

Comentario a la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

Sumario: I. LA SITUACIÓN DEL URBANISMO EN CANTABRIA, TRAS LA STC 61/1997, DE 20 DE MARZO.—II. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y REFORMA DE LA LEY DE CANTABRIA 2/2001, DE 25 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO DE CANTABRIA.—III. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA LEY.—IV. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.—4.1. Los instrumentos de planificación territorial.—4.2. El planeamiento urbanístico.—4.3. La clasificación del suelo.—4.4. La ejecución del planeamiento urbanístico.—V. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA EDIFICACIÓN Y EN EL MERCADO DEL SUELO.—5.1. La intervención en la edificación y uso del suelo.—5.2. La intervención en el mercado del suelo.—VI. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.— 6.1. La disciplina urbanística.—6.2. La organización administrativa.—VII. EL RÉGIMEN TRANSITORIO.

I. LA SITUACIÓN DEL URBANISMO EN CANTABRIA, TRAS LA STC 61/1997, DE 20 DE MARZO

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, irrumpió en el sistema jurídico español con una fuerza que era desconocida desde hacía años, produciéndose importantes consecuencias en diversos ámbitos del derecho público español. En este sentido, además de referirse al contenido esencial del derecho a la propiedad, a los plazos y condiciones de la delegación legislativa, al contenido material de las leyes de presupuestos y a la cláusula de supletoriedad, el mencionado pronunciamiento tuvo relevantes efectos, muy criticados casi todos con una extraña coincidencia y

* José Vicente Mediavilla Cabo: Letrado del Gobierno de Cantabria.

Ángel Luis Sanz Pérez: Letrado del Parlamento de Cantabria. Profesor asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria.

unanimidad en España, en materia de ordenación territorial y urbanismo. Es más, esta Sentencia irradió una radical vocación transformadora, que se centró en diversos sectores del ordenamiento jurídico tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Casi como un aluvión, se produjo una inflación (ya pasada y asumida por el momento) de estudios doctrinales que afrontaban las implicaciones de la Sentencia del Tribunal Constitucional, sobre todo en lo que al ámbito, alcance, contenido, aplicación y efectos de los principios de supletoriedad y de prevalencia se refiere. En definitiva, y como muchas veces ha sucedido en casos similares, la mencionada Sentencia tuvo otros efectos seguramente no deseados ni previsibles en el momento de su emisión, que supusieron el replanteamiento de algunas doctrinas constitucionales, discutibles pero consolidadas y suficientemente conocidas por todos los operadores jurídicos y, en esa medida, contaban ya con una eficacia producto de la reiteración y también por el «valor normativo de lo fáctico».

No parece posible ni tampoco es estrictamente necesario, a los efectos que aquí se pretenden, efectuar un pormenorizado examen del contenido de esta STC, así como de su interesante voto particular. Sí puede tener cierto interés, por el contrario, hacer una brevísima mención de los principales razonamientos y, sobre todo, de las consecuencias que acarreó la Sentencia, en lo que al ámbito urbanístico y del régimen del suelo se refiere, para así poder determinar, de forma previa, la situación en la que quedó la materia del régimen del suelo tras este importante pronunciamiento.

En efecto, la STC 61/1997 partió de la necesidad de examinar los títulos competenciales en los que se amparara la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma de régimen urbanístico y valoraciones de suelo, así como el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. En este sentido y en relación con el artículo 149.1.1.^a de la Constitución, el Tribunal efectúa una primera afirmación importante, pues evita la atribución incondicionada al Estado de competencias en las materias referidas amparándose en títulos de los denominados horizontales. Así, aunque la regulación de las condiciones básicas «que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos» corresponden «por entero» al Estado conforme al artículo 149.1.1.^a, no supone título competencial residual, de forma que permite sólo la regulación limitada a las condiciones básicas y no «el diseño acabado de régimen jurídico de los derechos y deberes fundamentales». Por ello, a raíz de esta competencia general del artículo 149.1.1.^a, el Estado «sólo» puede plasmar una determinada concepción fundamental del derecho de propiedad, estando incluidos en él, además de los modelos diferentes de propiedad urbana, la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, los presupuestos previos para que pueda nacer la propiedad urbana, así como los deberes inherentes a la manifestación de dominio. Así, las Comunidades Autónomas podían dictar, en el marco de sus Estatutos de Autonomía y con una cierta inconcreción, normas relativas al derecho a la propiedad urbana con respeto a las condiciones básicas y

demás competencias generales, incluidas las del artículo 149.1.1.^a o las del 149.1.18.^a¹.

¹ Por su relevancia en el ámbito de la aplicación del Derecho en el Estado de las Autonomías e incluso en el de las fuentes del Derecho, no son extraños los trabajos que se han encargado de resumir la intensa jurisprudencia que dimana de la STC 61/1997. Entre éstos, y evidentemente sin ánimo de ser exhaustivo, puede citarse: A. Parejo Alfonso, *Legislación general vigente en materia de urbanismo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997*, Navarra, 1997, en particular, pp. 9 a 29. Por su parte, las consecuencias de la Sentencia han sido sobradamente comentadas (y criticadas) por nuestra doctrina científica (sobre todo, por la administrativista), entre las que destaca, por su interés, E. García de Enterría, «Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, 1997, pp. 407-415. También puede ser consultado algunos de los siguientes trabajos, la mayor parte de los cuales han aparecido con ocasión de la referida sentencia, F. Balaguer Callejón, «La integración del Derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho estatal», *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991, pp. 95-147; J. Barnés Vázquez, «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la CE a propósito de la STC 118/1996. ¿Disposición Transitoria o posible instrumento de equilibrio? Normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 93, 1987, pp. 83-97; A. Betancor Rodríguez, «La cláusula constitucional de supletoriedad: Creación y aplicación del Derecho estatal supletorio en defecto del Derecho autonómico. Una propuesta reinterpretativa de la cláusula constitucional alejada de la servidumbre decimonónica de nuestro Código Civil y de la consideración como cláusula atributiva de competencias en favor del Estado», *Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el Proyecto de nueva Ley estatal* (coord. L. Parejo Alfonso), Madrid, 1997; P. Biglino Campos, «La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectivas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 50, 1997, pp. 29-59; E. Carbonell Porras, «La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional», *Revista de Administración Pública*, núm. 143, 1997, pp. 189-209; J. M. Endemaño Aróstegui, «La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 de la Constitución)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 106, 2000, pp. 201 y ss.; V. Garrido Mayol, «Leyes estatales, leyes autonómicas, derecho supletorio (a propósito de la primera Sentencia de casación en materia de Derecho civil valenciano)», *Revista General de Derecho*, núm. 606, 1995, pp. 1567-1576; M. Gómez Puente, «Supletoriedad del Derecho estatal e inactividad del legislador autonómico», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 98, 1998, pp. 211-229; R. Gómez-Ferrer Morant, «La cláusula de supletoriedad», *Informe de las Comunidades Autónomas de 1997* (dir. Eliseo Aja), Barcelona, 1998, pp. 599-615; J. Leguina Villa, «El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, pp. 9-24; L. Parejo Alfonso, «Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; en particular, la regla de la supletoriedad del Derecho general-estatal», *Actualidad Administrativa*, núm. 29, 1997, pp. 571-585; J. Peñaranda Ramos, «Supletoriedad, delegación legislativa y derogación. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, dictada respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, 1997, pp. 133-156; M. Rego Blanco, «Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 32, 1997, pp. 73 y ss.; J. Requejo Pagés, «El Estado autonómico: ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, 1997, pp. 157-170; P. Requejo Rodríguez, «La supletoriedad del Derecho estatal en la STC 118/1996», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 20, 1996, pp. 115-122; C. Rodríguez García, «La supletoriedad, persistente interrogante legislativo», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 22, 1998, pp. 143-154; F. Ruiz Ruiz, «La aplicación supletoria del Derecho del Estado ante la inactividad autonómica en la ejecución de las obligaciones comunitarias», en AAVV, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid, 1991, pp. 219-229; J. Sánchez Barrilao, «La regla de supletoriedad a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo: Continuidad y renovación del Derecho estatal», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99, 1998, pp. 281-302; J. C. Tejedor Bielsa, «Inconstitucionalidad y nulidad demorada. ¿Paliativo a la nueva jurisprudencia sobre supletoriedad? La STC 195/1998, de 1 de octubre», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 101, 1999, pp. 117 y ss., y *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Madrid, 2000; I. Torres Muro, «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad.

En definitiva y con este fundamento, la polémica Sentencia del Tribunal Constitucional declara inconstitucionales, y, por tanto nulos, los preceptos que los apartados primero y segundo de la Disposición Final única del Real Decreto Legislativo 1/1992 calificaban como de «carácter básico» o de «aplicación plena». Asimismo, declara inconstitucionales tanto el apartado tercero de dicha Disposición Final única como los preceptos calificados como supletorios², pues todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo. En este sentido, declara el Tribunal Constitucional que es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias sobre dicha materia, al carecer de título competencial específico que así lo legitime, sin que el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 *in fine* de la CE. Por último, el Tribunal entiende que una vez declarada la ilegitimidad de la legislación supletoria sobre urbanismo llevada a cabo por el Estado con apoyo en una comprensión errónea de la supletoriedad, ha de declarar inconstitucional la simultánea derogación expresa de la legislación urbanística previa a la Constitución de los órganos de poder de todas las Comunidades Autónomas; con ello resucita («rescata» señala el Preámbulo de la Ley de Cantabria 2/2001) toda la legislación preconstitucional que había sido ya derogada por la norma posterior³. En la práctica significa que recupera su vigencia, como derecho supletorio, el RD 1346/1976, de

Una defensa matizada», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 22, 1998, pp. 155-185; AAVV, *La supletoriedad del Derecho estatal. Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1999.

² El Tribunal pretende reducir el concepto de la supletoriedad a sus correctos términos, entendida como función cuya finalidad es determinar a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito... Tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se les atribuye, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la supletoriedad que, no por ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias. Razonamientos que son aplicados por el Tribunal a la materia de urbanismo (FJ 12).

³ Como se sabe, con posterioridad, fue aprobada por las Cortes Generales la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen de Suelo y Valoraciones que trata de acomodarse al «reconocimiento» de competencias de las Comunidades Autónomas e intenta un cambio de modelo. En efecto, según el Preámbulo de la Ley, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, llevó a sus últimas consecuencias los principios de la legislación de 1956 de los que se afirma su «fracaso, que hoy es imposible ignorar, (y se) reclama una enérgica rectificación cuyo norte no puede ser otro que la búsqueda de una mayor flexibilidad que, de un lado, elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando y, de otro, asegure a las Administraciones Públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación a una coyuntura económica cambiante, en la que los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez». No obstante, y con la limitación de objeto del presente trabajo, no puede afirmarse que la nueva Ley suponga un radical cambio de sistema urbanístico, pues parece una misma concepción de régimen del suelo; debe recordarse en este sentido, que aquellas normas no fueron declaradas inconstitucionales por motivos materiales, sino «sólo» formales y competenciales, amparados seguramente en una ausencia de reflexión por parte del redactor de la norma que no pudo (o no quiso)

9 de abril, por el que se aprobó el inicial texto refundido de la Ley del Suelo.

Si algo queda claro en la Sentencia, es que la competencia exclusiva sobre urbanismo corresponde a las Comunidades Autónomas, debiendo integrarse con aquellas otras estatales que pueden producir algunos efectos puntuales en la materia urbanística, fundamentalmente en lo derivado del artículo 149.1.1.^ª En este marco, se planteaba a muchas Comunidades Autónomas una compleja situación de no fácil solución, pues el marco normativo estatal era declarado inconstitucional por el Alto Tribunal sin que existiese una alternativa clara de regulación. Tras siete años de espera de resolución de los nueve recursos, la Sentencia situó a casi todas las Comunidades Autónomas en una extraña posición en la que hubo de regularse una materia que, hasta la fecha, era cómodamente ordenada por el Estado. Además, las Comunidades parecían vivir hasta entonces en la agradable situación de no regular esta materia permitiendo que otros lo hicieran. Así, a partir de 1997 la situación no fue jurídicamente segura ni clara en el terreno de los hechos, con diversos problemas particulares planteados (y conocidos por todos) en muchos ámbitos territoriales, aparte de las interesantes cuestiones más o menos teóricas o de planteamiento suscitadas a raíz de la Sentencia. Ante esto, las Comunidades Autónomas procedieron, casi a la fuerza, a la aprobación de diversas leyes que vinieron a intentar llenar un vacío que había dejado la Sentencia aludida; leyes todas ellas que estaban elaboradas con la alarma producida por la urgencia y con una idea de cierta provisionalidad y que, además, vinieron a reproducir de forma más o menos similar el régimen recién declarado inconstitucional por el TC.

Ante esta situación, la Comunidad Autónoma de Cantabria, que sólo contaba con una normativa parcial constituida por la Ley 9/1994, de usos del suelo del medio rural, procedió a la aprobación de la Ley 1/1997, de 25 de abril, de medidas urgentes en materia del suelo y ordenación urbana. Las condiciones de aprobación de esta Ley son explicados en un inusual, por clarividente, Preámbulo. Tras exponer de forma muy clara los motivos de la declaración de inconstitucionalidad motivadora de todo esto (incluyendo también estas páginas), analiza las causas de la Ley, así como la justificación de la técnica utilizada. Reconoce el preámbulo de la Ley que «no es difícil aventurar que el panorama normativo antes descrito resulta extraordinariamente complejo y supone una permanente situación de inseguridad al tener que confiar en cada caso en el intérprete la fijación de las normas aplicables en un ordenamiento por lo demás tan complicado y dificultoso como es el urbanístico. A ello se une el hecho de que algunos de los planes generales de ordenación urbana vigentes en los municipios de la región han sido ya adaptados al texto refundido de 1992 y muchos de ellos parten de previsiones normativas y de gestión que carecen ahora de cobertura legal al ser declarada inconstitucional la normativa estatal en que se basaban, al

prever las consecuencias de una interpretación arriesgada que preceptos constitucionales de indudable trascendencia, pero de una gran indefinición.

no estar previstos algunos de esos instrumentos de gestión en la legislación estatal supletoria de 1976 y al no existir normativa autonómica propia. Descartada por inviable en el breve espacio de tiempo disponible una Ley —o incluso una delegación legislativa para elaborar un texto articulado— que abordara las especificidades de nuestra región, se ha optado por asumir como propio el Derecho estatal existente con anterioridad a la Sentencia constitucional tantas veces citada de 20 de marzo de 1997».

Como se desprende de la lectura de este Preámbulo, no sólo se descartó, al parecer, el uso (que sería absolutamente novedoso en Cantabria) de la delegación legislativa. Tampoco se procedió a la inclusión en el texto de la Ley autonómica del texto completo de la Ley del Estado que acababa de ser declarada inconstitucional. Esta última solución hubiera acarreado no sólo importantes problemas de seguridad jurídica, sino también de tramitación parlamentaria, como la conveniente apertura de un plazo para presentar enmiendas a un importante proyecto de ley así presentado, muy difícil si se hubiera acordado la tramitación conforme al procedimiento de lectura única. La solución, «atípica, provisional y transitoria hasta el momento en que pueda redactarse un Proyecto de Ley específico», reconoce el propio Preámbulo, consistió en aprobar una sola «norma de reenvío por la que, en un solo artículo, la Comunidad Autónoma asume como propio el Derecho estatal que estaba vigente con anterioridad a la Sentencia que declaró la inconstitucionalidad de numerosos preceptos del Real Decreto Legislativo 1/1992». Reenvío que se produjo «al contenido de un texto seguro y conocido cuya reproducción material se evita».

El articulado de la Ley es, como no podía ser de otra forma, extraordinariamente breve y se limita a dos artículos, determinando el primero que «en el ámbito territorial de Cantabria y hasta la aprobación de una ley de ordenación urbana de la Comunidad Autónoma regirá íntegramente como propio el Derecho estatal en vigor con anterioridad a la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997». Por su parte, en el artículo 2 se dispone que la ya citada Ley 9/1994, «mantendrá su vigencia», disposición que parecía obvia, ya que no se deroga de forma expresa y, además, «será de prioritaria aplicación», lo cual no se concreta en ninguna otra disposición, ni parece tener un claro contenido normativo, pues no se señala con respecto a qué ha de ser prioritaria su aplicación. No parece procedente, ni tampoco sería justo criticar ahora el texto de una Ley que se vio claramente condicionada por una situación jurídica externa, pero sí que puede llamarse la atención de que parece que el aparato institucional autonómico no pudo reaccionar a tiempo ante la compleja situación planteada, pues se recurrió a la poco frecuente técnica del reenvío legislativo de una normativa que ya no estaba en vigor y que había sido expulsado del ordenamiento jurídico por el Tribunal Constitucional.

De forma un tanto sorprendente y paradójica un Gobierno que había solicitado la declaración de inconstitucionalidad de una ley estatal, promueve su nueva aplicación y su reaparición, cuando ha obtenido un pronunciamiento favorable. Más aún tampoco parece comprenderse muy bien cómo

es posible que recupere vigencia una norma que ya no existe en el ordenamiento jurídico, pues «cuando la sentencia declara la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma ley, disposición o acto con fuerza de ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia» (art. 39 de la LOTC).

Las soluciones que fueron adoptadas en las diversas Comunidades que no habían procedido a aprobar un régimen del suelo propio fueron variadas. Así, destacan las Comunidades que optaron por introducir un texto articulado completo, sustancialmente igual al del Estado, como la Ley 5/1997, de 10 de junio, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana o como la Ley de Aragón 5/1999, urbanística de la Comunidad Autónoma de Aragón. O aquellas Comunidades que optaron por introducir, con una técnica algo más deficiente que en Cantabria, en el ordenamiento autonómico el articulado declarado inconstitucional. Así, la Ley de Andalucía 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana o la Ley de Extremadura 13/1997, de 23 de diciembre, reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Ambas introducen la normativa en un artículo único sustancialmente igual que, en aquel caso, dispone lo siguiente: «Se aprueba como Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al objeto de completar el régimen urbanístico de la propiedad del suelo establecida en la legislación estatal y regular la actividad administrativa en materia de urbanismo y suelo, el contenido de los artículos y disposiciones del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de junio; corrección de erratas en *Boletín Oficial del Estado*, de 4 de agosto, y corrección de errores en *Boletín Oficial del Estado*, de 19 de diciembre), declarados nulos como Derecho estatal, siguientes: «Desde luego, esta opción no parece mucho mejor que la elegida en el supuesto de Cantabria, pues parece introducir, durante el momento en que tuvo vigencia, un cierto elemento de inseguridad jurídica ante la enumeración en el larguísimo artículo único de las leyes de los artículos y de los apartados y párrafos que se declaran aplicables en las respectivas Comunidades Autónomas. La labor del operador del Derecho no pareció beneficiarse con la Sentencia referida, pero la solución adoptada por algunas Comunidades perjudicó, lejos de beneficiar, dicha función. En cualquier caso, el carácter provisional de la medida y el hecho de que con posterioridad se aprobara la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, imponía la necesidad de un texto legislativo autonómico que abordara con pretensión de complitud el Derecho urbanístico propiamente dicho, esto es, lo que hasta el momento había sido objeto del Derecho estatal preexistente.

II. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y REFORMA DE LA LEY DE CANTABRIA 2/2001, DE 25 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO DE CANTABRIA

El día 6 de marzo de 2001 se registra en el Parlamento de Cantabria certificación del Consejero de Presidencia del acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, en reunión celebrada el día 1 de marzo de 2001, que aprobó el proyecto de Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Al proyecto de Ley le acompañaba una «Exposición de Motivos y los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos», como determina el artículo 105 del Reglamento del Parlamento de Cantabria de idéntica forma a como obliga el artículo 88 de la Constitución en relación con los proyectos de ley que el Gobierno de la nación «somete al Congreso».

El proyecto se estructuraba en ocho títulos y una parte final que recogía 261 artículos, cuatro disposiciones adicionales, siete transitorias, una derogatoria y tres finales. Con el proyecto se pretendía proporcionar solución a la situación, nada clara y con unas enormes perspectivas, del urbanismo en la Comunidad de Cantabria.

La redacción del anteproyecto de ley se efectuó siguiendo lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley de Cantabria 2/1997, de 28 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional⁴ de Cantabria⁵. Tras la resolución pertinente del Consejero correspondiente, fue redactado en el marco de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo el anteproyecto de ley. Así, se inició la redacción material⁶ del texto en este centro directivo «con los estudios e informes técnicos, jurídicos y económicos que garanticen la legalidad y oportunidad» (art. 72.3 de la Ley 2/1997). Toda esta información incluía estudios técnicos de diversos

⁴ A pesar de las importantes modificaciones orgánicas introducidas en el Estatuto de Autonomía para Cantabria por la LO 11/1998, de 30 de diciembre, las leyes de Cantabria mantienen, como es lógico, su propia terminología, incluido el título de las propias leyes.

⁵ En la actualidad se está tramitando en el Parlamento de Cantabria el proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, con la intención, casi exclusiva, de adaptar sus disposiciones tanto a la última reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria, aprobado mediante Ley Orgánica 11/1998, como a las reformas producidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

⁶ Es muy numerosa la bibliografía generada en este ámbito, no obstante, puede tener un especial interés P. García-Escudero Márquez, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Madrid, 2000, en especial pp. 86 y ss. Esta profesora señala lo siguiente, en relación con la redacción de proyectos de ley en la Administración General del Estado pero aplicable igualmente a la Administración autonómica: «La ausencia de formalización del procedimiento de elaboración, unida a la falta de un órgano que tenga como función propia la elaboración de los anteproyectos de ley (pese a que las Secretarías Generales Técnicas surgieran en 1957 con esta vocación, como recuerda Rubio Llorente) hace que cada Ministro pueda decidir la organización de los trabajos en la forma que se estime más adecuada. Por lo común, será una reducida comisión *ad hoc*, compuesta por funcionarios del propio Ministerio o por expertos designados a tal fin.»

sectores profesionales afectados⁷, el Dictamen, exigido por la Ley 6/1992, de 26 de junio, del Consejo Económico Social de Cantabria, cuyo dictamen tiene «carácter preceptivo conforme a las normas vigentes» (art. 72.3 de la Ley 2/1997) y los informes de la Dirección Jurídica.

Recibido el proyecto de ley el 9 de marzo de 2000, la Mesa lo admitió a trámite y, previa audiencia de la Junta de Portavoces, acordó aplazar la apertura del plazo de presentación de enmiendas a un momento posterior. En concreto, tras la celebración de la comparecencia del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo ante la Comisión correspondiente, a fin de explicar el texto del citado proyecto de ley. No es habitual, en la práctica del Parlamento de Cantabria, demorar la apertura del plazo para presentar enmiendas a un proyecto de ley y tampoco está previsto en el Reglamento parlamentario. Sin embargo, no estaría de más y podría considerarse una práctica saludable en el marco del procedimiento legislativo la celebración de comparecencias, no ya del Consejero afectado, sino también de los sectores sociales afectados. Desde luego, no es despreciable la idea de que el Parlamento tenga acceso a cuanta información requiera y necesite para ejercer la función legislativa, accediendo a la mayor cantidad posible y mejor calidad de información y es un aspecto que ha sido incorporado en diversos Reglamentos parlamentarios, como en el artículo 139 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

Abierto el plazo para presentar enmiendas, se presentaron cincuenta y ocho, todas ellas por parte del Grupo Parlamentario PSOE-Progresistas. Dichas enmiendas, que fueron incorporadas todas ellas al texto definitivo, afectaron a diversos aspectos, algunos sustanciales, del proyecto de ley. Sin poder entrar ahora en todos los contenidos de las enmiendas sí podrían destacarse, sin perjuicio de otras también destacables, algunos de los aspectos cuya inclusión pretendía:

1. Creación de los proyectos singulares de interés regional, que serán aprobados por el Gobierno de Cantabria. Se configuran como instrumentos especiales de planeamiento territorial que tienen por objeto regular la implantación de instalaciones industriales, grandes equipamientos y servicios que se consideren importantes. Además, exigía la enmienda (y ahora la ley) que todos estos emplazamientos hayan de asentarse en más de un término municipal o que, asentándose en uno solo, trasciendan dicho ámbito por su especial incidencia económica, su magnitud o sus singulares características. Además su grado de detalle equivalente al de los planes parciales y proyectos de urbanización, debiendo producirse una declaración previa del interés regional.

2. Se añade como determinación al Plan General de Ordenación Urbana la delimitación de los sectores que sean objeto de urbanización prioritaria, con determinación de sus condiciones y plazos, incluyendo en dichos sec-

⁷ Como los estudios del Colegio Oficial de Arquitectos de Cantabria, Colegio Oficial de Arquitectos Técnicos de Cantabria, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos o la Asociación de Constructores-Promotores de Cantabria.

tores las áreas previstas para eliminar las carencias y necesidades de viviendas que pudieran existir. Se añaden más determinaciones todavía, pues «en cada uno de dichos sectores el 25 por 100, al menos, de la superficie destinada a usos residenciales se reservará para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección destinando un mínimo del 10 por 100 para la construcción de viviendas de protección oficial de régimen especial». Asimismo, se determina que «la superficie de los sectores de urbanización prioritaria no podrá exceder del 50 por 100 de la totalidad del suelo urbanizable delimitado y se determinará en función de las necesidades de cada municipio».

3. Por otra parte, se prevé la posibilidad de que el Gobierno de Cantabria pueda delegar la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana en los municipios de más de 10.000 habitantes. En estos casos, será necesario informe previo y vinculante de la Comisión Regional de Urbanismo.

4. También, mediante la introducción de una Disposición Transitoria se preveía que, en el plazo de un año, el Gobierno de Cantabria presentase un proyecto de ley de Estructuras Comerciales. Además se dispone la suspensión de los expedientes de concesión de nuevas licencias comerciales específicas para la apertura de grandes establecimientos comerciales.

5. Finalmente y sin ánimo de ser exhaustivo, se introducen modificaciones en lo relativo a la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana; modificación de los planes; efectos de la aprobación de los planes; planeamiento de los pequeños municipios; algunas determinaciones del suelo urbano, del rústico y del suelo rústico de protección ordinaria; construcciones en el suelo rústico; aprovechamiento urbanístico; expropiación forzosa; obtención de los sistemas generales; cuestiones relativas al sistema de compensación; licencias urbanísticas; disciplina urbanística; patrimonio público de suelo; edificación forzosa y, en cuanto al régimen transitorio también en lo relativo a construcciones en suelo no urbanizable o rústico y en medidas cautelares en el ámbito del litoral.

Como ya ha sido señalado, en la fase de ponencia se incorporaron al informe correspondiente todas las enmiendas presentadas, alcanzándose así un consenso inhabitual en el Parlamento de Cantabria durante la V Legislatura. El texto del informe pasó prácticamente inalterado, con la excepción de algunas enmiendas transaccionales⁸ adicionadas al dictamen de la Comisión y al texto definitivo aprobado por el Pleno, en sesión celebrada el día 11 de junio de 2001. Finalmente, se convirtió en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, siendo publicado en el *Boletín Oficial de Cantabria*, de 4 de julio de 2000, número 128, y la habitual corrección de errores el 21 de agosto de 2001. Finalmente, cuando ya era Derecho vigente se produjo la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, número 206, de 28 de agosto

⁸ Que afectaron a los artículos 16, 55, 109 y Disposición Transitoria décima.

de 2001. Posteriormente esta Ley ha sido modificada por las discutidas leyes de acompañamiento, así por la Ley 9/2001, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que introduce una modificación en el régimen transitorio para la construcción en suelo no urbanizable o rústico, que está prohibida «a excepción de las autorizadas por la Comisión Regional de Urbanismo con anterioridad al día 5 de julio de 2001 y de las viviendas contempladas en el párrafo *a*) del apartado 3 del artículo 112». También la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas de 2002 introduce algunas modificaciones en el texto de la Ley 2/2001 en lo relativo a espacios libres y equipamientos de sistemas locales, en la importante cuestión de las normas de aplicación directa y los estándares urbanísticos en el planeamiento municipal. Por su parte, la Ley de Cantabria 5/2002, de 24 de julio, de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios, sin modificar formalmente el contenido de la Ley 2/2001, de 25 de junio, introduce algunas disposiciones que vienen a incidir en la aplicación de aquella Ley. Así, entre otras cuestiones, introduce una serie de medidas cautelares en el ámbito del litoral, pues hasta tanto que se apruebe definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral regulado en la Disposición Adicional cuarta de la Ley de Cantabria 2/2001, y, en todo caso, «durante el plazo máximo de un año», en los suelos urbanizables sin plan parcial, se adoptan las siguientes medidas cautelares: «*a*) Quedan suspendidas todas las licencias de construcción de obras mayores de edificaciones destinadas a residencia o habitación. *b*) Queda suspendida la aprobación definitiva de Planes Parciales» (art. 1).

III. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA LEY

No es fácil determinar cuáles son los principios más importantes en que se inspira la Ley de Cantabria 2/2001, pues son muchos y de distinta importancia; en cualquier caso, se pueden sintetizar del siguiente modo:

1. Pretende ser la Ley plenamente respetuosa con el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cantabria. Además, se parte de la existencia de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, dictada por el Estado con base en títulos competenciales legítimos que inciden directamente sobre el urbanismo, para a partir de ella desarrollar una propia política al respecto, introduciendo alguna novedad, pero siendo eso sí plenamente respetuosa con el corpus normativo plasmado en legislación estatal precedente. A estos efectos, es importante destacar el hecho de que la Ley se dictó con posterioridad al Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, en virtud del cual se suprimió el inciso final del artículo 9, que consideraba como suelo no urbanizable aquellos terrenos que el Plan General considere inadecuados para un desarrollo urbano. Pese a la citada supresión, la Ley

de Cantabria 2/2001 ha optado por configurar dos categorías dentro del suelo rústico: el suelo de especial protección y el de protección ordinaria, el cual no es más que trasunto de las previsiones iniciales de la Ley 6/1998 y posteriormente suprimidas. Esta posibilidad ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 164/2001, de 11 de julio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la Ley estatal 6/1998.

2. La Ley tiene una intencionalidad claramente continuista con lo que se ha denominado la cultura jurídico-urbanística, es decir, con los procedimientos, terminología e instrumentos ya existentes históricamente en el ámbito del urbanismo, introduciendo novedades allí donde se ha considerado preciso con la finalidad de facilitar la gestión del urbanismo. Desde la Ley de 1956 nuestro Ordenamiento Jurídico ha ido acuñando una serie de procedimientos, instituciones y conceptos, que la Ley de Cantabria incorpora a su articulado, de forma muy clara, por lo que en modo alguno supone una ruptura con la tradición jurídico-urbanística, preservando todo el acervo jurídico acumulado en materia de urbanismo, introduciendo, no obstante, algunas novedades interesantes.

3. Como se advierte de la simple lectura del título de la Ley se ha optado por regular conjuntamente las materias «ordenación del territorio» y «urbanismo», entendiéndose que ambas son difícilmente escindibles, ya que la ordenación del territorio y el urbanismo constituyen un *continuum* sin deslinde neto y claro. A pesar de la separación existente entre ambos ámbitos competenciales desde el punto de vista orgánico en el Gobierno de Cantabria. La visión municipal del urbanismo ha de integrarse en la más amplia de la ordenación territorial. Pero, a su vez, esta perspectiva general de la ordenación territorial ha de plasmarse y concretarse en la más específica ordenación del suelo, que se hace a nivel municipal. Ello ha supuesto que la Ley contemple conjuntamente ambas perspectivas máxime teniendo en cuenta que Cantabria es una Comunidad Autónoma uniprovincial, por ello seguramente esta Ley deroga la Ley de Cantabria 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial.

4. Se pone de relieve el hecho de que sobre la materia urbanística inciden diversas Administraciones con competencias, las cuales se deben conciliar, bajo la premisa de que el urbanismo es ante todo una competencia municipal. Además las «Administraciones Públicas deberán respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias» [art. 4.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común]. La Ley trata de garantizar y respetar la autonomía municipal, consecuencia de lo cual son muchas disposiciones, como, por ejemplo, la reducción del ámbito de discrecionalidad de la Comunidad Autónoma para aprobar definitivamente un instrumento de planeamiento urbanístico (art. 71.2), la posibilidad de que el Gobierno delegue la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana en los municipios de más de diez mil habitantes (art. 71.6) o que el propio Ayuntamiento fije el porcentaje de cesión obli-

gatoria de los propietarios de suelo urbano no consolidado o urbanizable [art. 100.d)].

5. Es perceptible que ha sido intención del redactor de la Ley el intento de reducir los trámites burocráticos en la gestión urbanística, lo que supondrá agilizar la misma tanto desde el punto de vista de la iniciativa privada como de la Administración. De esta forma, se permite que el Plan General de Ordenación Urbana, respecto de suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado, se comporte además como un auténtico Plan Parcial, obviando de este modo la necesidad de aprobar otro instrumento de planeamiento de desarrollo para regular la urbanización y edificación en los mencionados tipos de suelo.

6. La Ley pretende potenciar los instrumentos administrativos de intervención en el mercado del suelo, mecanismos ya existentes en la normativa anterior y que no han dado el juego que en un principio se esperaba de ellos, apareciendo por primera vez la obligatoriedad de que la Comunidad Autónoma constituya su propio patrimonio regional del suelo previendo anualmente en la Ley de Presupuestos la consignación de cantidades suficientes para cumplir su finalidad.

La Ley 2/2001, en palabras del Preámbulo: «... pretende la mayor simplificación posible. Se manejan pocos tipos de planes, se unifica su denominación, se evitan listas de determinaciones reiterativas o englobadas en otras, se procura que la terminología empleada responda a su contenido, se define o, mejor, se especifica lo que se ha creído conveniente aclarar y, en general, se intenta articular todo el régimen jurídico desde una permanente preocupación por la sistemática, de manera que del sumario y del texto resultante se puedan deducir globalmente su contenido y su porqué... Se pretende, pues, una Ley flexible y posibilitadora. La flexibilidad del marco supone que se habilita a los municipios para elaborar planes de distinta entidad y contenidos; unos planes que van desde unas exigencias mínimas —todavía menores en los pequeños municipios o en aquellos que el Gobierno determine en atención a sus peculiaridades— a un contenido mayor o más complejo. Una especie de acordeón normativo que se amplía o se reduce. Ello no obstante, hay, sí, un mínimo de aplicación directa, que es variado y que en ocasiones puede ser modificado por el Gobierno. Y unos estándares urbanísticos, entendidos como criterios materiales que se imponen obligatoriamente a los planes y cuyo desconocimiento conlleva su radical nulidad. La flexibilidad de contenidos del planeamiento general resulta compensada con la previsión de normas protectoras más intensas, las normas de aplicación directa —que se imponen por sí mismas, con o sin Plan, y que, en todo caso, condicionan a éstos— y los estándares urbanísticos —que, aunque no son de aplicación directa, se imponen también al planeamiento municipal—. Ahí queda resguardado y protegido el ámbito o núcleo mínimo legal, el denominador normativo común a partir del cual el planificador municipal podrá ampliar las exigencias, pero no reducirlas».

La Ley, de acuerdo con una sistemática tradicional, se divide en 8 títulos, 264 artículos, 4 disposiciones adicionales, 10 disposiciones transitorias y

4 finales. El Título Preliminar lleva por rúbrica: finalidades, objeto y principios generales. En él se prevé el objeto de la norma (la regulación de los instrumentos de ordenación territorial, del uso del suelo y de la actividad urbanística), sus definiciones, señalando que corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma la función de ordenación del territorio y el ejercicio de las competencias de dirección, coordinación y control de la actividad urbanística sin perjuicio de que las funciones públicas de carácter urbanístico corresponderán con carácter general a los municipios, configurándolas todas ellas como funciones públicas sin perjuicio de la necesaria colaboración de la iniciativa privada.

Precisamente por su frágil posición (y quizá convencido de esta posición) se pretende proteger especialmente la situación jurídica del administrado, destacando sobremanera el artículo 8, en el que se señala un listado de derechos mínimos de los particulares en sus relaciones con la administración urbanística, entre ellos: a adoptar la iniciativa en la elaboración de planes urbanísticos de desarrollo; a acceder a los locales en que estén depositados los documentos de que consten los planes durante el período de información pública; a participar en el trámite de información pública de todos los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico; a obtener copias de todos los documentos originales de los planes; a obtener en el plazo máximo de tres meses una respuesta de la Administración a las peticiones y consultas que le dirijan; a iniciar gestiones para la celebración de convenios urbanísticos; a ser indemnizado en los supuestos previstos en la legislación vigente.

IV. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

El Título I (arts. 10 a 91) regula los instrumentos de ordenación del planeamiento territorial y urbanístico.

4.1. Los instrumentos de planificación territorial

La ordenación del territorio se llevará a cabo fundamentalmente mediante tres instrumentos denominados Plan Regional de Ordenación Territorial, Normas Urbanísticas Regionales y Proyectos Singulares de Interés Regional. A ellos se deben añadir los Planes Especiales de desarrollo de los dos primeros y el Plan de Ordenación del Litoral previsto en la Disposición Adicional cuarta.

El Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT) tiene como función identificar las pautas generales del desarrollo de la Comunidad Autónoma, fijar las directrices para la ordenación del territorio, establecer las prioridades de la acción económica gubernamental en el ámbito de las infraestructuras y definir el modelo territorial deseable a proporcionar a las demás Administraciones públicas para el ejercicio de sus competencias (art. 11). Su ámbi-

to puede ser el de todo el territorio de la Comunidad Autónoma; no obstante, se podrán aprobar con la misma finalidad y procedimiento de elaboración de planes comarcales de ordenación territorial.

La elaboración del PROT es bien sencilla, correspondiendo su aprobación inicial y provisional a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio, existiendo entre ambas aprobaciones un trámite de información pública por un plazo no inferior a dos meses, compitiendo su aprobación como Proyecto de Ley al Consejo de Gobierno. El plan posteriormente será remitido al Parlamento de Cantabria para su tramitación y aprobación definitiva como Ley.

Las determinaciones concretas del PROT vinculan al planeamiento municipal, debiendo los ayuntamientos afectados con planeamiento en vigor anterior al mismo iniciar la adaptación de aquél en un plazo no superior a un año.

El segundo instrumento de planificación territorial lo constituyen las Normas Urbanísticas Regionales (NUR), las cuales tienen por objeto fijar pautas normativas en relación al uso del suelo y la edificación estableciendo tipologías constructivas, volúmenes, alturas, distancias, revestidos, materiales y demás circunstancias de diseño, así como medidas de conservación del medio ambiente. Una diferencia fundamental respecto del PROT es que las NUR sólo son de obligado cumplimiento en ausencia de PGOU o actuando como complemento del mismo. Tras su tramitación administrativa con un preceptivo trámite de información pública se aprueban por Decreto del Consejo de Gobierno por lo que ostentan naturaleza reglamentaria.

El tercer instrumento de ordenación territorial viene configurado por los Proyectos Singulares de Interés Regional (arts. 26 a 29) a los que ya se ha hecho referencia, cuya regulación fue introducida por vía de enmienda parlamentaria, ya que no aparecía en el Proyecto aprobado por el Gobierno. Los citados proyectos tienen por objeto regular la implantación de instalaciones industriales, grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de ubicarse en más de un término municipal o que asentándose en uno sólo trasciendan de dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus especiales características. Pueden promoverse tanto por la iniciativa pública como privada y desarrollarse tanto en suelo urbanizable como rústico de protección ordinaria. Característica fundamental de los mismos es que tras su aprobación por el Gobierno sus determinaciones vincularán y prevalecerán sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios afectados, los cuales deberán recogerlos en su primera modificación o revisión, suponiendo su aprobación la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios.

En desarrollo del PROT o de las NUR el Gobierno puede aprobar Planes Especiales con la finalidad de concretar: el desarrollo de las infraestructuras básicas, la protección de zonas del litoral y de montaña, el abastecimiento y saneamiento de aguas, la ordenación de residuos, el suministro de energía y comunicaciones por cable, la protección del subsuelo, del paisaje, la riqueza

etnográfica, los recursos naturales y el medio rural. En ningún caso, los Planes Especiales podrán sustituir al PROT o a las NUR en su función de ordenación integral del territorio ni podrán clasificar suelo, sin perjuicio de las limitaciones de usos que puedan establecer. Ahora bien, el Gobierno, salvo en el supuesto de Planes del medio rural, y, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria novena, no podrá proceder a la aprobación de los Planes Especiales sin que previamente haya aprobado bien el PROT o las NUR que los mismos desarrollan.

El último instrumento de ordenación territorial es el denominado Plan de Ordenación del Litoral que tiene por objeto la ordenación de la zona costera de la Comunidad de Cantabria con la finalidad de establecer y fijar los criterios y normas concretas para la protección de los elementos naturales, de las playas y del paisaje litoral. El citado Plan se equipara a todos los efectos al PROT por lo que sus determinaciones vinculan y prevalecen sobre el planeamiento urbanístico, aprobándose por Ley del Parlamento. Ahora bien, el POL presenta una diferencia fundamental respecto al PROT consistente en que aquél tiene como finalidad fundamental el alcanzar la protección integral de la zona litoral, es decir, sin perjuicio de que, dado el carácter flexible que caracteriza a la Ley, su contenido y determinaciones pueden ser variables, su objetivo primordial es coadyuvar a la protección de la costa cantábrica. Su propia inclusión en una Disposición Adicional evidencia que el legislador pretendió establecer un régimen especial para un determinado ámbito territorial.

4.2. El planeamiento urbanístico

Respecto del planeamiento urbanístico municipal, la Ley reduce los tipos de planes respecto del Real Decreto Legislativo 1/1992, señalando los siguientes: Planes Generales de Ordenación Urbana, como instrumento de ordenación integral del territorio correspondiente a uno o varios términos municipales; Planes parciales de iniciativa pública o privada que tienen por objeto regular la urbanización y edificación del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable, plasmando el principio de equidistribución y desarrollando el Plan General mediante la ordenación detallada de uno o varios sectores completos; Planes especiales de desarrollo del PGOU (reforma interior en suelo urbano, sistema de espacios libres públicos y equipamiento comunitario, desarrollo del sistema general de comunicaciones, etc.); así como los instrumentos complementarios de planeamiento como los estudios de detalle, ordenanzas urbanísticas y proyectos de urbanización.

Sobre los instrumentos de planeamiento se establecen de obligado cumplimiento una serie de normas de aplicación directa y estándares urbanísticos que reducen la discrecionalidad del planeamiento que no se pueden desconocer y que su incumplimiento supondrá la denegación de la aprobación definitiva del plan. Se trata del núcleo duro de la Ley y se refieren a normas de protección del medio ambiente, del entorno cultural, del paisaje, a la

existencia de pantallas vegetales al objeto de limitar los impactos visuales de instalaciones industriales, al régimen de distancias, alturas y volúmenes, al régimen de edificabilidad, densidades y ocupación señalando como regla general que en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable la densidad máxima permitida no podrá ser superior a 70 viviendas por hectárea y la edificabilidad no será mayor de 1 metro cuadrado construido por metro cuadrado de suelo en municipios con población igual o superior a 10.000 habitantes, mientras que en el resto los anteriores parámetros se reducen a un máximo de 50 viviendas por hectárea y 0,5 metros cuadrados construidos por metro cuadrado de suelo; al mínimo de espacios libres y equipamientos de sistemas generales y locales, a la prohibición de uso residencial para los sótanos y semisótanos y a obligación de facilitar el acceso y funcionalidad de las personas discapacitadas.

De entre todas ellas, merece la pena destacar la contenida en el artículo 34 de la Ley. En los lugares de paisaje abierto y natural o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características históricas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco se acentuarán las exigencias de adaptación al ambiente de las construcciones que se autoricen y no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, colores, muros, cierres o la instalación de otros elementos limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje natural, rural o urbano, o desfiguren la perspectiva propia del mismo. Hasta aquí el artículo presenta gran similitud con el vigente 138.b) del Real Decreto Legislativo 1/1992. No obstante lo anterior, y recogiendo la doctrina jurisprudencial aprobada al efecto, la Ley de Cantabria 2/2001 introduce la novedad legal consistente en que los instrumentos de planeamiento concretarán, pormenorizarán y definirán los criterios a los que se refiere este artículo, previsión que se reitera para todas las normas de aplicación directa.

Una novedad importante de la Ley es que permite que el Plan General de Ordenación Urbana se comporte como un Plan Parcial respecto del suelo urbano no consolidado y del urbanizable delimitado estableciendo directamente su ordenación detallada y fijando el aprovechamiento medio de cada una de las unidades de actuación. De esta forma, se pretende la agilización de trámites y en definitiva el abaratamiento del suelo. Corresponde a los distintos Ayuntamientos la voluntad de llevar a cabo esa facultad debiendo en ese caso fijar en el Plan General las determinaciones específicas señaladas para los Planes Parciales en las categorías de suelo que anteriormente se ha señalado.

De esta forma, el artículo 43.3 señala que: «El Plan General de Ordenación Urbana establece la ordenación de todo su ámbito, la regulación detallada del uso de los terrenos y la edificación en el suelo urbano consolidado, así como la de los sectores del resto del suelo urbano y del urbanizable delimitado en los que se considere oportuno habilitar su ejecución sin necesidad de planeamiento de desarrollo».

En este supuesto las determinaciones contenidas en el PGOU relativas o propias de los Planes Parciales seguirán, a todos los efectos, el mismo régimen sustantivo y de modificación de los mismos.

Respecto del contenido de los Planes Generales la Ley fija unas determinaciones mínimas en su artículo 44: formulación de objetivos, clasificación y calificación del suelo, previsión de sistemas generales, catálogo de elementos arquitectónicos o naturales a conservar, ordenación detallada del suelo urbano consolidado previendo las condiciones de urbanización y edificación, relación de edificios e instalaciones que se consideren fuera de ordenación o criterios que permitan su identificación. De igual modo cuando incluya las categorías de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable delimitado deberá incluir: la delimitación de los sectores o ámbitos de ordenación de un Plan Parcial y las unidades de actuación en que se articulen, aprovechamiento medio del sector o de las unidades de actuación, esquema de los sistemas generales y de las redes de comunicaciones, dotaciones locales mínimas incluidas las obras de conexión con los sistemas generales, plazos para la urbanización de los sectores y en el suelo urbanizable delimitado el señalamiento de los denominados sectores de urbanización prioritaria cuya superficie no podrá exceder del 50 por 100 del suelo urbanizable delimitado y en los que al menos el 25 por 100 de su superficie destinada a usos residenciales se reservará para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección.

A partir de este contenido mínimo la Ley permite que el Plan contenga determinaciones generales adicionales dependiendo del grado de concreción de la entidad y necesidades del municipio. La Ley opera de esta forma como una especie de acordeón normativo, señala un mínimo inderogable como son las normas de aplicación directa y los estándares de planeamiento, fija un contenido mínimo del Plan y a partir de este mínimo faculta a los Ayuntamientos para que sobrepasen ese mínimo con determinaciones más precisas y, en caso de no hacerlo, entrarán en juego como complemento las Normas Urbanísticas Regionales.

La aprobación definitiva de los Planes Generales compete a la Comisión Regional de Urbanismo, si bien la Ley habilita al Gobierno para delegar en los Ayuntamientos de más de diez mil habitantes el acto de aprobación, reservándose la Administración Autonómica la emisión de un informe previo y vinculante. La Comisión Regional de Urbanismo únicamente puede denegar la aprobación definitiva de un PGOU por razones de legalidad o para tutelar intereses supramunicipales en relación con los cuales el Gobierno hubiera asumido competencias. Novedad destacable es que con anterioridad a la aprobación provisional el Plan deberá haber obtenido el instrumento de evaluación de impacto ambiental.

Respecto de los Planes Parciales, ya sean éstos de iniciativa pública o privada, su aprobación definitiva compete al Ayuntamiento Pleno en los municipios de más de 2.500 habitantes y en los demás supuestos a la Comisión Regional de Urbanismo.

Otra novedad importante es que si bien la aprobación definitiva de los Planes Generales compete, salvo en los supuestos de delegación, a la Comunidad Autónoma previa aprobación inicial y provisional de los respectivos Ayuntamientos, la aprobación definitiva de las modificaciones puntuales corresponde a los Ayuntamientos siempre y cuando no se trate de una modificación cualificada que tenga por objeto u ocasione una diferente zonificación o uso urbanísticos de los espacios libres y zonas verdes de uso público, aunque en este último supuesto se suprime la obligatoriedad del dictamen del Consejo de Estado.

En el supuesto de que la ausencia de Plan General afecte a intereses supramunicipales el Gobierno previo requerimiento al Ayuntamiento, y, en el supuesto de no ser atendido, podrá proceder a la elaboración y aprobación del Plan.

4.3. La clasificación del suelo

El Título II lleva por rúbrica: clasificación y régimen del suelo (arts. 92 a 116). Respecto de las clases de suelo el mismo se clasifica en urbano, urbanizable y rústico. El suelo urbano es aquel, cuyos terrenos ya transformados, el Plan General incluya por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, todo ello integrado en una malla urbana de características adecuadas para servir a las construcciones y edificaciones que permita el planeamiento. Asimismo tendrán la condición de urbanos aquellos terrenos que el Plan General incluya por estar integrados en áreas edificadas en, al menos, la mitad de su superficie, siempre que la parte edificada reúna como mínimo tres de los requisitos señalados anteriormente y los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido ya urbanizados de acuerdo con el mismo.

El suelo urbano se divide en consolidado y no consolidado, teniendo esta consideración los terrenos que el PGOU defina como tales por estar sometidos a procesos de urbanización, renovación o reforma interior, así como aquellos otros sobre los que el planeamiento prevea una ordenación sustancialmente distinta a la existente. El resto de suelo urbano tendrá la consideración de suelo urbano consolidado.

De conformidad con la Ley 6/1998, tendrá la consideración de suelo urbanizable los terrenos que puedan ser objeto de transformación y no tengan la consideración de suelo urbano o rústico. A su vez, el suelo urbanizable se califica en delimitado y residual, constituyendo el primero los terrenos que el PGOU defina por considerarlos motivadamente de urbanización prioritaria para garantizar el desarrollo urbano racional, dividiéndolo el Plan en uno o varios sectores a efectos de su urbanización. El resto de los terrenos clasificados como suelo urbanizable tendrán la consideración de urbanizable residual.

Respecto del suelo rústico la Ley subdivide el mismo en suelo rústico de especial protección y de protección ordinaria, posibilidad ésta refrendada

por la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 24 de julio, dictada con ocasión de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley estatal 6/1998. El de especial protección es aquel que esté sometido a un régimen incompatible con su transformación urbana conforme a las normas y planes de ordenación territorial o a la legislación sectorial aplicable en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales, agrícolas, de riesgos naturales acreditados, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres demaniales. De igual modo, aquellos terrenos que sean clasificados como tales por los PGOU o las NUR de forma motivada al considerar necesario preservarlos de su transformación urbana en atención a los valores que anteriormente se han citado. Por su parte, tendrán la consideración de suelo rústico de protección ordinaria los terrenos que no reuniendo los requisitos citados anteriormente, motivadamente el Plan General les reconozca tal carácter con objeto de preservarlos de las construcciones propias de las zonas urbanas y de su desarrollo urbano integral por considerarlo inadecuado al concurrir alguna de las siguientes circunstancias: las características físicas de la zona de que se trate; la incompatibilidad con el modelo urbanístico y territorial adoptado; la inconveniencia de soluciones bruscas entre el suelo urbanizable y el suelo rústico de especial protección; la preservación y encauzamiento de formas de ocupación del territorio y asentamientos no urbanos considerados desde la perspectiva y exigencias del desarrollo sostenible.

La Ley establece los derechos y deberes de los propietarios en cada clase de suelo desarrollando lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley estatal 6/1998. A este respecto es importante destacar dos regulaciones concretas. La primera de ellas relativa al deber de los propietarios de suelo urbano no consolidado y urbanizable de ceder gratuitamente al municipio, libre de cargas, el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento medio del sector o sectores que constituyan el ámbito de la equidistribución o, de no haberlos, de la unidad de actuación, o el inferior a aquel que fije el planeamiento. Por tanto, con el límite máximo del 10 por 100 cada municipio es libre de fijar el porcentaje de cesión obligatoria, asimismo podrá sustituir la cesión por su equivalente económico. En todo caso, el Ayuntamiento no participará en los costes de urbanización correspondientes a dicho suelo de cesión.

La segunda regulación es la relativa a las construcciones e instalaciones que se permiten en suelo rústico. A este respecto, se debe señalar que en ausencia de previsión más limitativa en el planeamiento territorial o urbanístico la Ley posibilita en el suelo rústico de especial protección aquellas que sean necesarias para las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales incluida la vivienda de las personas que hayan de vivir y vivan real y permanentemente vinculadas a la explotación, las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución y servicios de obras públicas y las actuaciones y usos específicos de interés público que sea imprescindible su ubicación en el mencionado suelo. Respecto del suelo rústico de protección ordinaria, además de las mencionadas anteriormente, las construcciones industriales, comerciales y de almacenamiento que sea imprescindible ubicar en dicho

suelo, las actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas y las obras de renovación y reforma de las construcciones preexistentes que no estén declaradas fuera de ordenación.

Respecto de las viviendas unifamiliares (realidad social en el ámbito de la Comunidad de Cantabria tal y como indica el Preámbulo de la Ley), en el suelo rústico de protección ordinaria sólo podrán autorizarse cuando así venga establecido en el planeamiento territorial que deberá determinar el régimen de alturas, ocupación, superficie y análogas. La Disposición Transitoria novena señala que hasta tanto en cuanto no se aprueba el planeamiento territorial de referencia quedan prohibidas las construcciones de viviendas unifamiliares en el suelo rústico a excepción de las vinculadas a la explotación agrícola-ganadera, forestal o análoga.

4.4. La ejecución del planeamiento urbanístico

En el Título III se establece el régimen jurídico de lo que usualmente se conoce como gestión urbanística, es decir, el conjunto de actuaciones tendentes a plasmar en el terreno las previsiones de planeamiento incluyendo las operaciones necesarias encaminadas a conseguir la justa distribución de beneficios y cargas y el cumplimiento de los deberes de cesión y urbanización. Se configuran las unidades de actuación en que se dividen los sectores en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable como los ámbitos territoriales delimitados para posibilitar la ejecución integrada del planeamiento, todo ello, sin perjuicio de que en el suelo urbano consolidado la gestión se debe efectuar mediante actuaciones aisladas sobre las parcelas existentes.

Regla importante es que no podrán delimitarse unidades de actuación que tengan entre sí diferencias de aprovechamiento superiores al 15 por 100 del aprovechamiento medio del correspondiente sector.

La Ley pretende llevar a cabo una labor didáctica, en esta materia siempre compleja, efectuando una serie de definiciones de conceptos como el de aprovechamiento urbanístico, aprovechamiento medio, aprovechamiento privado y estableciendo de forma detallada los gastos de urbanización a sufragar por los interesados (art. 128) entre los que se encuentran como novedad la canalización e instalación de las redes de telecomunicaciones.

En cuanto a los sistemas de ejecución del planeamiento o sistemas de actuación la Ley prevé cuatro, ya que a los tres sistemas tradicionales (compensación, cooperación y expropiación) incorpora el sistema de concesión de obra urbanizadora ya existente en otras legislaciones autonómicas. Será la administración municipal la que debe elegir el sistema de ejecución según sus necesidades. Todo ello, sin perjuicio de separarse de los mismos a través de un convenio de gestión.

Como novedad destacable respecto de otras leyes autonómicas en relación al sistema de concesión de obra urbanizadora se ha de señalar que la norma pretende garantizar al máximo el derecho de propiedad de los

particulares mitigando de esta forma las críticas doctrinales que se han efectuado a este sistema de actuación relativas a su pretendido alcance confis-catorio. De este modo, el artículo 170 señala que antes de la convocatoria pública del concurso el Ayuntamiento debe notificar el proyecto de cláusulas a los propietarios a fin de que los mismos puedan presentar las alegaciones que tengan por conveniente. De igual modo, el citado artículo prevé un derecho de concesión preferente a favor de la totalidad de los propietarios del ámbito afectado, ya que, efectuada la adjudicación provisional, el acuerdo se notificará a los mismos para que en el plazo de un mes puedan ejercitar el derecho de concesión preferente.

V. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA EDIFICACIÓN Y EN EL MERCADO DEL SUELO

5.1. La intervención en la edificación y uso del suelo

En el Título IV se regulan las licencias urbanísticas, de primera ocu-pación, de apertura, de actividades clasificadas, las relaciones entre los dife-rentes tipos de licencias, su régimen jurídico y procedimiento de obtención.

La Ley prevé que las licencias de obras menores habrán de otorgarse en el plazo de un mes desde su solicitud y las restantes en el de tres meses. Transcurridos estos plazos sin haberse notificado resolución expresa opera el silencio administrativo positivo sin que, en ningún caso, se puedan adqui-rir por silencio licencias en contra de la legislación o del planeamiento urba-nístico que adolezcan de vicios esenciales determinantes de su nulidad o que en sí mismas constituyan infracción urbanística manifiestamente grave.

Regla interesante es la prevista en el apartado *d)* del artículo 190 que conecta con la norma de aplicación directa de protección del paisaje trasunto del vigente artículo 138.*b)* del Real Decreto Legislativo 1/1992, al disponer que los Ayuntamientos podrán exigir que los proyectos de edificación que afecten a una determinada zona incorporen un estudio de adaptación al entorno en el que, mediante una simulación fotocompositiva se verifique el cumplimiento por el edificio proyectado de su adaptación al entorno ambiental y paisajístico.

A continuación, regula el deber de conservación y su límite la declaración de ruina, previendo cuatro supuestos de ruina (funcional, económica, fuera de ordenación e inminente) y previendo las órdenes de ejecución que los Ayuntamientos de oficio o a instancia de parte pueden dictar con la finalidad de que los propietarios de terrenos y edificaciones los mantengan en con-diciones de seguridad, salubridad y ornato. Como novedad, el artículo 201.4 señala que cuando la obra a realizar exceda del deber legal de conservación, el exceso deberá sufragarse con fondos municipales debiendo el Ayunta-miento incluir la subvención correspondiente en la propia orden de eje-cución, sin perjuicio de la posterior valoración definitiva.

5.2. La intervención en el mercado del suelo

El Título VII lleva por rúbrica «Instrumentos de intervención en el mercado del suelo». En primer lugar, regula los patrimonios públicos del suelo que los Ayuntamientos de más de cinco mil habitantes deben constituir con la finalidad de obtener reservas para actuaciones de iniciativa pública, regular el mercado de terrenos y facilitar la ejecución del planeamiento. El artículo 231 fija la obligación de los Ayuntamientos citados de consignar en sus presupuestos una cantidad equivalente al menos al 10 por 100 de los ingresos tributarios obtenidos con destino al patrimonio municipal del suelo. De igual modo, el artículo 238 establece que la Comunidad Autónoma deberá constituir, mantener y gestionar su propio patrimonio del suelo con la finalidad de encauzar y desarrollar la ordenación del territorio, obtener reservas de suelo para actuaciones de interés autonómico y apoyar las acciones urbanísticas legalmente asignadas a los patrimonios municipales.

En este mismo Título se regula el derecho de superficie que las Administraciones Públicas y entidades dependientes de ellas pueden constituir sobre terrenos de su propiedad con destino a la construcción de viviendas de protección pública, instalación de industrias o a otros fines de interés social. Los derechos de tanteo y retracto, titularidad del correspondiente Ayuntamiento sobre las áreas de suelo urbano o urbanizable previamente delimitadas con el fin de intervenir en el mercado inmobiliario y coadyuvar al cumplimiento de las limitaciones de precio en las compraventas de viviendas de protección pública.

Asimismo, regula la obligación de edificar, en el sentido de que el propietario de solares sin edificar y construcciones en ruina deberá comenzar la construcción dentro del plazo fijado en el planeamiento o, en su defecto, en el de tres años desde que la parcela merezca la calificación de solar o desde la declaración administrativa de ruina. Los Ayuntamientos de más de cinco mil habitantes podrán crear un Registro de Solares en el que se incluirán los solares sin edificar y las construcciones ruinógenas una vez transcurrido el plazo señalado anteriormente. La inclusión de un bien en el Registro supone la imposibilidad del propietario de edificar y la enajenación del mismo en pública subasta con el fin de que el adjudicatario lleve a cabo las obras de edificación.

VI. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

6.1. La disciplina urbanística

El Título V contempla la disciplina urbanística sin grandes novedades respecto a la normativa precedente, salvo la regulación en su Capítulo 1 de la inspección urbanística, potestad administrativa que tiene por finalidad la investigación y comprobación del cumplimiento de la legislación y el pla-

neamiento territorial y urbanístico, practicando cuantas diligencias, pruebas, mediciones y propuestas de incoación de expedientes sancionadores fuesen necesarios.

A continuación se establece el régimen de protección de la legalidad urbanística debiéndose destacar por novedosa la regla prevista en el artículo 213 relativa a que las órdenes de suspensión, paralización o demolición de las obras, usos o edificaciones en los supuestos de ejecución sin licencia o sin ajustarse a la misma deben ser notificadas a las empresas suministradoras de agua, energía y telefonía para que en el plazo de cinco días procedan a la suspensión de los suministros.

La Ley prevé un régimen de infracciones y sanciones administrativas en materia de urbanismo. Clasifica las primeras en muy graves, graves y leves, tipificando las muy graves como aquellas acciones y omisiones que constituyan un evidente incumplimiento de las normas previstas en la Ley o en el planeamiento relativas al uso del suelo y edificación y que afecten a superficies destinadas a zonas verdes, espacios libres, equipamientos y dotaciones de dominio público, sistemas generales y suelo rústico de especial protección. Regla especial es la prevista en el artículo 226 en virtud de la cual una vez que las sanciones por infracciones graves sean firmes el órgano que la impuso podrá acordar su publicación en el *Boletín Oficial de Cantabria*, con indicación de la índole de la infracción y la identificación del sancionado.

6.2. La organización administrativa

El Título VII regula la organización administrativa configurando tres órganos diferenciados como son la Comisión Regional de Urbanismo, la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Los dos primeros como órganos administrativos de gestión en materia de urbanismo y ordenación territorial respectivamente y, el último de ellos, como órgano consultivo y de participación social adscrito a la Presidencia del Gobierno y compuesto por las distintas Administraciones Públicas, Colegios Profesionales, Universidad, asociaciones empresariales, sindicatos y fundaciones.

Por Decreto 103/2001, de 31 de octubre, se reguló la composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Urbanismo y por Decreto 122/2001, de 21 de diciembre, la de Ordenación del Territorio.

VII. EL RÉGIMEN TRANSITORIO

La Ley prevé un régimen transitorio flexible y no traumático. Así sin perjuicio de la aplicación inmediata de las normas de aplicación directa, los instrumentos de planeamiento urbanísticos existentes conservarán su vigencia debiendo adaptarse a la Ley en el plazo máximo de cuatro años y, en todo caso, con ocasión de la primera modificación transcurrido dicho plazo

o cuando sin haber transcurrido se tramite cualquier modificación de los mismos que suponga una alteración de la clasificación del suelo. No obstante, se permiten modificaciones de los Planes consistentes en la calificación del actual suelo no urbanizable en cualquiera de las clases de suelo rústico que la ley contempla, o en la transformación de suelo no urbanizable ordinario en suelo urbanizable residual.

Respecto de los instrumentos de planeamiento urbanístico en tramitación si no hubieran sido aprobados provisionalmente a la entrada en vigor de la Ley (5 de julio de 2001) deberán adaptarse a sus determinaciones. De gran trascendencia son las reglas contenidas en las Disposiciones Transitorias octava, novena y décima. En virtud de la primera de ellas quedan suspendidos los expedientes de concesión de nuevas licencias comerciales para la apertura de grandes establecimientos comerciales hasta la aprobación de la futura Ley de Estructuras Comerciales. De conformidad con la Transitoria novena ya comentada, hasta la aprobación del pertinente planeamiento territorial (PROT o planes especiales del medio rural) quedan prohibidas las construcciones de viviendas unifamiliares en el actual suelo rústico o no urbanizable salvo la vinculada a la explotación agrícola-ganadera.

La Disposición Transitoria décima señala que hasta que se produzca la aprobación del Plan de Ordenación del Litoral y, durante el plazo máximo de un año en los municipios costeros de Cantabria y en el ámbito de la zona de influencia de la Ley de Costas (500 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar y de las rías) quedan suspendidas todas las licencias de construcción de obras mayores de edificaciones destinadas a residencia o habitación, así como la aprobación definitiva de los Planes Parciales. No obstante, la Ley faculta al Gobierno para modular estas medidas cautelares de forma motivada y en atención a circunstancias relevantes de interés general. Transcurrido el plazo de un año previsto en la Disposición Transitoria y con la finalidad de evitar la consolidación de situaciones urbanísticas que menoscabaran la efectividad del Plan de Ordenación del Litoral se ha aprobado la Ley de Cantabria 5/2002, de 24 de julio, de Medidas Urbanísticas en el Ámbito del Litoral, en virtud de la cual se prorrogan las medidas cautelares vigentes durante la tramitación administrativa del POL.