O.L.” La Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria reguló la figura de los proyectos singulares de interés regional como instrumento de planeamiento cuyo objeto se definía en el art. 26.3 de dicho texto legal. En la Ley impugnada los proyectos singulares de interés regionales aparecen incluidos entre las actuaciones integrales estratégicas, entre las que se diferencian las productivas, de ordenación y ambientales.

Respecto de dichos proyectos singulares indican los actores que su contenido se amplía notablemente en la Ley recurrida por contraste con la Ley autonómica 2/2001. Esta ampliación, concretada en el art. 51.3, ha sido cuestionada por el Consejo de Estado en su dictamen. Si se trata de actuaciones productivas (concepto más amplio que el de “actividades industriales” empleado por la Ley 2/2001), deberán desarrollarse mediante proyectos singulares de interés regional, lo que significa que podrán llevarse a cabo en cualquier terreno, con independencia de su clasificación urbanística [art. 54 a)], en su tramitación se excluye la iniciativa municipal (art.



29 de la Ley 2/2001, en la redacción dada por la disposición adicional cuarta de la Ley aquí controvertida), y no deja margen alguno para la aplicación de las determinaciones del planeamiento general municipal. El régimen de estas actividades permite prácticamente cualquier derogación singular de los planes generales o parciales municipales por iniciativas autonómicas.

Si se trata de actuaciones integrales estratégicas de reordenación o ambientales, el art. 56 de la Ley viene a excluir la aplicación de las determinaciones del planeamiento general municipal; además, su aprobación inicial, provisional y definitiva corresponde a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, limitándose la intervención municipal a un "simple y formulario trámite de audiencia".

Se excluye así la participación municipal respecto del contenido, elaboración y aprobación de las actuaciones integrales estratégicas y, dentro de ellas, de los proyectos singulares de interés regional, vulnerando así la autonomía municipal. Y ello pese a que "no existen, particularmente, cuando se trata de ordenaciones de suelo destinado a viviendas (sea o no de protección pública) un interés supramunicipal que pudiera justificar la existencia de este tipo de instrumentos de ordenación". Para los actores, esto supone una conculcación del principio general de participación democrática en la elaboración de los proyectos singulares de interés regional. En defensa de su alegato, reseñan diversos pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acerca de la imposibilidad, derivada del principio mismo de autonomía local, de que los órganos autonómicos puedan introducir criterios materiales propios distintos de puras cuestiones de legalidad al momento de aprobar definitivamente los planes generales municipales.

e) Para los municipios promotores de este conflicto, "la disposición adicional cuarta significa asimismo una manifiesta vulneración del principio de autonomía local". La reforma del art. 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria amplía notoriamente el objeto de los proyectos singulares de interés regional al permitir su uso para la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, con independencia de la clasificación urbanística del suelo, y poder hacerlo en todos los municipios de la Comunidad Autónoma, sean o no costeros. El precepto no contempla la intervención municipal en la formulación, tramitación y aprobación de estos proyectos singulares, "salvo el poco trascendente" trámite de audiencia, con lo que "la vulneración de la autonomía local es, pues,



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

absoluta y por sí sola manifiesta, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo” antes invocada por los actores. Insisten en que la posibilidad de implantar viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, incluso en suelo urbano, es una finalidad ajena por completo a lo que debe constituir el objetivo de un plan de ordenación del litoral y supone prescindir de los instrumentos de planeamiento municipal. Denuncian, en especial, que “no se ha producido en la aprobación de dicha Disposición Adicional Cuarta ninguna intervención de los Ayuntamientos afectados; se ha hurtado su participación”, lo que afectaría a la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida.

2. Mediante providencia de 10 de mayo de 2005, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, previamente a la admisión del presente conflicto en defensa de la autonomía local, requerir al Procurador de los municipios actores para que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 75 *quater*.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aportase en el plazo de diez días, en relación con los municipios de Astillero, Bareyo, Limpias, Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad de Campoo de Suso, Rasines y Santamaría de Cayón, certificación expedida por el Secretario de las respectivas corporaciones sobre los acuerdos de promoción de conflicto en defensa de la autonomía local respecto de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, con indicación expresa de la fecha de adopción de esos acuerdos y si fueron aprobados o no con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros que componen la corporación y que aportase certificación del Secretario del Ayuntamiento de Limpias donde conste la Ley que se decidió impugnar pues en el acuerdo de 10 de diciembre de 2004 no figura dicho extremo.

3. Cumplimentado el trámite conferido, mediante providencia de 21 de junio de 2005 la Sección Segunda acordó admitir a trámite el presente conflicto en defensa de la autonomía local, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 75 *quinque*.2 LOTC al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación a través del Ministro de Justicia y al Gobierno y al Parlamento de Cantabria por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que en el plazo de veinte días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”,



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

lo que se llevó a efecto en el núm. 159, de 5 de julio de 2005, y en el "Boletín Oficial de Cantabria".

4. El 29 de junio de 2005, el Abogado del Estado, actuando en la representación que ostenta, comunicó que no iba a formular alegaciones y que se personaba en este proceso a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten. El siguiente día 30 se registró un escrito del Presidente del Senado en el que se trasladaba el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en reunión celebrada el 28 de junio de 2005 dando por personada a la Cámara en el presente proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El 4 de julio de 2005 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó asimismo el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

5. El 18 de julio de 2005 se recibió, vía fax, escrito del Letrado Secretario General del Parlamento de Cantabria quien, actuando en representación de la Cámara autonómica, se personaba en este proceso constitucional y solicitaba una prórroga del plazo conferido para formular alegaciones. Por providencia de la misma fecha, de 18 de julio de 2005, la Sección Segunda accedió a lo interesado y prorrogó, por diez días más, el plazo concedido por providencia de 21 de junio de 2005.

6. El 28 de julio de 2005 la representación procesal del Gobierno de Cantabria presentó en el Registro General de este Tribunal su escrito de alegaciones, que se abre con un epígrafe titulado "Hechos" en el que se da cuenta del contenido y finalidades de la Ley impugnada, así como su tramitación, y de los antecedentes de este proceso constitucional.

a) Como cuestión procesal previa, defiende la representación letrada del Gobierno de Cantabria "la inconstitucionalidad del conflicto en defensa de la autonomía local", cuestión sobre la que este Tribunal está llamado a pronunciarse *ex art. 1.2 LOTC*, cauce de control de las normas que atribuyan competencias al Tribunal Constitucional que complementa el que representa el recurso de inconstitucionalidad. El punto de partida de este argumento es el de que "el artículo 161.1 d) no permite la creación de un nuevo proceso como el que nos ocupa,



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

un verdadero recurso de inconstitucionalidad contra leyes y normas con rango de ley. Que, además, el art. 162.1 a) de la Constitución contiene, con el carácter de *numerus clausus*, la relación de los únicos sujetos legitimados para impugnar directamente ante el Tribunal Constitucional normas con rango de ley”.

El art. 161.1 d) CE remite, de un lado, al legislador para que configure nuevos procesos, añadidos a los de las letras a), b) y c) del art. 161.1 CE y necesariamente distintos de estos. Pero impide que el legislador pueda, haciendo uso de esta habilitación, alterar esos mismos procesos constitucionales pues ello “supondría, no ya la atribución de nuevas ‘materias’ (procesos), sino la modificación de las reglas que la Constitución contiene sobre los procesos constitucionales que ella misma contempla”. En defensa de esta tesis, la representación letrada del Gobierno de Cantabria invoca diversas opiniones doctrinales que cuestionan la constitucionalidad de la regulación legal del conflicto en defensa de la autonomía local por alterar el régimen constitucional del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones con fuerza de ley y, en concreto, el elenco de sujetos legitimados por el art. 162.1 a) CE para su interposición.

Al respecto, se señala que lo relevante para diferenciar los procesos constitucionales no son los motivos que puedan aducirse —únicamente la vulneración de la autonomía local en este conflicto o cualquier causa de inconstitucionalidad en el recurso de inconstitucionalidad— sino la previsión de un cauce que permita confrontar directamente la adecuación de la ley a la Constitución. En cuanto a la necesidad de una segunda sentencia para declarar la nulidad de la ley que vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada, entiende la representación del Gobierno de Cantabria que se trata de un “artificio jurídico [que] se muestra así claramente como una maniobra dirigida únicamente a ocultar la verdadera naturaleza del proceso constitucional que se crea y que, reiteramos, es la de un verdadero recurso de inconstitucionalidad contra leyes”. En particular, destaca que son dos pronunciamientos del mismo órgano (el Pleno del Tribunal) sobre el mismo objeto pues la ley que es controvertida en el conflicto en defensa de la autonomía local resuelto por la “primera” sentencia es la misma luego anulada en la “segunda” subsiguiente al planteamiento de la cuestión interna.

b) Se aduce, seguidamente, el incumplimiento de los requisitos establecidos en los arts. 75 *ter.2* y 75 *quater.2* LOTC. Concretamente, la representación del Gobierno de Cantabria



hace hincapié en la necesidad de que las corporaciones locales afectadas adopten dos acuerdos plenarios: el de iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75 *ter*.2) y el del planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 75 *quater*.2) y, sin embargo, en el presente caso se habría omitido este último requisito puesto que los ayuntamientos promotores del conflicto no se habrían pronunciado tras recibir el dictamen del Consejo de Estado. En consecuencia, procedería dictar Auto de inadmisión del conflicto conforme con lo dispuesto en los arts. 75 *ter* y *quater* y 75 *quinquies*.1 LOTC.

c) Se reflexiona seguidamente sobre la “indeterminación de los preceptos impugnados por los ayuntamientos”. Al respecto se indica que “dejando aparte a los Ayuntamientos que recurren exclusivamente la disposición adicional cuarta ... el resto de corporaciones se limita a impugnar genéricamente la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, sin precisar qué extremos de la misma reputan contrarios a la autonomía local”, de modo que los plenarios han delegado en el letrado municipal el ejercicio de una función capital como es la identificación de las normas con rango de ley que reputan vulneradoras de la autonomía local constitucionalmente garantizada (se citan en apoyo de esta tesis las SSTC 42/1985 y 61/1997). No obstante, ha sido la representación letrada de las corporaciones la que ha decidido qué preceptos específicos habían de impugnarse con carácter subsidiario, para la eventualidad de que se desestimase la pretensión principal de anulación de la Ley 2/2004.

Los Ayuntamientos de Santander, Arnauero y El Astillero sí argumentan sucintamente la impugnación de algunos aspectos controvertidos del plan de ordenación del litoral, pero “basta una simple lectura de los acuerdos para comprobar que no se hace ninguna alusión en los mismos a aspectos que luego sí se han impugnado por su representación letrada”. Concretamente, ninguna de las corporaciones locales cuestiona la regulación contenida en el art. 56 respecto de los planes especiales para el desarrollo de las actuaciones ambientales estratégicas de reordenación, ni efectúa alusión a los planes previstos en el art. 57 para las actuaciones estratégicas ambientales o a la modificación de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria llevada a cabo por la disposición adicional cuarta. Dicho de otro modo, ninguno de los municipios costeros controvierte esta disposición adicional por considerarla contraria a la autonomía local. Por el contrario, ciertos extremos mencionados en los acuerdos plenarios de estos ayuntamientos (v.gr., adquisición de terrenos



litorales con cargo al erario municipal) no son objeto de posterior impugnación por el letrado municipal.

A ello se añaden discordancias evidentes entre los informes emitidos por los letrados municipales y los acuerdos adoptados por las corporaciones locales en pleno. De donde se colige “que por la representación letrada de los citados ayuntamientos (Santander, Meruelo, Piélagos, Valdáliga, Ribamontán al Monte y Marina de Cudeyo) se ha producido una inadmisibles asunción de las atribuciones que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional les reconoce a las corporaciones locales, que han hecho dejación de las mismas en favor de aquél. Tal vicio repercute en la admisibilidad del conflicto planteado, lo que debe conducir, derechamente, a la inadmisión o, cuando menos, la desestimación del mismo en lo que a la impugnación promovida por tales ayuntamientos se refiere”. A lo que se añade que si se inadmite el conflicto planteado por los municipios antes citados, dejaría de satisfacerse el quórum requerido por el art. 75 *ter.b)* LOTC.

En cuanto a los municipios que solo recurren la disposición adicional cuarta de la Ley, toda vez que los ayuntamientos de Santander, Meruelo, Piélagos, Valdáliga, Ribamontán al Monte y Marina de Cudeyo no han adoptado válidamente sus acuerdos sobre la impugnación de esta disposición adicional, tampoco se cumplen los requisitos de legitimación del art. 75 *ter.b)* LOTC, por lo que procedería, siempre en opinión de la representación letrada del Gobierno de Cantabria, la inadmisión del conflicto en este punto. Se defiende, por todo ello, la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 45.2; 45.5 en relación con el art. 47.3; 48.1 a), b) y c) y 48.3 a); 50; 51.3; 54; 55; 56 y 57 y la disposición adicional cuarta de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004.

d) Concluida la exposición de los “fundamentos jurídico procesales”, se aborda la de los “fundamentos jurídico materiales”, que arranca con la relativa al examen de los títulos competenciales que amparan la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004: ordenación del territorio –con apoyo en la Carta europea de la ordenación del territorio y en las SSTC 36/1994 y 14/2004–, urbanismo –con especial atención a las SSTC 61/1997 y 159/2001–, medio ambiente –con cita extensa de la STC 306/2000–, vivienda y otros títulos sectoriales.



Seguidamente, y tras analizar el "contenido y alcance de la garantía institucional de la autonomía local", la representación procesal del Gobierno de Cantabria se detiene a considerar "el respeto a la autonomía local en la elaboración de la Ley 2/2004", que es una verdadera ley, por lo que debe partirse de la premisa de la imposibilidad de trasladar al ámbito legislativo el modo de argumentar frente a decisiones administrativas. De modo que aun cuando en la tramitación de la Ley no se hubieran satisfecho las previsiones de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria (arts. 16 y 17) o de la Ley de bases de régimen local (art. 58.2), ello no merecería reproche de inconstitucionalidad. Por más defectos que concurran en la redacción de los anteproyectos o proyectos de ley, el texto normativo resultante tras la tramitación parlamentaria será una auténtica ley, dotada de la legitimidad democrática derivada de la representatividad de que gozan los miembros de las Cámaras legislativas.

Dicho esto, la representación procesal del Gobierno de Cantabria defiende que en la elaboración de la Ley se ha seguido el procedimiento por el propio legislador autonómico en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo: la Consejería competente recabó los informes previstos en el art. 16 b) de esta Ley; una vez aprobado el texto por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se sometió a información pública y audiencia singularizada de los municipios por un plazo de dos meses; aprobado el texto nuevamente por la Comisión, se remitió a la Consejería, que lo elevó al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y posterior envío al Parlamento. Lo que no exige la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria ni ninguna otra norma, empezando por la propia Constitución, es la realización de una nueva fase de audiencia tras la aprobación inicial, previsión que, además, carecería, según destaca el dictamen emitido por el Consejo de Estado el 3 de febrero de 2005, de fundamento cabal por ser contraria a la esencia misma del procedimiento legislativo democrático. La representación procesal del Gobierno de Cantabria expone seguidamente y con cierto pormenor las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto entre la aprobación inicial y la provisional. Tras lo cual niega tajantemente la aplicación analógica del procedimiento de los planes generales de ordenación urbana a la elaboración y aprobación de proyectos y anteproyectos de leyes y su posterior tramitación parlamentaria "y, en concreto, la necesidad de duplicar el trámite de información pública y audiencia a los municipios afectados cuando se hubieran producido modificaciones sustanciales en su texto tras la aprobación inicial". Y ello porque "a diferencia de lo que ocurre en la tramitación de disposiciones administrativas [art. 105 a) CE], ni existe una



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

exigencia constitucional al respecto ni existe fundamento para su requerimiento dada la legitimidad democrática del producto normativo resultante y la garantía de debate suficiente a través del procedimiento legislativo parlamentario.”

e) La representación letrada del Gobierno de Cantabria califica al plan de ordenación del litoral “como norma de ordenación territorial y no solo de protección del litoral” y destaca que es incorrecto oponer los términos ordenación y protección toda vez que la protección del litoral y del territorio requiere la adopción de normas que ordenen el crecimiento urbanístico y no solo normas que prohíban determinados usos. Esa función ordenadora está contemplada en la propia Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria (disposición adicional cuarta). A este propósito, la Ley de aprobación del plan de ordenación del litoral realiza una primera gran zonificación territorial distinguiendo entre el área de protección y el área de ordenación. Si entre la ordenación del territorio, entendida, como lo hace la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, como la “expresión espacial de la política económica, social y ambiental” de una sociedad y el urbanismo “ordenación de la ciudad” en los términos de la STC 61/1997, discurre una línea de continuidad, no se pueden establecer soluciones de continuidad artificiosas. Consecuentemente, “es de todo punto evidente que el POL ha de incluir entre sus determinaciones las relativas al grado de expansión o crecimiento urbanístico de las áreas en que se ordena o clasifica el territorio”. Por ello, el Gobierno de Cantabria niega que el plan vulnere la autonomía municipal por el solo hecho de contener criterios de ordenación de las zonas que delimita y no limitarse, como proponen los promotores del conflicto, a fijar criterios de protección.

En cuanto al ámbito territorial afectado por el plan, se recuerda que en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria se identifica como tal el “correspondiente a los 37 municipios costeros” (apartado quinto de la disposición adicional cuarta), no solo lo que pueda considerarse la zona costera de estos municipios. Aun en la hipótesis de que se hubiera excedido el ámbito territorial previsto por la Ley 2/2001, este solo hecho no convertiría a la Ley impugnada (Ley 2/2004) en inconstitucional. Las discrepancias entre estas dos leyes autonómicas habrán de resolverse conforme a los principios generales de prelación de normas, en particular mediante la aplicación del aforismo *lex posterior derogat anterior*.



f) Se defiende a continuación la constitucionalidad de los arts. 45.2, 47.2, 48, 45.5, 47.3 y 50 de la Ley aprobatoria del plan de ordenación del litoral. Como punto de partida, subraya la representación procesal del Gobierno de Cantabria que la decisión sobre por dónde y cómo crecen las ciudades está en manos de los correspondientes ayuntamientos, siempre dentro del respeto a las exigencias que marcan las leyes estatales y autonómicas, entre ellas la impugnada. Al respecto destaca que “no sólo es lógico, sino inevitable, que una Ley de ordenación territorial como es la Ley 2/2004 que nos ocupa incluya entre sus determinaciones cuestiones que inciden en aspectos urbanísticos (crecimiento de los municipios, capacidad de acogida, pautas de conservación, criterios de integración social con los mínimos de viviendas protegidas, etc.). Todo ello forma parte de la lógica misma de la ordenación territorial pues sin la proyección de los criterios genéricos al plano más concreto del municipio, aquella dejaría de ser una política para convertirse en una serie de principios informadores sin virtualidad jurídica destacada.”

El art. 45 no coarta absolutamente la libertad municipal cuando fija criterios generales a seguir en el desarrollo urbanístico, en particular la previsión contenida en su apartado segundo, de que dicho desarrollo promueva la continuidad de la trama preexistente. Esta exigencia, coincidente con la establecida en el art. 33.2 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, no impone un modelo urbano predeterminado y cerrado, sino que se limita a fijar un criterio de ordenación del crecimiento urbanístico adecuado para la protección del litoral. Lo mismo se dice del art. 47.2, que prevé que los municipios establezcan una “ordenación integral” para los desarrollos urbanísticos, sin perjuicio de su eventual aplicación inadecuada en casos concretos.

En el art. 48 se establecen los criterios orientadores del crecimiento urbanístico en las áreas denominadas “modelo tradicional” en las que la protección del entorno reclama unas reglas generales dentro de las que ha de moverse el planificador municipal. Frente a lo sostenido en el dictamen emitido por el Consejo de Estado a petición de los municipios promotores de este conflicto, el acento no debe ponerse en el carácter más o menos concreto de las restricciones, pues ello evoca la existencia de intereses locales, autonómicos y estatales como parcelas separadas, algo que contradice frontalmente la existencia misma de los estándares urbanísticos que fijan las leyes del suelo. La prohibición de urbanizaciones aisladas en determinadas zonas y la apuesta por el crecimiento hacia las zonas más alteradas, peor



conservadas, representan instrumentos para la protección del medio ambiente, dirigidos a orientar el desarrollo urbanístico ordenando el territorio.

Los arts. 45.5 y 47.3 incorporan determinaciones relativas a las viviendas sujetas a regímenes de protección pública. El primero de ellos no impone la existencia de viviendas sujetas a un régimen de protección pública si los municipios optan por no clasificar nuevo suelo residencial, sino que establece su existencia necesaria, en un 35 por 100, solo para el caso de que amplíen el suelo residencial. La Ley plasma así territorialmente una política de vivienda de la Comunidad Autónoma, identificando el valor estratégico de ciertas áreas con indudable incidencia en la distribución de la población.

El art. 50, en fin, deja un amplio margen de libertad al planificador urbanístico en la zonificación del área no litoral, pues no le exige que aplique las figuras introducidas para el área litoral sino que únicamente le impone la necesidad de tener en cuenta los criterios fijados en el plan de ordenación del litoral para identificar las áreas que urbanísticamente defina el planeamiento urbanístico general.

g) La representación procesal del Gobierno de Cantabria defiende seguidamente la constitucionalidad de la regulación de las actuaciones integrales estratégicas y los proyectos singulares de interés regional (arts. 51.3, 54, 55, 56 y 57). En primer lugar señala que en el escrito rector de este proceso solo se aportan argumentos para defender la pretensión de nulidad de los arts. 51.3, 54 a) y 56, pero nada se dice sobre los arts. 55 y 57, que, por tanto, habrán de quedar fuera del enjuiciamiento del Tribunal. Además, subraya que la Ley impugnada se limita a introducir escasas novedades en la regulación de estos instrumentos de planteamiento que figura en la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, cuya constitucionalidad no ha sido discutida. Así sucede, destacadamente, con los planes especiales. En tercer lugar, hace hincapié en que los planes sectoriales de interés regional son instrumentos de ordenación territorial con los que se desarrollan actividades que exceden de las posibilidades ordinarias de los entes locales, siendo perfectamente posible que la iniciativa para su formulación provenga de un particular o de los mismos municipios.

Tras recordar la regulación de los proyectos sectoriales de interés regional y de los planes especiales contenida en la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del



suelo de Cantabria, que no se habría visto afectada por la aprobación de la Ley del plan de ordenación del litoral, destaca el Gobierno de Cantabria que la Ley recurrida permite la elaboración de proyectos sectoriales para desarrollar actuaciones estratégicas productivas y ambientales. Se trata de una nueva regulación amparada en materiales competenciales de titularidad autonómica que permiten a la Comunidad Autónoma "no solo planificar y ordenar los distintos usos del suelo, sino también ... afrontar determinadas actuaciones en los ámbitos materiales comprendidos en las competencias enunciadas". A lo que se añade que "no puede merecer reproche alguno de inconstitucionalidad por vulneración de la autonomía local la regulación de un plan de ordenación territorial que no es sino un instrumento al servicio de otras políticas sectoriales respecto de las que los municipios carecen de potestad normativa alguna." No es inconstitucional la decisión adoptada por el legislador de ampliar los fines de los proyectos sectoriales, con independencia de que las actuaciones concretas incurran en alguna causa de ilegalidad. En particular, porque los proyectos sectoriales deberán cumplir, en todo caso, el requisito de ser de interés regional.

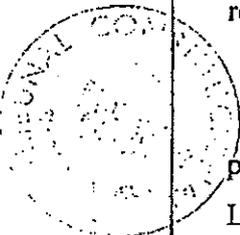
La posibilidad de emplazar las actuaciones previstas en los proyectos sectoriales en cualquier suelo "con independencia de su clasificación urbanística" [arts. 54 a) y 56] es otro supuesto de sucesión de normas en el tiempo que se ha concretado en la reforma del art 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria llevada cabo por la disposición adicional cuarta de la Ley del plan de ordenación del litoral. Esta reforma legal sitúa el problema en el plano de la relación jerárquica entre planes, que ha de resolverse dando preferencia al plan supramunicipal por ser prevalente el interés que trasciende el local. Tampoco aprecia el Gobierno de Cantabria vulneración alguna de la legislación básica estatal en la materia: la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

h) Con respecto a la disposición adicional cuarta, se rechaza su pretendida nulidad por no haberse dado audiencia a los municipios en el procedimiento de aprobación de esta disposición adicional, fruto de una enmienda parlamentaria, pues se trata de una manifestación del derecho de enmienda de los parlamentarios autonómicos. Por lo que hace a la inclusión de la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección público como objeto de los proyectos singulares de interés regional, se trata de un ejercicio de la competencia exclusiva autonómica sobre vivienda, no representa ninguna novedad destacable en el panorama del Derecho regional comparado y no supone prescindir por completo de la participación municipal en el procedimiento de elaboración de los proyectos singulares de



interés regional que tenga este objeto. Sobre la posibilidad de que los proyectos singulares se desarrollen en suelo urbano, la impugnación parece partir de la premisa de que hay ámbitos vedados a la intervención del planificador autonómico, lo que representa una alteración del orden lógico de las cosas, pues al planificador municipal le corresponderá la ordenación de aquellos ámbitos que le atribuya el legislador autonómico: es este quien habilita a aquel y no al contrario. Acerca de la necesidad de que los proyectos singulares incluyan las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación que resulten necesarias, se mencionan una serie de antecedentes legislativos tanto estatales como autonómicos.

7. El 12 de septiembre de 2005 se recibió en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones formuladas por los Letrados del Parlamento de Cantabria, actuando en representación de esta Cámara Legislativa autonómica.



a) Tras relatar los antecedentes y tramitación parlamentaria de la Ley objeto de este proceso constitucional y exponer brevemente las tesis de los promotores del conflicto, los Letrados parlamentarios efectúan una serie de consideraciones sobre “la autonomía municipal y la Ley de Cantabria 2/2004”. Estas consideraciones arrancan con el análisis del “concepto constitucional de autonomía” en el que se hace hincapié en la diferencia cualitativa de la autonomía de que gozan las Comunidades Autónomas y los entes locales. En torno al “significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local”, se citan algunas resoluciones de este Tribunal, en particular algunos pasajes de la STC 40/1998, de 19 de febrero, así como la Carta europea de la autonomía local, de 15 de octubre de 1985. Seguidamente, la representación letrada del Parlamento de Cantabria se refiere a “la determinación de las competencias de los entes locales por la legislación sectorial”, punto en el que se hace hincapié en la necesidad de tener presente que “la garantía institucional de la autonomía local garantiza a los entes locales un haz de competencias propias, pero la Constitución no establece ni un contenido concreto, ni cuál es el mínimo competencial que debe corresponderles”, existiendo un amplio margen de configuración por el legislador que, no obstante, encuentra su límite en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro del asunto o materia de que se trate”. La Ley del plan de ordenación del



litoral respeta la autonomía local constitucionalmente garantizada en la identificación de los intereses locales y supralocales. A este respecto, los Letrados parlamentarios recuerdan diferentes pasajes de los preámbulos de las leyes de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria y del plan de ordenación del litoral en los que se pondría de relieve la voluntad del legislador cántabro de conciliar el ejercicio de las competencias autonómicas con el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

El Parlamento de Cantabria apunta que la discrepancia con los promotores del conflicto no versa tanto sobre el contenido y alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada cuanto acerca de la efectividad del derecho de participación de las entidades locales en la fase pre-parlamentaria de aprobación de la Ley 2/2004. Pero no debe olvidarse que estamos ante una verdadera ley, "expresión de la voluntad del Parlamento de Cantabria en su calidad de institución de autogobierno que expresa la voluntad política del pueblo cántabro en ejercicio de la potestad legislativa que le atribuye el art. 8 del Estatuto de Autonomía para Cantabria." La autonomía local no es una garantía absoluta ni se concreta en un haz de facultades predeterminado ni ilimitado sino que convive y está delimitada por una entidad supramunicipal, en este caso la Comunidad Autónoma de Cantabria, y por el propio Estado, que asegura el cumplimiento de los intereses generales. La Ley del plan de ordenación del litoral, en su conjunto y en las concretas regulaciones que se impugnan, viene a responder a una finalidad exclusiva e inequívocamente municipal, como es la protección del litoral, sin que quepa duda de que fijar los usos del suelo del todo el litoral entra de lleno dentro de la materia ordenación del territorio, cuyo fin es la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, objetivos que no podrían conseguirse "si cada municipio determinase de forma individual, independiente y libérrima sus propias condiciones de uso del suelo".

b) Rechazan los Letrados parlamentarios la inconstitucionalidad de toda la Ley del plan de ordenación del litoral por la pretendida omisión del trámite de información pública. En su opinión, la posición de los municipios promotores de este conflicto tiene en su origen una cierta confusión sobre la naturaleza de lo recurrido, que no es un acto administrativo sino una norma con rango de ley, lo que "viene a sustraer a la disposición legal de los errores o defectos que eventualmente puedan producirse en la tramitación administrativa del anteproyecto de ley". La insistencia de los actores en la necesidad de un nuevo trámite de audiencia previo a la introducción de algunas modificaciones sustanciales en el anteproyecto



carece de apoyo en las normas integrantes del bloque de constitucionalidad; la introducción de modificaciones y alteraciones durante el trámite administrativo de redacción del anteproyecto, una vez concluida la fase de audiencia e información pública, es propia de la lógica del procedimiento administrativo, también del de redacción de un anteproyecto de ley y vendría a demostrar la eficacia del propio trámite de participación, que ha servido para modificar el texto inicial. Por lo demás, no se especifica cuántas veces sería necesario, en su caso, reiterar el trámite de audiencia, ni qué precepto de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria se habría infringido al omitir este trámite.

En cuanto a las modificaciones habidas durante la tramitación parlamentaria, se destaca que "los parlamentarios no hicieron más que ejercer el derecho de enmienda consustancial al procedimiento legislativo, conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento de Cantabria". Rechazan igualmente los Letrados parlamentarios los alegatos relativos a la falta de presencia —representación— de los municipios en la Asamblea Legislativa por considerarlos un "llamamiento a la vuelta de la democracia orgánica". Asimismo, recuerdan que durante la tramitación parlamentaria ningún grupo o parlamentario a título individual, denunció deficiencias en el trámite administrativo de elaboración del plan de ordenación del litoral. Más aún, ninguno de los municipios que presuntamente no fueron oídos expresó queja, protesta o reclamación alguna al respecto, ni comunicó a la Cámara los defectos formales que les afectaban.

Los promotores del conflicto controvierten, en particular, la modificación de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo en la disposición adicional cuarta de la Ley del plan de ordenación del litoral, siendo así que "la facultad de aprobar un proyecto tal cual lo presente el Gobierno o la de enmienda de un proyecto o proposición de ley entraría de lleno en su *interna corporis*, sin que se pueda controlar formalmente por parte de ningún órgano ni ente; y materialmente sólo en cuanto pudiese contrariar lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad". Podría incluso el Parlamento de Cantabria haber tomado en consideración una proposición de ley de aprobación del plan de ordenación del litoral y haberla tramitado como tal, en cuyo caso ninguna de las disposiciones que disciplinan la redacción del proyecto de ley del plan de ordenación del litoral sería aplicable.

Los Letrados parlamentarios señalan que "la audiencia pública de los municipios en la fase de redacción del anteproyecto no significa coelaboración de la Ley, entre la institución



que representa al pueblo cántabro y los propios municipios". El plan de ordenación del litoral no es un plan urbanístico más, es una ley y tiene todas las características y la misma naturaleza que cualquier otra ley y la naturaleza de ley tiene ciertas consecuencias a efectos de este proceso: relativiza los posibles defectos que hayan podido darse en la tramitación del expediente administrativo de elaboración del anteproyecto, su fuerza activa sana los incumplimientos por el Gobierno de las disposiciones legales que regulan la redacción de un anteproyecto, y el nuevo régimen jurídico sustituye al anterior.

c) Seguidamente se refieren los Letrados parlamentarios a "las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria y la Ley de Cantabria 2/2004". A este respecto examinan los títulos relativos a ordenación del territorio y urbanismo, competencia que, al decir de la representación del Parlamento de Cantabria, ampararía la totalidad de preceptos de la Ley recurridos en este proceso constitucional, según se infiere tanto del articulado de la Ley como de lo consignado en su preámbulo; vivienda, título respecto del cual se destaca la importancia de la doctrina sentada en la STC 152/1988, de 20 de julio; medio ambiente, en la que encontraría su sentido toda la Ley y, en concreto, muchos de los preceptos impugnados "pues a través suyo no se pretende sino proteger espacios cuya defensa corresponde a intereses supramunicipales, cuya protección sería imposible con la actuación aislada de los municipios afectados; por eso mismo se prevé la actividad planificadora y el mismo plan de ordenación del litoral es planificador".

Con respecto a las competencias ejercidas para la aprobación de las actuaciones integrales estratégicas (título IV de la Ley), se invocan los relativos a la "planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo de Cantabria" (art. 24.14 del Estatuto de Autonomía; con cita de la STC 134/1992, de 5 de octubre), "industria" (art. 24.30 y STC 203/1992), "cultura" (art. 24.18 y SSTC 49/1984, de 5 de abril, y 106/1987, de 25 de junio), al tiempo que se apunta a otros títulos enunciados en distintos epígrafes del art. 24 del Estatuto de Autonomía como obras públicas, investigación científica, deporte, turismo, agricultura y ganadería, o montes.

d) La parte argumentativa del escrito de alegaciones del Parlamento de Cantabria se cierra con un epígrafe rubricado "Los preceptos cuya inconstitucionalidad se reclama por el escrito de interposición del conflicto".



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

El art. 45.2 y 5 no impone un modelo único de desarrollo urbanístico a los municipios sino solo que estos cuiden de "velar" por la continuidad de la trama, criterio razonable para la protección del litoral y que conecta con el mandato constitucional (art. 45.2 CE) dirigido a los poderes públicos para que preserven el medio ambiente. Respecto de la delimitación de sectores para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, los Letrados parlamentarios apuntan que "no se entiende muy bien cómo puede lesionar la autonomía municipal esta disposición cuando no se elimina la participación de los municipios, ni se exige que sea la calificación determinada del suelo en un sentido único. Y es que la imposición de límites a las facultades urbanísticas de los municipios no es algo prohibido constitucionalmente ... menos cuando existen intereses claramente supramunicipales en esta regulación, que se expresan mediante competencias autonómicas."

Respecto del art. 47.2, sostiene la representación del Parlamento de Cantabria que no impone una única solución urbanística al planificador municipal, si bien garantiza la existencia de un estándar mínimo de calidad de las áreas afectadas. El art. 47.3 se cita en el suplico de la demanda como impugnado, pero no se hace ninguna mención al mismo en la parte argumentativa; en todo caso, no priva a los municipios de su potestad de clasificación urbanística del suelo y se incardina en la competencia autonómica en materia de vivienda, cuyo ejercicio precisará el establecimiento de porcentajes mínimos de edificación que habrán de cumplir los municipios.

Idéntica argumentación se extiende al art. 48 de la Ley del plan de ordenación del litoral, que introduce una regulación ordenadora de los crecimientos urbanísticos en el área de modelo tradicional. Se trata de un tipo de espacio muy común en Cantabria y que posee un especial valor por su interés ambiental, ecológico y etnográfico. Tras exponer el contenido del precepto, señalan los Letrados parlamentarios que "en toda esta regulación se puede observar que hay un claro, perceptible y sensible interés supramunicipal, que se manifiesta en el ejercicio de varias competencias autonómicas, reconocidas por el propio Dictamen del Consejo de Estado".

Otro tanto podría afirmarse del art. 50, que establece el régimen jurídico del área no litoral, en la cual los planeamientos determinarán las distintas áreas en función de su capacidad de carga, sin imponer un modelo urbano predeterminado.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Defiende el Parlamento de Cantabria la constitucionalidad de la regulación de las actuaciones integrales estratégicas. El art. 51.3 contempla la aprobación de actuaciones integrales en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. El art. 54 introduce algunas particulares, como la inclusión de infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación que resulten necesarias y la declaración implícita de interés regional de su aprobación, ambos extremos basados en la concurrencia de intereses supramunicipales y en cuanto a la suficiencia de la audiencia a los municipios en el trámite de elaboración, se remite el Parlamento de Cantabria a las SSTC 159/2001 y 51/2004. El art. 56 no impone ningún modelo urbanístico a los municipios afectados. Además de dejar constancia de la ausencia de argumentación específica relativa al art. 55, cuya anulación se postula en el suplico de la demanda, se hace hincapié en que la Ley recurrida ha priorizado determinados sectores por considerarlos indispensables para el ordenado crecimiento de Cantabria, lo que constituye un interés supramunicipal legitimador de la acción autonómica.

Con respecto a la disposición adicional cuarta, insisten los Letrados parlamentarios en la idoneidad del cauce seguido para la reforma de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria a la vista del rango único de las leyes autonómicas y en atención a la observancia de todos los trámites esenciales del procedimiento parlamentario. Además, destacan que la disposición adicional cuarta de la Ley es una norma cierta, precisa y publicada, lo que destierra cualquier duda sobre su idoneidad de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 99/1987.

La representación letrada del Parlamento de Cantabria concluye su escrito de alegaciones interesando la desestimación íntegra del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

8. Por providencia de 12 de mayo de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto en defensa de la autonomía local coincide en su objeto con el recurso de inconstitucionalidad núm. 7826-2004, interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular, ya que en ambos se interesa la anulación total de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, y, subsidiariamente, de algunos de sus preceptos. Tanto en aquel como en este proceso, las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cantabria se han opuesto a las pretensiones anulatorias deducidas por los actores.

Como no podía ser de otro modo, atendiendo a esa coincidencia y en la medida en que la misma afecte a los aspectos sustantivos que plantea el proceso constitucional que ahora nos ocupa, para su resolución habremos de tener presente, y reiterar su doctrina en lo que proceda, la STC 57/2015, de 18 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 7826-2004.

2. Antes de examinar el fondo de las pretensiones deducidas en este proceso constitucional debemos superar los obstáculos procesales alzados por la representación procesal del Gobierno de Cantabria en su escrito de alegaciones. Al respecto, conviene recordar que, según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta Sentencia, el Ejecutivo autonómico ha opuesto tres excepciones a la admisión del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

a) La primera de ellas trasciende al caso concreto y alcanza a la regulación misma del proceso constitucional a cuyo través se han deducido las pretensiones anulatorias de la totalidad o parte de la Ley del plan de ordenación del litoral pues la representación letrada del Gobierno de Cantabria invoca la inconstitucionalidad del conflicto en defensa de la autonomía local en la regulación que del mismo se contiene en el capítulo IV del título IV de la Ley Orgánica de este Tribunal Constitucional (LOTC), integrado por los arts. 75 *bis* a 75 *quinquies*, que fueron introducidos en la LOTC por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

La línea argumental de este “fundamento jurídico procesal”, tal y como los denomina la propia representación letrada del Gobierno de Cantabria, se asienta sobre el presupuesto de que la Constitución, si bien habilita en su art. 161.1 d) al legislador para que pueda configurar nuevos procesos que hayan de sustanciarse ante este Tribunal Constitucional, no le autoriza a ese mismo



legislador para que, al albur de dicha habilitación, altere los procesos constitucionales ya diseñados en las letras a), b) y c) del art. 161.1 CE. En palabras de esa misma representación procesal, ello “supondría, no ya la atribución de nuevas ‘materias’ (procesos), sino la modificación de las reglas que la Constitución contiene sobre los procesos constitucionales que ella misma contempla”.

Pues bien, planteada la cuestión en estos términos, debemos recordar que tal cuestión ya fue resuelta en la primera de las Sentencias dictadas por este Tribunal Constitucional en un conflicto en defensa de la autonomía local: La STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 1, en la que constatamos que “estamos efectivamente ante un nuevo proceso constitucional, pues, dada su configuración, no puede entenderse como una nueva modalidad, ni de alguno de los procesos a los que se hace referencia en los epígrafes a), b) y c) del art. 161.1 CE, ni del contemplado en el art. 161.2 CE. Tampoco puede considerarse una variante de ninguno de los procedimientos que, al amparo del epígrafe d) del art. 161.1 CE, han sido creados por las ‘leyes orgánicas’ y hoy forman parte de la jurisdicción constitucional en nuestro Ordenamiento. La Ley Orgánica 7/1999 ha procedido a su creación y regulación amparándose precisamente en la cláusula del art. 161.1 d) CE, que habilita al legislador orgánico para atribuir a la jurisdicción del Tribunal Constitucional la competencia para conocer ‘de las demás materias’ no contempladas en los preceptos constitucionales siempre que dicha atribución no se haga contra la Constitución”. La doctrina allí fijada, luego reiterada en la STC 47/2008, de 11 de marzo, FJ 1, conduce a la desestimación de este primer y capital óbice procesal opuesto por la representación letrada del Gobierno de Cantabria a la admisión y resolución del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

b) Como segunda causa de inadmisión se denuncia la falta de un acuerdo plenario por las corporaciones locales promotoras del conflicto adoptado con posterioridad a la emisión del dictamen, en este caso por el Consejo de Estado, y en el que se ratifique la voluntad impugnatoria plasmada en el único acuerdo consistorial que ha aportado la representación letrada de los municipios actores en este proceso constitucional. El Gobierno de Cantabria sostiene la necesidad de que las corporaciones locales afectadas adopten dos acuerdos plenarios: el de iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75 *ter*.2) y el del planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 75 *quater*.2). Comoquiera que ese segundo acuerdo no se ha adoptado por ninguno de los municipios promotores del conflicto, habría de acordarse, siempre en opinión del Ejecutivo autonómico, la inadmisión



del conflicto de conformidad con lo dispuesto en los arts. 75 *ter* y *quater* y 75 *quinquies*.1 LOTC.

Tampoco esta causa de inadmisión puede prosperar pues ha de negarse la premisa mayor sobre la que asienta el silogismo jurídico construido por la representación letrada del Gobierno de Cantabria para sostener el motivo de inadmisión que examinamos. En efecto, el art. 75 *ter* LOTC únicamente exige la adopción de un acuerdo plenario de las corporaciones locales –que, además, habrá de ser aprobado por la mayoría absoluta del número legal de sus miembros– “para iniciar la *tramitación* de los conflictos en defensa de la autonomía local” (apartado segundo del citado precepto), actividad distinta a la *formalización* o *planteamiento* del conflicto, a la que se hace referencia en los arts. 75 *ter*.3 y 75 *quater*.2 LOTC, sin exigir respecto de esta la adopción previa de un acuerdo por el órgano colegiado de gobierno de las correspondientes entidades locales. Es por ello que este Tribunal ha podido rechazar en la reciente STC 95/2014, de 12 de junio, las causas de inadmisión que se opusieron a un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Covaleda (Soria) en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión, que, tras la recepción en el citado municipio del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León solicitado en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 75 *ter*.3 LOTC, se acordó, por decreto de Alcaldía, “continuar la tramitación iniciada y plantear el conflicto en defensa de la autonomía local” (FJ 4). Según se disciplina en los arts. 75 *ter* y 75 *quater* LOTC, la *formalización* o *planteamiento* del conflicto en defensa de la autonomía local “se integra de dos actuaciones: solicitud de dictamen al órgano consultivo correspondiente, que se configura como requisito previo a la *formalización* del conflicto y deberá efectuarse en el plazo de tres meses desde el día de la publicación, y la posterior *formalización* del conflicto, que habrá de efectuarse en el plazo de un mes desde la recepción del citado dictamen” (STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 4), actuaciones que no comprenden ni precisan del acuerdo del pleno de la corporación o corporaciones locales promotoras del conflicto.

c) El tercer óbice de procedibilidad, siquiera sea sólo parcial, como seguidamente se verá, hace referencia a lo que la representación procesal del Gobierno de Cantabria denomina “indeterminación de los preceptos impugnados por los ayuntamientos” pues, dejando al margen aquellas entidades locales que controvierten exclusivamente la disposición adicional cuarta de la Ley del plan de ordenación del litoral, el resto de corporaciones se habría



limitado, al decir del Ejecutivo autonómico, "a impugnar genéricamente la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, sin precisar qué extremos de la misma reputan contrarios a la autonomía local". De este modo, los plenos de los municipios actores habrían delegado en los letrados consistoriales el ejercicio de una función capital, cual es la identificación de las normas con rango de ley que reputan vulneradoras de la autonomía local constitucionalmente garantizada, o al menos de aquellas cuya nulidad se postula con carácter subsidiario, para el supuesto de que no prospere la impugnación global y conjunta de la Ley autonómica interesada como pretensión principal.

A este respecto, el Ejecutivo autonómico señala que de la lectura de las certificaciones de los acuerdos plenarios de inicio de este conflicto en defensa de la autonomía local expedidas por los correspondientes Secretarios de Ayuntamiento puede inferirse la clara voluntad de impugnar el conjunto de la Ley del plan de ordenación del litoral por vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Pero lo que no puede hacerse es extender esa voluntad a la impugnación de los concretos preceptos controvertidos subsidiariamente en este proceso constitucional, en particular los arts. 56 y 57 de la Ley, o, de manera más notoria, la disposición adicional cuarta. Siempre según la tesis defendida por la representación letrada del Gobierno de Cantabria, seis de los once municipios costeros que controvierten la totalidad de la Ley (Santander, Meruelo, Piélagos, Valdáliga, Ribamontán al Monte y Marina de Cudeyo) no habrían manifestado voluntad alguna de impugnar su disposición adicional cuarta. La constatación de este hecho determinaría la inadmisión del conflicto promovido por estos municipios en cuanto atañe específicamente a la meritada disposición adicional y conduciría, al dejarse de satisfacerse el requisito de quórum contenido en el art. 75 *ter.b*) LOTC, a la inadmisión del conflicto frente a la reseñada disposición adicional.

Tampoco este óbice ha de ser acogido. Por lo que se refiere a los once municipios que han promovido conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la totalidad de la Ley del plan de ordenación del litoral y, subsidiariamente, respecto de algunos de sus preceptos, nos encontramos con certificaciones de contenido muy diverso. Así, las certificaciones provenientes de los Ayuntamientos de Arnuelo y Meruelo incluyen la totalidad del acuerdo adoptado, mientras que las procedentes de los Ayuntamientos de Limpias, Marina de Astillero, Cudeyo, Ribamontán al Mar, Piélagos, Santander y Valdáliga únicamente contienen su parte dispositiva; las certificaciones aportadas por los Ayuntamientos de Bareyo y Ribamontán al Monte se refiere específicamente al debate habido entre los concejales



integrantes del pleno de la corporación. Por su parte, si bien las certificaciones remitidas por los seis municipios que únicamente controvierten la disposición adicional cuarta de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 suelen hacer mención de este precepto legal, no debemos dejar de señalar que en la procedente del Ayuntamiento de Entrambasaguas únicamente se reseña que en la sesión celebrada el 1 de diciembre de 2004 se presentó una moción sobre interposición del conflicto en defensa de la autonomía local, que fue aprobada “en su integridad, por siete votos a favor del ‘P.P. y AA.VV.- Cantabria’ y cuatro votos en contra del ‘P.S.O.’, dicho quórum representa la mayoría absoluta de sus miembros”.

Pero, por encima de las diferencias apreciables en las certificaciones correspondientes a los acuerdos adoptados por el primer grupo de municipios, esto es, aquel al que se contrae el motivo de inadmisión que nos ocupa, cabe subrayar la existencia de dos elementos comunes especialmente relevantes: En primer lugar, podemos observar que todos los municipios adoptaron acuerdos idénticos en su contenido, con independencia de que los comunicaran a este Tribunal en su contenido íntegro o solo por referencia a la parte dispositiva. Esta es la conclusión que se induce de la absoluta identidad de esa parte dispositiva de todos los acuerdos, identidad que parece legítimo extender a la parte argumentativa o expositiva de los acuerdos municipales. En segundo lugar, que en esa parte argumentativa se exponen, acaso sin demasiada precisión conceptual y terminológica, las razones en virtud de las cuales los diferentes municipios consideran contraria a la autonomía municipal constitucionalmente protegida tanto la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de aprobación del plan de ordenación del litoral, como algunos de sus contenidos normativos, en particular las referencias a las actuaciones integrales estratégicas y a los proyectos singulares de interés regional, referencias que incluyen, lógicamente, el tratamiento dispensado a estos instrumentos de planeamiento supramunicipal por la disposición adicional cuarta de la Ley recurrida. Siendo ello así y en aras de la salvaguarda del principio de proporcionalidad en la interpretación de los requisitos legales que disciplinan el acceso de los entes locales al conflicto en defensa de la autonomía local, no procede acoger esta causa de inadmisión.

3. Al igual que sucediera en el conflicto en defensa de la autonomía local resuelto por la STC 121/2012, de 5 de junio, se da en este la circunstancia de que los municipios actores han procedido a la acumulación de dos motivos: el primero de ellos se dirige de manera principal contra la totalidad de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del



plan de ordenación del litoral, y subsidiariamente frente a algunos de sus preceptos, en tanto que el segundo tiene por objeto exclusivo la disposición adicional cuarta de este texto legal, que reforma el art. 26 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Obviamente, debemos enjuiciar en primer lugar la pretensión impugnatoria dirigida contra la totalidad de la Ley autonómica recurrida pues su eventual estimación tornaría innecesario el examen de las impugnaciones dirigidas de manera singularizada frente a distintos preceptos de la misma Ley.

Sostienen a este respecto los once municipios que controvierten la totalidad de la Ley del plan de ordenación del litoral que esta habría vulnerado la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida porque en la fase pre-parlamentaria de elaboración del texto legal únicamente medió un trámite de audiencia a los municipios afectados, siendo así que ese trámite debiera haberse repetido tras la introducción en el texto del anteproyecto de ley de algunas modificaciones sustanciales.

Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cantabria rechazan los planteamientos defendidos por los once municipios que impugnan la totalidad de la Ley del plan de ordenación del litoral. En particular, subrayan que esta norma es una ley lo que hace imposible aplicarle categorías y métodos de análisis habituales en el ámbito de las disposiciones administrativas. Ambas instituciones autonómicas hacen hincapié en que la elaboración del texto legal, en particular del proyecto remitido en su día por el Gobierno al Parlamento, se atuvo estrictamente a las previsiones en su día establecidas por el propio legislador autonómico en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria.

4. Este motivo impugnatorio de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, ya fue esgrimido por los senadores que interpusieron el recurso de inconstitucionalidad 7826-2004 y desestimado por nuestra STC 57/2015, cuyo pronunciamiento en este punto debemos reiterar ahora.

Hemos dicho en el fundamento jurídico 6 de la STC 57/2015 que para dar respuesta a este motivo impugnatorio es preciso recordar, como ya hiciéramos en la reciente STC 132/2014, de 22 de julio, con cita expresa, entre otras y destacadamente, de la ya citada STC 240/2006, que la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, "se configura

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el 'derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/1981, FJ 4)', (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 ('Concepto de la autonomía local') establece que 'por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes' ... Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local 'es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional'." (FJ 5)."

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



A renglón seguido y tras recordar que el art. 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (LBRL) establece que “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”, señalamos en la STC 57/2015, FJ 6, que, indudablemente, “entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, figuran, de acuerdo por lo dispuesto en la normativa básica estatal, tanto el urbanismo [art. 25.2 a) LBRL, en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local] como el medio ambiente [art. 25.2 b) LBRL]. Ambas materias competenciales han sido específicamente invocadas por los recurrentes en defensa del alegato impugnatorio que ahora nos ocupa.”

Sentadas estas premisas, en esa misma STC 57/2015 hemos dicho:

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

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



adicional cuarta, rubricada 'Plan de Ordenación del Litoral', de la propia Ley autonómica, que equipara 'a todos los efectos' el plan de ordenación del litoral con el plan regional de ordenación territorial y prevé su elaboración 'de acuerdo con el procedimiento del artículo 16'." (FJ 6)

Siguiendo con la reiteración de la doctrina contenida en la STC 57/2015, convendrá insistir ahora en que "de acuerdo con lo previsto en ese art. 16 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, entre las reglas a las que se somete la formulación y aprobación del plan de ordenación del litoral figura el traslado del proyecto de plan a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio para su aprobación inicial y su sometimiento a un trámite de información pública por plazo no inferior a dos meses, durante los cuales la Comisión 'dará audiencia singularizada a ... todos los Ayuntamientos afectados' [letra c)]." Dichos ayuntamientos son los correspondientes a los 37 municipios costeros a los que se alude en el apartado quinto de la ya citada disposición adicional cuarta, entre los que figuran, innecesario parece recordarlo, los 11 que impugnan la Ley en este proceso constitucional. Transcurrido ese plazo de consulta e información pública, "la Comisión solicitará informe a la Consejería autora del Plan acerca de lo alegado en el citado trámite. Evacuado dicho informe la Comisión aprobará provisionalmente el Plan y lo trasladará al Consejero competente en materia de ordenación territorial para su aprobación como Proyecto de Ley por el Gobierno." [Letra d)]".

Añadíamos entonces a título de corolario de nuestra argumentación, y reiteramos también ahora habida cuenta de que la reiteración resulta especialmente necesaria porque las consideraciones del Consejo de Estado a las que se hace referencia en la cita se formularon en la fase pre-procesal de formalización de este conflicto en defensa de la autonomía local, que:

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



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

Sentado esto, debemos hacer nuestras las palabras del Consejo de Estado, cuando, en ese mismo dictamen de 3 de febrero de 2005 (sic), declara que 'en relación con la pretendida inconstitucionalidad de la Ley 2/2004 derivada de la tramitación administrativa del correspondiente proyecto de Ley, en concreto por la falta de reiteración de la audiencia a los Municipios, se advierte que tal pretensión se fundamenta en la traslación mutatis mutandis del principio de participación ciudadana en el planeamiento administrativo a la tramitación y aprobación de leyes autonómicas. Tal traslación es errónea ya que la necesidad de reiterar el trámite de información pública deriva del principio de la participación ciudadana en la elaboración del planeamiento para dotar a éste de la necesaria legitimación democrática y ésta no puede considerarse ausente cuando, como aquí ocurre, el producto normativo es fruto de la voluntad del Parlamento autonómico.' [comillas internas suprimidas]" (STC 57/2015, de 18 de marzo FJ 6).

Las razones ahora reiteradas determinan por sí solas la desestimación del presente motivo impugnatorio,

5. Desestimada la pretensión principal deducida por 11 de los municipios promotores de este conflicto en defensa de la autonomía, y antes todavía de dar respuesta a la impugnación subsidiaria de los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral: arts. 45.2; 45.5; 47.2; 47.3; 48.1 a), b), c) y 3 a); 50; 51.3; 54; 55; 56 y 57 y la disposición adicional cuarta, interesa dejar constancia de dos acontecimientos acaecidos durante la tramitación de este proceso constitucional y de incontrovertible trascendencia para el resultado final de esta resolución.

Hemos de comenzar señalando que durante la tramitación de este proceso constitucional el Parlamento de Cantabria aprobó la Ley 8/2013, de 2 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Esta Ley da nueva redacción a sus arts. 27.2 y 46, así como a sus disposiciones transitorias primera, apartado



segundo, y tercera, que no se controvierten en este proceso, en tanto que deroga los apartados 2 y 3 de su art. 48.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal “en los procesos en los que se resuelven divergencias competenciales, naturaleza que en lo aquí procedente comparten los conflictos en defensa de la autonomía local, hemos afirmado que “la existencia actual y presente de la controversia competencial debe ser ... considerada presupuesto constante tanto del planteamiento como del ulterior desarrollo del proceso constitucional, de tal suerte que si la controversia viniera a desaparecer en el curso del proceso, este perdería su objeto (STC 119/1986)” (ATC 3/2012, de 13 de enero FJ 2).

Consecuentemente, la aplicación a este caso de la doctrina expuesta permite apreciar la pérdida sobrevenida de objeto del proceso en lo que se refiere a la impugnación del art. 48.3 a) de la Ley del Parlamento Cantabria 2/2004, del plan de ordenación del litoral. En efecto, con la derogación de los apartados 2 y 3 de su art. 48 por la Ley 8/2013, de 2 de diciembre, aquellos criterios concretos de ordenación recogidos en el apartado impugnado y que los promotores del conflicto entendían que no se justificaban por la concurrencia de intereses supramunicipales han desaparecido de la norma, por lo que ya no subsiste la controversia que dio lugar al planteamiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local y que ha de constituir en todo caso el presupuesto del mismo.

6. Del título III de la Ley recurrida, rubricado “Criterios de ordenación” subsiste la impugnación de los arts. 45.2 y 5; 47.2 y 3; 48.1 a), b), c) y 50. Y del título IV, encabezado con la rúbrica “Actuaciones integrales estratégicas”, persiste la impugnación de sus arts. 51.3, 54, 55 y 56.2. Se ha impugnado igualmente la disposición adicional cuarta de la Ley.

Comenzaremos pues nuestro enjuiciamiento por el análisis de los preceptos que se acaban de relacionar.

7. Del art. 45 de la Ley del plan de ordenación del litoral, rubricado “Criterios generales de desarrollo urbanístico en el Área de Ordenación”, se impugnan sus apartados segundo, conforme al cual “el planeamiento general velará por que los nuevos crecimientos



urbanísticos se planteen de forma integral, con especial atención a la morfología y escala de la intervención y con modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno. En el caso de núcleos preexistentes se promoverá la continuidad de la trama.”, y quinto.

a) Por lo que hace al art. 45.2, los 11 municipios que discuten su constitucionalidad sostienen que el precepto establece un determinado modelo territorial al que habrá de ajustarse el planeamiento territorial pues dispone cómo deberán llevarse a cabo los crecimientos urbanísticos y, para el caso de que ese crecimiento parta de núcleos preexistentes, impone la promoción de la continuidad de la trama, pese a que no existan intereses supramunicipales que lo justifiquen. Las representaciones del Gobierno y del Parlamento de Cantabria se oponen de consuno a esta pretensión anulatoria aduciendo que el precepto legal no impone ningún modelo único de desarrollo urbanístico sino que se limita a fijar un criterio de ordenación del crecimiento urbanístico adecuado para la protección del litoral.

A fin de dar respuesta a la impugnación del art. 45.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral habremos de tener muy presente que en el mismo se juxtaponen dos disposiciones normativas: de una parte, el precepto establece que el planeamiento general ha de velar por el carácter “integral” de los nuevos crecimientos urbanísticos, “con especial atención a la morfología y escala de la intervención y con modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno”; por otra, en el caso de los núcleos preexistentes, “se promoverá la continuidad de la trama”.

La constitucionalidad de esta segunda previsión, plasmada en el inciso final del art. 45.2, ya fue examinada en la STC 57/2015, FJ 17 a), donde comenzamos “recordando que en el ámbito urbanístico municipal se proyecta una auténtica ‘imbricación de intereses diversos’ (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12), que se articula tanto mediante la intervención de Administraciones territoriales distintas del municipio, al que corresponde el protagonismo habida cuenta de que ‘la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico –marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos– es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal’ (*loc. cit.*), como a través del establecimiento de determinaciones básicas de carácter territorial vinculantes para ese mismo planificador urbanístico municipal.” Tras lo cual concluíamos entonces y reiteramos ahora: “Sentado esto,



hemos de afirmar, en primer lugar, que la opción legislativa contenida en los apartados primero y segundo in fine del art. 45 de la Ley del plan de ordenación del litoral se corresponde con un modelo territorial cuya fijación trasciende los intereses municipales. El legislador autonómico se decanta por un modelo de desarrollo urbanístico que prima el gradualismo en el proceso de transformación del suelo, evitando así la creación de núcleos desperdigados de población que precisen posteriormente de la creación de infraestructuras de comunicación e integración, con lo que ello supone de incremento de la ocupación y uso del suelo. Además, el legislador no impide absolutamente que el planificador urbanístico municipal se decante por otras alternativas pues el uso de verbos como 'fomentar' y 'promover' deja un margen de decisión al planificador, que, obviamente, deberá motivar el modo como haya ejercido su libertad de configuración, su discrecionalidad."

Tampoco puede reputarse desproporcionadamente intensa la incidencia del primer inciso del art. 45.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral en la libertad de los planificadores urbanísticos municipales. Recordemos que este inciso prevé que "el planeamiento general velará por que los nuevos crecimientos urbanísticos se planteen de forma integral, con especial atención a la morfología y escala de la intervención y con modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno". Pues bien, más allá del carácter genérico e indeterminado con el que está formulada esta previsión, lo cierto es que se incardina de manera pacífica con el mandato constitucional de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE) que puedan verse afectados por la acción urbanística. De modo que la integralidad de los crecimientos o desarrollos urbanísticos, debe ponerse en conexión con la protección del entorno, sobre el que han de incidir de la manera menos agresiva posible los planificadores urbanísticos. A la vista de lo cual, debemos rechazar ahora la impugnación del art. 45.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral.

b) Conforme al art. 45.5, "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 47.3 de esta Ley, el planeamiento municipal delimitará sectores de suelo para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección en un porcentaje no inferior al 30 por 100 del total de viviendas en suelo urbanizable previstas en el Plan General, salvo que en la Memoria se justifique la satisfacción de demanda de vivienda protegida con un porcentaje inferior". A su vez, el art. 47.3, al que remite expresamente este precepto legal, señala que, para las áreas periurbanas "cada sector de suelo urbanizable que se desarrolle en estas áreas y en el que se prevea uso residencial deberá destinar, al menos, un 35 por 100 de la superficie construida destinada a



uso residencial para vivienda sujeta a algún régimen de protección, destinando un mínimo del 10 por 100 para la construcción de viviendas de protección oficial de régimen especial”.

Para los municipios promotores del conflicto, estas disposiciones legales representan sendas determinaciones desproporcionadamente limitativas de la libertad de los planificadores urbanísticos municipales en la medida en que imponen un destino concreto del suelo. En su opinión, esta decisión no puede ampararse en las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 24.3 del Estatuto de Autonomía) pues dicha competencia habilita a la Comunidad Autónoma para la regulación general del sector de la vivienda, pero no le permite imponer a los ayuntamientos las determinaciones concretas que sobre esa materia hayan de incluir en sus respectivos planes de ordenación urbana.

Sobre este particular nos hemos pronunciado en la STC 57/2015, en la que hemos desestimado la impugnación del art. 47.3 de la Ley del plan de ordenación del litoral. Hemos recordado en esta resolución cómo “en relación entonces con la configuración legal de los derechos de tanteo y retracto como instrumentos al servicio de la política de viviendas, este Tribunal tuvo ocasión de señalar en la STC 207/1999, de 11 de noviembre, que aquellos ‘se instrumentan al servicio de finalidades constitucionales que son ínsitas a la normativa sobre urbanismo y vivienda, competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra (art. 44.1 LORAFNA), pues se configuran, en puridad, como un mecanismo o técnica jurídica establecido con la plausible finalidad de combatir el fenómeno de la especulación del suelo, haciendo, asimismo, viable la construcción de viviendas que, por su régimen de protección pública, sean asequibles al sector más desfavorecido de la población, en acomodación a los mandatos constitucionales contenidos en los arts. 33.2 y 47 C.E.’ (FJ 5). Nuevamente es evidente la imbricación de los intereses municipales –concretados en la potestad de planeamiento urbanístico del territorio– y supramunicipales –aquí, los relativos a la política de vivienda–, que justifica y aun exige la instrumentación de técnicas que aseguren la satisfacción de las necesidades de vivienda de los sectores sociales más desfavorecidos.” [FJ 17 b)]. Sentada esta premisa, concluíamos luego que, en el caso que nos ocupa, “el legislador autonómico diseña una técnica para la ejecución de la política pública de vivienda: la reserva de un porcentaje de suelo para vivienda de promoción pública. No es el legislador, ni aun siquiera la Comunidad Autónoma, quien impone una determinada clasificación o destino del suelo al que afecta el precepto que nos ocupa –suelo urbanizable destinado a uso residencial ubicado en el área periurbana que, de acuerdo con el art. 9.1 a) ‘se corresponde con los



sectores o áreas periféricas de los núcleos ubicados en el entorno de las autovías y de la Bahía de Santander, sometidos a procesos de transformación territorial por la implantación de nuevos usos que han podido modificar su estructura territorial’— sino que se limita a incidir sobre esas decisiones municipales estableciendo una reserva de suelo para vivienda de promoción pública en aras de la satisfacción de las necesidades de los grupos más desfavorecidos de población y en atención a las necesidades e intereses supramunicipales, como son los aquí afectados.” [STC 57/2015, FJ 17 b)].

Estas mismas razones han de conducir a la desestimación del conflicto en cuanto se dirige frente al art. 45.5 de la Ley puesto que, amén de que la determinación en él plasmada halla justificación en la concurrencia del mismo interés supramunicipal —referido a la política de vivienda—, su regulación permite que los planificadores urbanísticos municipales puedan reducir el porcentaje de suelo destinado a la edificación de vivienda sujeta a algún régimen de protección, siempre que justifiquen que con ello queda adecuadamente satisfecha la demanda de esta clase de vivienda. El precepto reconoce con ello a los municipios del área periurbana a los que resulta de aplicación un más amplio margen de libertad para apreciar la necesidad de reservar un determinado porcentaje de suelo a la satisfacción de una necesidad social evidente que conecta con la proclamación constitucional del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), combinando así la preservación del interés supramunicipal con la libertad municipal de configuración del urbanismo local en unos términos que, examinados exclusivamente desde la óptica constitucional a la que debemos ceñirnos, no merecen reproche alguno.

8. Del art. 47, que regula el régimen de los crecimientos urbanísticos en las denominadas “áreas periurbanas”, que, de acuerdo con el art. 9.1 a), se corresponden “con los sectores o áreas periféricas de los núcleos ubicados en el entorno de las autovías y de la Bahía de Santander, sometidos a procesos de transformación territorial por la implantación de nuevos usos que han podido modificar su estructura territorial”, se impugna asimismo su apartado segundo.

El art. 47.2 dispone que “los planeamientos municipales establecerán una ordenación integral para los desarrollos urbanísticos propuestos en estas áreas, donde definirán su estructura general y concretarán la localización de los espacios libres, los equipamientos e infraestructuras necesarias”, previsión que para los municipios promotores del conflicto



vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada pues prefiguraría la planificación urbanística municipal, opinión de la que discrepan las representaciones tanto del Gobierno como del Parlamento de Cantabria. Planteada en estos términos, la impugnación no puede prosperar pues el contenido normativo del precepto no incluye determinaciones limitativas de la libertad de decisión sobre el proceso de desarrollo urbanístico del territorio que corresponde a los planificadores urbanísticos municipales.

En efecto, el art. 47.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral plasma una apuesta por la "ordenación integral" de los desarrollos urbanísticos en las áreas periurbanas, integralidad que supone, entre otros extremos, la definición de la estructura general y la localización concreta de los espacios libres, equipamientos e infraestructuras necesarias. De acuerdo con lo expresamente señalado en el preámbulo de la Ley del plan de ordenación del litoral, su aprobación ha supuesto el ejercicio, principalmente y sin perjuicio de la incidencia de otros títulos competenciales, de las competencias exclusivas que ostenta la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo (art. 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria). Respecto de la competencia sobre ordenación territorial, este Tribunal ha tenido ocasión de indicar que "dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental 'está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo' (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5)." (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3) y en la STC 61/1997, de 20 de marzo, se afirma que el urbanismo "como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la 'ordenación urbanística', como objeto normativo de las leyes urbanísticas' ... Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.", añadiéndose a renglón seguido: "El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo." [FJ 6 a)]. Pues bien, podemos convenir en que el mandato de ordenación integral de los desarrollos urbanísticos, concretado en la doble función de definición de la estructura general y localización de los espacios libres, equipamientos e infraestructuras necesarias, se incardina con naturalidad dentro de las competencias ejercidas por el Parlamento de Cantabria con la aprobación de la Ley del plan de ordenación del litoral pues sirve a la fijación de los usos del suelo y al equilibrio entre las distintas partes del territorio —lo que nos sitúa en el ámbito de la ordenación del territorio—, al tiempo que proporciona al planificador urbanístico municipal, sin limitar desproporcionadamente su libertad de configuración del desarrollo urbanístico, técnicas e instrumentos que reputa idóneos para ese desarrollo —vertiente que nos conduce a la competencia sobre urbanismo—. Por lo expuesto, debemos desestimar el conflicto en este punto.

9. Del art. 48 pervive la impugnación de las letras a), b) y c) de su apartado primero.

Dispone este precepto:

“En el Área de Modelo Tradicional los crecimientos urbanísticos deberán ajustarse a los siguientes parámetros:

a) Se prohíben las urbanizaciones aisladas.

b) Sólo se permitirán desarrollos urbanísticos apoyados en los núcleos preexistentes, que se dirigirán, principalmente, en sentido contrario a la costa y a las áreas afectadas por las categorías de protección, salvo que el planeamiento justifique otra solución más racional atendiendo a la distancia de los mismos a la costa o al Área de Protección, a los valores ambientales y las características físicas de los terrenos colindantes.

c) Con carácter general se evitará la conexión de los núcleos mediante el desarrollo de sus respectivos crecimientos, a fin de impedir la formación de un continuo urbano, salvo que se trate de la absorción de barrios o núcleos por el crecimiento planificado de una ciudad. Excepcionalmente y de manera motivada, sin modificar el carácter de su morfología, se podrá prever la unión de entidades menores o barrios cuya estructura permita un relleno de los vacíos entre espacios ya edificados, así como la regularización de los límites de los mismos.”

Los municipios promotores del conflicto sostienen que estos criterios concretos de ordenación no hallan amparo en la existencia de intereses supramunicipales suficientes, por lo que no podrán prevalecer sobre las potestades municipales de ordenación urbanística. Por el contrario, las representaciones del Gobierno y del Parlamento de Cantabria defienden que en este



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

precepto se establecen los criterios orientadores del crecimiento urbanístico en las áreas denominadas “modelo tradicional” en las que la protección del entorno reclama unas reglas generales dentro de las que ha de moverse el planificador municipal, apreciándose la existencia de un claro interés supramunicipal pues las determinaciones controvertidas representan instrumentos para la protección del medio ambiente y tratan de orientar el desarrollo urbanístico ordenando el territorio.

Debemos comenzar nuestro análisis del precepto legal señalando que sus determinaciones resultan de aplicación a la denominada área de modelo tradicional que, según el art. 9.1 b) de la Ley, “se corresponde con los espacios de organización tradicional, normalmente libres de edificación, constituidos por las mieses inmediatas a los núcleos, generalmente ocupados por cultivos y diversos elementos delimitadores de las mismas, vegetales o inertes, y los terrazgos de monte, dedicados a pradería y labrantío, de significado valor agrario y ambiental.” Para los municipios de esta área, el art. 48.1 contiene una prohibición absoluta de urbanizaciones aisladas [letra a)] y dos relativas: de desarrollos urbanísticos hacia la costa y terrenos afectados por las categorías de protección [letra b)] y de formación de continuos urbanos [letra c)].

A fin de dar adecuada respuesta a las alegaciones deducidas por las partes personadas en este proceso en relación con la constitucionalidad del art. 48.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral, debemos partir de que, en rigor, la validez de las determinaciones que contiene este precepto legal no depende de su mayor o menor grado de concreción sino de la posibilidad de considerarlas ejercicio legítimo de una competencia de titularidad autonómica. Dicho lo cual, habremos de convenir en la existencia de títulos competenciales autonómicos suficientes para proporcionar cobertura a las determinaciones que nos ocupan.

En tal sentido, interesa recordar con la STC 61/1997, FJ 6 a), que el contenido nuclear del urbanismo como título competencial consiste en decidir “cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos”. Pues bien, no otra cosa representa la prohibición de urbanizaciones aisladas en el área de modelo tradicional, decisión que si desde el punto de vista teleológico sirve a la protección de terrenos de relevante –“significado” es el término que utiliza la Ley en su art. 9.1 a)– valor agrario y ambiental, desde el material, se incardina sin mayor esfuerzo argumental en el ámbito urbanístico, pues esta prohibición absoluta lo es de constitución de nuevos asentamientos humanos desligados de los ya



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

existentes en este territorio. Dicho de otro modo, la prohibición responde negativamente al dónde de los asentamientos humanos, respuesta que sólo puede darse legítimamente desde la competencia autonómica sobre urbanismo pues es indudable que la creación de nuevos núcleos de población es una decisión que rebasa con creces el estricto interés municipal y se incardina en el ámbito de los intereses autonómicos. A su vez, las prohibiciones relativas que contienen las letras b) y c) del art. 48.1 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral vienen a dar respuesta a las preguntas “¿dónde?” –en rigor, “¿hacia dónde?”– y “¿cómo?” pueden desarrollarse urbanísticamente los asentamientos humanos preexistentes. Se trata, como ya se ha indicado, de sendas respuestas dadas desde la materia competencial urbanismo y en las que se ponderan tanto la protección territorial y ambiental de esta área, como la libertad de ordenación de los planificadores urbanísticos municipales, quienes pueden apartarse motivadamente de los criterios definidos por el legislador autonómico.

Por las razones expuestas, procede la desestimación de este motivo del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

10. Se cuestiona también la constitucionalidad del art. 50, que bajo el título “Régimen jurídico del Área No Litoral” establece que “en el Área no litoral, los Planes Generales de Ordenación Urbana determinarán, conforme a los criterios establecidos en la presente Ley, las distintas áreas en función de su capacidad de carga, así como de sus valores naturales, culturales, paisajísticos y la existencia de riesgos acreditados”. Los municipios promotores del conflicto en defensa de la autonomía local controvierten este precepto porque extiende la efectividad del plan de ordenación del litoral más allá de su ámbito de aplicación –los territorios costeros–, sin que exista ningún interés supramunicipal que lo justifique. Las representaciones del Gobierno y el Parlamento de Cantabria sostienen que el precepto deja un amplio margen de libertad al planificador urbanístico municipal en la zonificación del área no litoral, destacando en particular el Ejecutivo autonómico que impone a esos mismos planificadores la obligación de aplicar las figuras introducidas para el área litoral pues tan solo han de tener en cuenta los criterios fijados en el plan de ordenación del litoral para identificar las áreas que urbanísticamente defina el planeamiento urbanístico general.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

En la reciente STC 57/2015, varias veces citada en esta resolución, hemos reseñado que “el art. 50 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 tiene como principal virtualidad comprender en el ámbito de aplicación del concepto ‘capacidad de carga’ a la totalidad de los territorios pertenecientes a los 37 municipios a los que afecta el plan de ordenación del litoral. Ahora bien, como ya advirtiéramos con anterioridad, este concepto opera de manera diferente según se proyecte sobre el área litoral –en cuyo caso resulta de directa aplicación la zonificación contenida en el art. 9.1 de la Ley–, o sobre el área no litoral, en la que el art. 50 de la Ley reconoce el protagonismo regulador de los planes generales de ordenación urbana.” [FJ 17 c)]. Marginalmente, cabe recordar también que en esta misma Sentencia hemos tenido oportunidad de señalar que “convencionalmente ... el concepto ‘capacidad de carga’ –traducción literal del término inglés *carrying capacity*– hace referencia a la tolerancia del territorio para acoger usos del suelo sin que se produzcan deterioros en el medio que superen los límites aceptables” [FJ 13 b)].

Dicho esto, hemos añadido en esa misma Sentencia que “la extensión de la utilidad del concepto ‘capacidad de carga’ más allá del área litoral, en los términos en que se lleva a cabo en el art. 50 de la Ley autonómica impugnada, no puede reputarse contraria a la autonomía municipal. Por una parte, el concepto que nos ocupa se nos presenta como un instrumento idóneo para la realización del objeto propio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio: la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio, en los términos de la doctrina constitucional sintetizada en la STC 149/1998, FJ 3, antes recordada. Por otra, la incorporación de este concepto a una ley en la que conviven aspectos propios de la ordenación del territorio y del urbanismo stricto sensu –que, conforme señalamos en la STC 141/2014, FJ 5 A), como título competencial alude a la ‘disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas’– se corresponde con la íntima trabazón existente entre ambos títulos competenciales. Finalmente, porque el precepto atribuye el protagonismo principal en la definición operativa de la capacidad de carga de un territorio a los planificadores urbanísticos municipales, a quienes corresponde la zonificación del territorio en función de la capacidad de carga y la acreditación de riesgos de deterioro ambiental, social y cultural (art. 50, en relación con el art. 10, ambos de la Ley del plan de ordenación del litoral). La concurrencia de esos riesgos reviste un indudable interés supramunicipal pues incidirá y condicionará el desarrollo urbanístico del territorio circundante; los supuestos de deterioro identificados en el art. 10 no



se agotan en el área territorial que los padece directamente sino que se expanden más allá de los límites del término municipal.” [FJ 17 c)].

Como ya sucediera en la STC 57/2015, la aplicación de estos criterios al enjuiciamiento del art. 50 de la Ley del plan de ordenación del litoral conduce inexorablemente a la desestimación de su impugnación.

11 Del título IV, “Actuaciones integrales estratégicas” se impugnan los arts. 51.3, 54, 55, 56 y 57.

a) La constitucionalidad del art. 51.3 –conforme al cual “excepto en las categorías de protección ambiental, y con independencia de la clasificación urbanística, el Gobierno podrá aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cuyo caso, sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección”– se cuestiona porque autoriza a prescindir de la clasificación urbanística del suelo para el asentamiento de actuaciones integrales estratégicas productivas, se prescinde de la iniciativa municipal en su tramitación y no se deja margen alguno para las determinaciones del planeamiento general.

En la STC 57/2015 este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre este precepto, habiendo declarado la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos “en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan” y “con independencia de la clasificación urbanística”. Con tal pronunciamiento se ha dado la razón a los recurrentes en el proceso de inconstitucionalidad tantas veces citado y se ha afirmado que el mencionado art. 51.3, al prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial, así como de las determinaciones aparentemente vinculantes de la ley habilitante, supone, en cuanto al primer aspecto “un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente” y en lo atinente al segundo “trastoca el sistema de fuentes y, muy particularmente, el principio de primacía de la ley, postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1.1 CE)” [STC 57/2015, FJ 18 a)]. Además, se indica en el mismo FJ 18 a) de la sentencia de referencia que “el precepto legal permite que el Ejecutivo autonómico haga



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

uso de esta posibilidad 'para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública', lo que abre la puerta a una amplia panoplia de excepciones a las determinaciones establecidas por el propio legislador". Así pues, una vez declarados inconstitucionales y nulos los incisos referidos, ha de entenderse que la concreta impugnación de este precepto ha perdido objeto.

b) Del art. 54 se controvierte asimismo la posibilidad que abre de que las actividades productivas puedan emplazarse sobre cualquier terreno, con abstracción de su clasificación urbanística.

Pues bien, en la varias veces mencionada STC 57/2015, FJ 18 d), hemos dicho que no "se aprecia vulneración del principio de autonomía local desde el momento en que el ámbito territorial de aplicación del precepto se contrae a las cinco actuaciones integrales estratégicas productivas identificadas en el anexo III de la Ley. Por consiguiente, ha sido el propio legislador quien —actuando como instancia legítimamente competente para la identificación del interés supramunicipal— ha concretado el territorio y las actuaciones a los que se aplicará esta regulación excepcional. Es por ello que no puede prosperar en este caso la impugnación del inciso 'y con independencia de su clasificación urbanística', pues la delimitación de las actuaciones integrales estratégicas productivas conlleva, en coherencia con la virtualidad del principio de jerarquía normativa, que esa clasificación urbanística, contenida por definición en instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, haya de ceder ante la decisión adoptada por el Parlamento de Cantabria. Otro tanto sucede con la atribución de interés regional a la delimitación pues es consecuencia lógica del hecho de que esa delimitación la haya llevado a cabo el propio legislador regional." Consecuentemente, debemos desestimar ahora este motivo impugnatorio.

c) En relación con el art. 55 de la Ley, debemos coincidir con la representación letrada del Parlamento de Cantabria cuando pone de manifiesto la ausencia de una argumentación específica que sustente la pretensión de anulación dirigida contra dicho precepto, lo que debe llevarnos inexorablemente a la desestimación de dicha pretensión como consecuencia del incumplimiento por los municipios promotores del conflicto de la carga que sobre ellos pesa de fundamentar los motivos de su impugnación toda vez que "es doctrina reiterada de este Tribunal que la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Tribunal, que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional” (SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1, y 17/2013, de 13 de enero, FJ 12).

d) Por lo que hace al art. 56, las razones en las que se funda su impugnación se cifien al contenido de su apartado primero pues nada se dice en el escrito rector de este proceso constitucional acerca del análisis de incidencia de los planes especiales a los que se refiere el art. 60 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria en los instrumentos de planeamiento municipal, ni en torno a la imposición de un específico deber de adaptación de dichos instrumentos a las determinaciones contenidas en dichos planes especiales. A la vista de ello, debemos descartar todo pronunciamiento anulatorio del art. 56.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral [precepto respecto del cual ya indicamos en la STC 57/2015, FJ 18 f) que no “se aprecia tacha alguna de inconstitucionalidad ... habida cuenta del protagonismo que en [él] se reconoce a los planificadores urbanísticos municipales en la determinación de la incidencia que los planes especiales puedan tener sobre los instrumentos de planeamiento urbano”].

Por lo que específicamente se refiere a los arts. 56.1 y 57 de la Ley del plan de ordenación del litoral, sirva reseñar que en el fundamento jurídico 18 f) de la STC 57/2015, hemos declarado lo siguiente:

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

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

Estamos ante planes especiales de los regulados en los arts. 59.1 y 76.1 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria. El segundo de



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

Lo expuesto determina, inexorablemente, la desestimación de este motivo del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

12. A la disposición adicional cuarta, que modifica el art. 26 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, relativo a los proyectos singulares de interés regional, le reprochan los 17 municipios promotores de este conflicto vulneración de la autonomía municipal. En lo sustancial, dichos municipios vienen a coincidir con los parlamentarios que interpusieron el recurso de inconstitucionalidad 7826-2004, resuelto por la STC 57/2015, al fundamentar su pretensión anulatoria en el hecho de que los proyectos singulares de interés regional se imponga a los municipios, sin que estos intervengan en su elaboración más allá de un irrelevante trámite de audiencia y que, además, se amplíe su objeto incluye la determinación de "viviendas sometidas a algún régimen de protección pública"; por lo demás, los municipios actores denuncian no haber podido intervenir en la elaboración de esta disposición adicional. Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cantabria se oponen a la impugnación de esta disposición adicional e interesan que se desestime el conflicto también en este punto.

Estas alegaciones coinciden en lo sustancial con las formuladas por los parlamentarios actores en el recurso de inconstitucionalidad 7826-2004 y han sido rechazadas en la STC



57/2015. Conviene recordar lo que en el fundamento jurídico 21 de esta resolución hemos dicho y ahora hemos de reiterar:

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

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

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

En cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación de los proyectos singulares de interés regional, debemos llamar la atención sobre el hecho de que el precepto que se recurre se limita a indicar en el inciso final de su apartado segundo que ‘podrán promoverse y desarrollarse por la iniciativa pública o privada’, sin que de esta afirmación pueda inferirse la exclusión de toda participación municipal en el proceso de aprobación de los concretos proyectos singulares de interés regional. Ante este silencio de la Ley, no podemos compartir el reproche que dirigen los recurrentes.

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



Decíamos a modo de conclusión en la STC 57/2015 que “todo lo expuesto conduce a la desestimación del recurso en este punto”, conclusión que ahora debemos proyectar sobre el conflicto en defensa de la autonomía local que nos ocupa.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar extinto el presente conflicto en defensa de la autonomía local, por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto de los artículos 48.3 y 51.3 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004.

2º Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de mayo de dos mil quince.

ES COPIA
EL SECRETARIO DE JUSTICIA