

1.5. DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANTABRIA (pp. 2-24)

—

1.5. DRET I POLÍTiques AMBIENTALS A CANTÀBRIA (pp. 25-46)

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universidad de Cantabria

SUMARIO: 1. La renuencia del legislador ante la ejecución de sentencias de derribo. 2. Los caminos como técnica de fomento ambiental. 3. La protección del ambiente nocturno: el control de la contaminación lumínica. 4. Las nuevas normas urbanísticas regionales.

1. La renuencia del legislador ante la ejecución de sentencias de derribo

No es infrecuente que la Administración condenada a dictar un acto o realizar una determinada actividad material disimule su incumplimiento con actuaciones que solo de manera formal o aparente dan satisfacción al fallo. Es lo que la jurisprudencia viene denominando “la insinceridad de la desobediencia disimulada” (SSTS de 27 de enero de 1965 [Arz. 165], de 21 de junio de 1977 [Arz. 2940]), expresión referida a los supuestos en que la Administración renuente al cumplimiento opta por llevarlo a cabo solo de manera defectuosa o aparente, buscando “formas de inejecución indirecta, como son, entre otras, la modificación de los términos estrictos de la ejecutoria, la reproducción total o parcial del acto anulado o la emisión de otros actos de contenido incompatible con la plena eficacia del fallo” (STC 167/1987, de 28 de octubre), incluida la modificación sobrevenida del planeamiento urbanístico que servía de marco normativo a la sentencia para que devenga legalmente imposible su ejecución.

La jurisprudencia constitucional ha llamado la atención sobre la necesidad de que los órganos judiciales no desfallezcan frente a la Administración renuente y reaccionen contra tales actuaciones o comportamientos enervantes del contenido material de las decisiones judiciales, haciendo uso de todas las medidas legalmente disponibles para asegurar su ejecución, pues en algún caso es también la propia inactividad o pasividad del órgano judicial la que propicia la desidia administrativa (así, SSTC 67/1984, de 7 de junio; 167/1987, de 28 de octubre; 153/1992, de 19 de octubre, o 41/1993, de 8 de febrero).

Pero también en ocasiones no es la Administración, sino el propio legislador quien, sometido a la presión política de los afectados —tanto más intensa cuanto mayor es la proximidad o inmediatez entre estos y los representantes parlamentarios (como sucede en los parlamentos de regiones pequeñas)—, puede mostrarse contrario al cumplimiento de los fallos judiciales y, por lo tanto, de las leyes que los sustentan.

Cuando las dificultades que impiden ejecutar la sentencia en sus propios términos no son de orden físico (material o técnico) sino meramente jurídico, como las que pueden derivarse de la aprobación de una ley que “legaliza” o conforma a derecho lo que antes era contrario a él, la ejecución se enfrenta a una imposibilidad legal: la efectividad del fallo queda supeditada o subordinada al reconocimiento o respeto de una situación jurídica que (legalmente) se considera superior o preferente, y, por lo tanto, aquélla debe alcanzarse o realizarse por un medio o modo alternativo que no comprometa la integridad de esta última.

La causa más habitual de imposibilidad legal es la modificación sobrevenida de la normativa aplicable: la aprobación de leyes o reglamentos que otorgan respaldo o cobertura jurídica al estado de cosas contra el que se promovió el pleito y para cuya modificación se dictó la sentencia y se insta a su ejecución, de tal modo que esta ejecución se revela contraria al nuevo marco normativo y, en buena medida, inútil, pues aun llevada la sentencia a cumplido efecto podrían inmediatamente devolverse las cosas a su estado original antes del pleito, por no impedirlo la legalidad vigente (por ejemplo, STS de 25 de marzo de 1971 [Arz. 1725] y ATS de 20 de noviembre de 1987 [Arz. 9334]).

Imposibilidad legal o jurídica que puede tener origen en la innovación normativa (no exenta de límites, como se comprobará luego en relación con las modificaciones del planeamiento y las denominadas *convalidaciones legislativas*), como se ha dicho, pero que también puede derivar del efecto propio de otros actos o negocios cuyas consecuencias jurídicas puedan considerarse preferentes o merecedoras de mayor protección que el derecho o interés legítimo reconocido por sentencia (no es preferente, por ejemplo, la condición de tercero adquirente de buena fe, pues, según la STS de 26 de septiembre de 2006 [Arz. 6665], “carece de trascendencia a los efectos de impedir la ejecución de una sentencia que impone la demolición del inmueble de su propiedad por no ajustarse a la legalidad urbanística, pues la fe pública registral y el acceso de sus derechos dominicales al Registro de la Propiedad no subsana el incumplimiento del ordenamiento urbanístico, ya que los sucesivos adquirentes del inmueble se subrogan en los deberes urbanísticos del constructor o del propietario inicial, de manera que cualquier prueba tendente a demostrar la condición de terceros adquirentes de buena fe

con su derecho inscrito en el Registro de la Propiedad carece de relevancia en el incidente sustanciado”; en idéntico sentido, STS de 4 de febrero de 2009 [Arz. 170037]). Aunque esto último será menos frecuente, pues sobre los actos y las disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias pesa una amenaza de nulidad.

En efecto, el artículo 103.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJ) advierte que “serán nulos de pleno Derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento”, correspondiendo al órgano judicial encargado de la ejecución declarar su nulidad por los trámites del incidente de ejecución, salvo que carezca de competencia para ello (art. 103.5 LJ). Previsión que encuentra correlación en el artículo 108.2 LJ — conforme al cual “si la Administración realizare alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo, el Juez o Tribunal, a instancia de los interesados, procederá a reponer la situación al estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento”— y sobre cuyo alcance es preciso hacer dos indicaciones.

En primer lugar, adviértase que los actos o las disposiciones contrarios a los pronunciamientos de la sentencia pueden ser posteriores a ella, pero también anteriores si la Administración se anticipa a la resolución judicial que presume que le será desfavorable. En este último caso, el recurrente puede y debe ampliar o extender su recurso a la nueva actuación administrativa con el fin de que sea también revisada y anulada por la sentencia; mas, con independencia de que lo haga o no, aquella actuación podrá considerarse incurso en un vicio de invalidez (sobrevenida, si se quiere) si, resultando contraria a los pronunciamientos de la sentencia, se ha realizado con la finalidad de eludir el cumplimiento de esta última. Y, por lo tanto, también se podrá reaccionar contra dicha actuación por medio del incidente de ejecución (arts. 103.5 y 109 LJ).

En segundo lugar, en relación con la última condición apuntada, debe apreciarse la dificultad probatoria que encierra ese requisito intencional o subjetivo —la voluntad de eludir el cumplimiento de la sentencia—, que, de darse, sitúa la actuación administrativa en el terreno propio (e ilegal) de la desviación de poder. Teniendo en cuenta esa

dificultad de probatoria (nada infrecuente ante la desviación de poder), alguna jurisprudencia hace uso de una presunción *iuris tantum* que deduce la voluntad o intencionalidad de la mera constatación de la actuación contraria a los pronunciamientos de la sentencia, de forma que traslada a la Administración la carga de demostrar o probar que dicha actuación no se produjo con aquella desviada e ilegal intención (así SSTS de 10 de diciembre de 2003 [Arz. 2004\107] y de 4 de mayo y de 12 de julio de 2004 [Arz. 5298 y 4242]). Una presunción jurisprudencial que resulta cuando menos controvertida, pues contrasta con (y en cierto modo desplaza) la presunción legal de validez que de modo general refuerza la ejecutividad o eficacia de los actos y las disposiciones administrativos y sobre la que descansa el privilegio de la autotutela administrativa, y revela cierto grado de desconfianza hacia el actuar de las administraciones públicas.

En materia ambiental y urbanística no es infrecuente que la Administración dicte disposiciones que contrarían los pronunciamientos de una sentencia, como sucede con la variación de las condiciones reglamentarias de ejercicio de una actividad para posibilitar la continuidad de algunas empresas que, de otro modo, deberían cerrar por no satisfacer las exigencias de índole ambiental, o con las modificaciones o innovaciones en los instrumentos de planeamiento urbanístico que devuelven al redil de la legalidad urbanística actuaciones ilegales conforme al planeamiento precedente utilizado como referencia o marco normativo de la sentencia.

Pues bien, si la modificación sobrevenida del planeamiento (o de los reglamentos u ordenanzas ambientales) no tiene otra finalidad que eludir o evitar el cumplimiento de la sentencia, las nuevas disposiciones adolecerán de nulidad radical y carecerán de validez, por lo que podrá llevarse a efecto la sentencia en sus propios términos (así, SSTS de 23 de julio de 1998 [Arz. 5883], de 5 de abril de 2001 [Arz. 3030] —esta última, del caso Fortí de la Reina— y de 1 de marzo de 2005 [Arz. 2367]). Por el contrario, si la modificación obedece al interés público y se motivan suficientemente las razones objetivas que la justifican, descartándose que se haya efectuado solo para eludir el cumplimiento del fallo, este no podrá ejecutarse en contra de la nueva ordenación (por ejemplo, SSTS de 30 de noviembre de 1996 [Arz. 8444], de 22 de enero de 1997 [Arz. 290], de 24 de septiembre de 2001 [Arz. 7947] y de 28 de marzo de 2006 [Arz. 3138]),

siendo esta la causa de imposibilidad legal de ejecución que obligará al órgano judicial a identificar y adoptar las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, o a fijar, en su caso, la indemnización que proceda, conforme a lo que se ha explicado anteriormente. Por consiguiente, para determinar si los cambios en el planeamiento son causa de inejecución de la sentencia, habrá que estar al examen de las circunstancias del caso concreto, como viene haciendo la jurisprudencia conforme al criterio señalado.

Sin embargo, la sanción de nulidad que contempla el artículo 103.4 LJ, referida a los actos y las disposiciones administrativos, no alcanza a las disposiciones legislativas contrarias a los pronunciamientos de las sentencias. Se trata del fenómeno de las leyes de convalidación legislativa o de punto final dictadas con el propósito de legalizar y conservar actuaciones urbanísticas jurídicas (licencias, instrumentos urbanísticos) o materiales (construcciones) realizadas con infracción de la legislación vigente y, por tal motivo, afectadas por una sentencia que declara su ilegalidad y nulidad y ordena, eventualmente, la reposición de la situación (jurídica o material) a su estado originario. Una sentencia que deviene inejecutable en sus propios términos (imposibilidad legal) tras el cambio legislativo.

Pues bien, parece posible encuadrar en ese fenómeno la reciente Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, por más que el legislador parezca querer ocultar la verdadera finalidad o intención de estas medidas que, silenciadas o disimuladas en la exposición de motivos, afloran sin disimulos en el brevísimo debate de su, igualmente corta, tramitación parlamentaria¹, que obtuvo el respaldo unánime, también es preciso destacarlo, de todos los grupos políticos parlamentarios.

Mas para explicar el verdadero alcance y finalidad de esta ley es preciso detenerse antes a conocer sus antecedentes.

¹ La toma en consideración (debate y votación), la propuesta de tramitación directa en lectura única y el debate y la aprobación de la proposición de ley de la que trae causa esta ley, presentada por los grupos parlamentarios Popular, Regionalista y Socialista, se produjeron en una sola sesión, el día 26 de julio de 2010, que duró una hora y veinte minutos. En esa misma sesión se aprobó una proposición no de ley para impulsar las modificaciones normativas necesarias para garantizar el cobro de indemnizaciones a los afectados por los derribos.

Uno de los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio —técnica político-administrativa que delimita y organiza el uso del suelo— es la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Un objetivo que resulta particularmente complejo y controvertido en espacios sometidos a la presión de una intensa demanda residencial, como sucede, en nuestro país, con el territorio litoral, espacio víctima de desmedidos intereses económicos que, en muchos casos amparados por la corrupción administrativa, han propiciado excesos urbanísticos de nefastas consecuencias ambientales. Excesos con proyección, incluso, sobre el orden económico general que corroboran la necesidad y la importancia de limitar la voracidad de los procesos económicos, que deben subordinarse a las exigencias racionales de la sostenibilidad.

El litoral cántabro, como puede fácilmente comprenderse al contemplarlo, también se ha visto sometido a esa presión, con diferente respuesta y efectos en cada municipio costero, dependiendo —justo es reconocerlo— del grado de sensibilidad, responsabilidad y honestidad políticas de las autoridades municipales y autonómicas encargadas del gobierno.

Para frenar la degradación de la franja costera, precisamente, se aprobó la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (POL). A decir verdad, la necesidad de limitar el crecimiento de los pueblos ribereños del mar se barajó ya al elaborar la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, pero las diferencias entre los partidos que formaban el gobierno de coalición (PP-PRC) en torno a la intensidad de la protección que debía dispensarse impidieron alcanzar un acuerdo en ese momento y aconsejaron aplazar la elaboración del Plan. Así lo dispuso la DA 4.^a de dicha Ley, conforme a la cual, además, se excluyó la aplicación del POL en los suelos urbanos (clasificados o de hecho), urbanizables con plan parcial o dotados ya de algún instrumento especial de protección (un plan de ordenación de los recursos naturales, por ejemplo); previsión acompañada de otras medidas de tipo preventivo o cautelar, como la suspensión del otorgamiento de licencias de obras mayores o de la aprobación definitiva de planes parciales (DT 10.^a, completada luego por la Ley de Cantabria 5/2002, de 24

de julio, de Establecimiento de Medidas Cautelares Urbanísticas en el Ámbito del Litoral).

El POL se concibió, por lo tanto, con un propósito esencialmente prospectivo: debía proteger o preservar los espacios urbanísticamente vírgenes, los no desarrollados, “congelando” el *statu quo* urbanístico preexistente que, por razones económicas, era ya en buena medida irreversible. Dicha solución era realista y, probablemente, la única viable, aunque haciendo “foto fija” se viniera a consagrar el agresivo y desmesurado desarrollo urbanístico que habían tolerado y aun fomentado algunos municipios costeros, mientras que, paradójicamente, se reducían drásticamente las posibilidades de crecimiento de aquellos municipios que habían mantenido una actitud más prudente, ordenada y conservacionista; municipios que en cierto modo resultaban penalizados o discriminados por y frente al crecimiento indiscriminado que habían auspiciado otros, sin que pareciera que fueran a ser compensados por ello. De ahí que la elaboración del POL resultara muy compleja tanto desde el punto de vista técnico como político y social, residiendo las diferencias de criterio no tanto en la necesidad del Plan, generalmente aceptada, cuanto en el contenido de sus determinaciones (por la extensión, tierra adentro, de su ámbito de aplicación, por los criterios de zonificación elegidos, por su diferente incidencia económica sobre los municipios afectados, etc.), que trataban de contener el crecimiento urbanístico de algunos pueblos en agravio comparativo con los que ya habían desarrollado sus suelos. Diferencias de criterio que suscitaron polémicas avivadas también por las luchas y los intereses de partido, según el color del gobierno municipal, y que llevaron al planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local ante el TC por parte de 17 de los 37 municipios afectados (Conflicto 1501-2005, admitido a trámite por Providencia de 21 de junio de 2005 y aún pendiente de resolución).

Por otro lado, el POL era un instrumento de ordenación territorial, no urbanística, de modo que si, como se ha dicho, los suelos ya habían sido clasificados como urbanos o ya habían sido ordenados con un plan parcial o con un instrumento específico de protección, prevalecía esta ordenación urbanística previa sobre la territorial, por lo que la continuidad o coherencia de las áreas de protección del POL se veía localmente alterada por la existencia, en su interior, de espacios o islotes en los que dicho

instrumento no era aplicable. Si ahora añadimos que, estando ya vigente el POL, los tribunales declararon nulos algunos instrumentos de planeamiento, rechazando la condición de urbanos de algunos suelos o dejando sin efecto sus planes parciales y anulando las licencias otorgadas para edificar en ellos, una nueva problemática cobra nitidez: la suerte o el destino de edificaciones ilegales afectadas por sentencias de derribo y construidas sobre suelos (no urbanos o desprovistos de plan parcial) en los que, por hallarse sometidos a la protección que dispensa el POL, no resulta posible la edificación. Unas edificaciones abocadas, en principio, a la demolición, salvo que, por alterarse las determinaciones del POL o su clasificación y ordenación urbanísticas, pudiera evitarse la ejecución en sus propios términos de las sentencias.

En este punto parece oportuno añadir que, al igual que el POL, pero desde la perspectiva paisajística, la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, exige que la edificación se adapte al ambiente, por lo que se obliga a los instrumentos urbanísticos a concretar, pormenorizar y definir criterios de protección paisajística en su ámbito de aplicación. Exigencia que también fue ignorada al instrumentar y autorizar ciertas actuaciones urbanísticas con un desigual resultado, pues, habiéndose impugnado algunas de ellas y otras no, la demolición de algunas edificaciones no vendría ya a restaurar la morfología del paisaje igualmente alterado por las demás construcciones y, por ello mismo, se percibía inicua y hasta arbitraria.

Como es comprensible, la amenaza del derribo cayó como una losa sobre el ánimo de los propietarios de las edificaciones involucradas en esa situación, siendo, por otra parte, un colectivo numeroso, ya que, por las situaciones mencionadas u otras similares, no fueron pocas las sentencias de derribo dictadas por los tribunales que afectaban a urbanizaciones enteras construidas en la reciente década del ladrillo. Pero los afectados no se resignaron y se dispusieron a dar batalla para evitar la demolición de sus viviendas, para lo que formaron asociaciones (la más activa, probablemente, AMA —Asociación de Maltratados por la Administración—, que agrupó a casi 4.000 afectados).

La presión social y mediática de los propietarios de los inmuebles afectados por dichas viviendas (la mayoría de ellos, por lo demás, víctimas de la desaprensión de constructores y autoridades urbanísticas o de la mala administración), la necesidad de

acompañar el derribo con las indemnizaciones debidas, la complejidad material y el coste de las operaciones de reposición de las cosas a su estado anterior o incluso la renuncia de las empresas de demolición a involucrarse en los trabajos de derribo por las amenazas que recibían sus empleados, ralentizaron y postergaron la ejecución de las sentencias, la cual incluso se llegó a poner en duda —con fundamento, a la vista de los acontecimientos posteriores—, en detrimento de la seguridad jurídica y de la confianza en el Estado de Derecho en lo que respecta a la perspectiva de las asociaciones ecologistas o vecinales y de los particulares que denunciaron las ilegalidades urbanísticas.

A dicha presión quedó sometido también el Parlamento de Cantabria, que aprobó un pronunciamiento político de dudosa finalidad y alcance. Descartada por la jurisprudencia la constitucionalidad de las denominadas leyes de convalidación legislativa o de punto final dirigidas a soslayar el cumplimiento de fallos judiciales (SSTC 73/2000, de 12 de marzo —presa de Itoiz—, y 273/2000, de 15 de noviembre —canon de saneamiento catalán—), el Parlamento intentó contener el problema en el ámbito ejecutivo o administrativo, dirigiendo al Gobierno una ambigua proposición no de ley, de fecha 17 de diciembre de 2007 y aprobada con el asentimiento de todos los grupos parlamentarios, en la que le instaba a que en el plazo “más breve posible”, “desde el respeto a la ley y a los intereses públicos”, formulara un plan para “dar solución, en la medida de lo legalmente viable”, a los problemas planteados por las sentencias de derribo, teniendo en cuenta la situación de los afectados y considerando incluso “la posible subsanación de los requisitos formales o de procedimiento” o “la posible legalización de los inmuebles”.

Es comprensible que el Parlamento expresara y compartiera la preocupación por los afectados (víctimas de estos embrollos urbanísticos, como he dicho) y que tratara de proporcionarles alguna asistencia o apoyo. No lo es tanto que se soslayara o silenciara el superior valor de los bienes ambientales perjudicados —altamente ensalzados, en cambio, cuando se procedió a aprobar el POL— o se pusiera implícitamente en duda la justificación de los derribos judicialmente acordados, lo que contribuye a incrementar la sensación de impunidad que suele rodear la infracción urbanística, propicia la demora o la inactividad de la Administración responsable del cumplimiento de las sentencias y

genera expectativas (ahora parece que bien sólidas) e incertidumbre sobre su inexecución. Tal fue la incertidumbre o confusión sobre la viabilidad y finalidad de la ejecución, que incluso la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Cantabria llegó a dictar alguna providencia que paralizaba los trámites de ejecución de diversas sentencias de derribo e instaba al Gobierno a que le aclarara e informara sobre sus planes de actuación en relación con la mencionada proposición parlamentaria.

A tan incierta situación conducen los sobreentendidos que sugiere la lectura de esa proposición, por más que se aluda en ella al “respeto de la ley y los intereses públicos”. Sobreentendidos que justifican su crítica, dicho sea con todo respeto a la institución.

Una crítica que debe reiterarse a la vista de la aprobación reciente de las medidas urgentes que contiene la Ley que ahora nos ocupa —la citada Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio—, de la que puede considerarse antecedente el plan que el Gobierno presentó en respuesta a la mencionada proposición no de ley.

En efecto, siguiendo con esta historia, en octubre del 2008 el Ejecutivo cántabro presentó un plan sobre (no digo para) la ejecución de sentencias de derribo en Cantabria (puede verse la comparecencia del consejero de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo, Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, núm. 54, de 22 de octubre, Serie B, págs. 903 y ss.), que relacionaba y clasificaba la situación de las actuaciones urbanísticas afectadas según la naturaleza y el alcance de las irregularidades cometidas, su reversibilidad física o jurídica y las alternativas existentes. Más concretamente, por lo que se refiere al POL, el Plan iba acompañado de un estudio que detallaba el contenido de cada sentencia, cómo quedaba afectado el suelo por el planeamiento territorial y por el urbanístico, y en qué medida la modificación de este o la zonificación en aplicación del planeamiento territorial podían, en su caso, salvar las edificaciones u ofrecer otras alternativas, sin descartar la realización de expropiaciones, la conclusión de convenios urbanísticos específicos o el reconocimiento de compensaciones o indemnizaciones para los afectados, lógicamente.

Pues bien, de esa casuística traen causa las medidas urgentes que contempla la Ley 6/2010. Así, la Ley permite realizar modificaciones puntuales del planeamiento urbanístico para reclasificar suelos que, estando inicialmente excluidos de la aplicación del POL por la citada DA 4.^a, quedaran finalmente sujetos a este por no ser urbanos o

haber sido anulados sus planes parciales de desarrollo (art. 1). Permite también asignar a dichos suelos usos residenciales, salvo cuando por su ubicación les corresponda alguna categoría de protección ambiental (art. 2). Permite determinar específicamente la zonificación que, según el POL, les corresponda (art. 3). Permite resolver caso por caso sobre la necesidad de someter a evaluación ambiental dichas modificaciones atendiendo al carácter menor de estas o a su escasa magnitud territorial (art. 4). Y fija un plazo de 10 meses para realizar dichas modificaciones puntuales, de modo que, transcurrido ese plazo, los planeamientos habrán de adaptarse al POL siguiendo los más complejos trámites de la revisión del planeamiento (DF 2.^a).

Además, por lo que respecta a la protección del paisaje, alterado por algunas de las actuaciones urbanísticas reprobadas, la Ley (modificando el art. 34 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, e incorporando a ella un nuevo art. 211 bis) permite que los instrumentos de planeamiento establezcan tanto criterios de carácter general, aplicables en todo su ámbito territorial, como criterios específicos y diferenciados para espacios concretos de dicho ámbito (art. 5). Y también permite dejar sin efecto las órdenes de demolición recaídas sobre edificaciones realizadas en infracción de las normas de protección del paisaje si los propietarios acreditan la desaparición sobrevenida de los valores paisajísticos que justificaban la aplicación de dichas normas, por la transformación del entorno, como consecuencia del levantamiento de otras construcciones e instalaciones legalmente construidas (dicho de otro modo, si el desarrollo urbanístico ha terminado por degradar el paisaje, ya no tiene sentido demoler para hacer valer las normas que deberían haber contribuido a su protección...).

De este origen casuístico, que otorga a esta ley de medidas un carácter singular, propio de las leyes de convalidación legislativa o de punto final, nada dice la exposición de motivos, que apela solo a la mejora de la seguridad jurídica para justificar estos cambios normativos y disimular su verdadero propósito. Un propósito que aflora sin tapujos, sin embargo, en las actas del debate parlamentario, de las que me parece oportuno transcribir algunos pasajes.

Así, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista afirma (la cursiva es mía):

“[...] esta proposición de ley [...] acierta al proponer remedios y medidas con un carácter general y abstracto [...]. Pues no cabe desconocer que ante todo estamos ante un problema jurídico, económico y social que trasciende los casos concretos de los afectados por las sentencias firmes de derribo, para convertirse en un asunto cuya entidad y envergadura le sitúa en el terreno del interés general y no de la mera suma de intereses particulares [...]. Por tanto, *no estamos alumbrando una legislación para el caso, sino que estamos mejorando la seguridad jurídica* [...].

[...] frente a algunas voces que nos pedían una legislación especial, una ley de punto final, los Grupos Parlamentarios hemos elaborado un texto legal que no violenta los principios constitucionales y que incorpora la jurisprudencia sobre las condiciones de admisibilidad de los cambios legales cuando estos se constituyen en obstáculos para la inexecución de sentencias firmes, tal y como contempla por otro lado el artículo 105 párrafo segundo de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa [...].

... Por tanto, que nadie se confunda. *Esta Ley ni es ni pretende ser una Ley excepcional de punto final* que, como por otro lado bien es sabido, entraría en abierta contradicción con los parámetros constitucionales. Bien al contrario, hemos procurado en todo momento que su orientación sea plenamente respetuosa con la doctrina del alto Tribunal, y por eso y en eso reside precisamente su principal virtud.

En consecuencia, esta Ley que sometemos a la consideración, abre caminos, ofrece remedios, posibilidades respetuosas con el principio de legalidad y la tutela judicial efectiva. Pues no cabe desconocer que corresponde a los jueces, como siempre, ponderar las nuevas circunstancias que se puedan generar como consecuencia de la potestad de variación normativa que en materia urbanística tenemos las distintas Administraciones, y muy especialmente los Ayuntamientos, que son los directamente llamados por el orden competencial en esta materia a actuar y a explorar las posibilidades que esta Ley va a poner en sus manos [...].

[...] *el valor precisamente de esta proposición de ley es su sintonía con los principios constitucionales y con la doctrina del Alto Tribunal. Y eso es lo que da fuerza y valor y virtualidad ante los tribunales de justicia que van a ser siempre [...] los encargados de hacer ejecutar lo juzgado [...]. Y por tanto, ellos ponderarán la virtualidad de los mecanismos de solución que ofrece esta ley para poder presentar como incidente de ejecución, un obstáculo legal para salvar un derribo*”.

Y en la misma línea, el portavoz del Grupo Parlamentario Regionalista reitera (la cursiva es mía):

“[...] *la Ley que hoy aprobamos [...] se justifica por el interés general, por una correcta ordenación del territorio, por una gestión eficiente de los recursos públicos y para garantía de la seguridad jurídica.*

[...] es una modificación de interés general de Cantabria. Pero ha sido fomentada, sin duda ninguna y hay que reconocerlo, por el conocimiento directo y personal de situaciones personales que son dignas de atención en este Parlamento.

Esta modificación, como digo de interés general, está sostenida por casos personales. Pero no es un caso, como también ha dicho el Portavoz Socialista, de legislación “ad casum”, sino el ejercicio más característico y más responsable de la función de este Parlamento [...].

[...] este Parlamento ha demostrado reiteradamente su voluntad de acabar con el desmadre urbanístico y no son las demandas ni las sentencias las que lo están consiguiendo. La normalidad y la sensatez vienen de normas aprobadas en este Parlamento, a veces duras y a veces mal entendidas, como ha sido el POL o como fue la Ley del Suelo. No queremos la especulación salvaje; en modo alguno, queremos el mejor urbanismo, la Cantabria mejor ordenada y queremos también, si podemos, solucionar los problemas y evitar situaciones injustas.

Por cierto, ¿alguien es capaz de decir qué especulación urbanística existe tras lo que hoy vamos a aprobar?, si *la ley tiene como consecuencia ajustar a la legalidad las viviendas de personas inocentes, que han sido perjudicadas*. Siempre que la modificación se ajuste a la ley y respete el medio ambiente y el paisaje, ¿se puede afirmar realmente con rigor y con responsabilidad que estamos actuando en contra de la decencia o en contra de la legalidad? Pues no.

Pero también existe otro riesgo y es que esta norma sea mal entendida por los ciudadanos. Precisamente a causa de ese tipo de opiniones transmitidas a la sociedad. *Se puede llegar a la conclusión de que estamos creando esta norma para evitar responsabilidades o para, como se dice, tapar irregularidades*. Y aquí todos tenemos, también los afectados, una labor pedagógica que hacer a la sociedad, porque está fundada esta reforma en razones de justicia, respeta los principios de conservación de medio ambiente, respeta la ley y respeta la obligación de cumplir las sentencias de los tribunales.

Hay quien afronta los problemas como si solo estuviera en juego un solo derecho, el de ejecución de las sentencias, hay que derribar todo. Pero eso no es correcto porque hay otros derechos y otros principios en juego. Y en primer lugar, *hay una diferencia entre la pretensión de que desaparezca lo ilegal y la pretensión de que desaparezca la ilegalidad*. O dicho de otro modo, la voluntad de que se cumpla la ley.

Es el propio Tribunal Constitucional el que habla de la necesaria proporción que debe existir entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto. Hay que ponderar si el sacrificio del pronunciamiento contenido en el fallo, dice el Tribunal Constitucional, guarda la debida proporción entre los intereses protegidos y en colisión o por el contrario resulta inútil, va más allá de lo necesario o implica un manifiesto desequilibrio y desproporción entre los intereses en juego.

Para ello es posible considerar la existencia de normativa sobrevenida que tenga justificación en una razón general, atendible; esto es, que tenga en cuenta, como yo creo que esta ley tiene, los valores y bienes constitucionalmente protegidos y que incluso en el caso concreto han llevado a justificar el propio pronunciamiento de los tribunales.

Por eso en algunas sentencias, también aquí en Cantabria, es el propio tribunal el que dice: ‘Oiga, busquen y encuentren, si es posible, una alternativa a esta situación que no lleve directamente al derribo’.

Ésas son las premisas que están en el fondo y en el principio, en el origen del planteamiento de esta ley. Porque *eso nos exige el interés público, buscar la mejor solución desde el punto de vista general, pero también buscar la mejor solución desde el punto de vista de los intereses concretos de los ciudadanos*”.

Un discurso que pivota, como se ve, sobre el interés público, conscientes los parlamentarios de la necesidad de encontrar razones objetivas, de interés general, para que estos cambios normativos no conculquen el derecho al cumplimiento del fallo. Aunque la insistencia en esa justificación pone en duda la autenticidad de la premisa que se invoca (*excusatio non petita, accusatio manifesta*) y hasta revela cierta mala conciencia, cierta falta de confianza o de seguridad acerca de la constitucionalidad de la Ley que se aprueba.

Ese recelo no es injustificado. Porque el recurso a esta clase de leyes, aunque se aprueben por unánime consenso y el aval de todos los partidos políticos haga improbable su impugnación (que, no obstante, podría tener lugar por el cauce del recurso de amparo), no es constitucionalmente admisible, como se ha puesto de manifiesto en el propio debate parlamentario.

La jurisprudencia constitucional ha trazado los límites de este tipo de actuaciones legislativas en las anteriormente citadas SSTC 73/2000, de 12 de marzo —caso de la presa de Itoiz—, y 273/2000, de 15 de noviembre —caso canon de saneamiento catalán

—, de los que se ha hecho también eco la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 6 de junio de 2003 [Arz. 6135] y de 31 de mayo de 2005 [Arz. 2016]).

Entre dichos límites al legislador se halla, como es fácil comprender, el propio derecho a la ejecución de la sentencia, como contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), al devenir dicha ejecución imposible (en sus propios términos) por efecto del cambio legislativo operado. Mas el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que tan constitucional es una ejecución en la que se cumple el principio de identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo, como una ejecución en la que, por razones atendibles, la condena es sustituida por su equivalente pecuniario o por otro tipo de prestación (SSTC 58/1983, de 29 de junio, 109/1984, de 26 de noviembre, o 149/1989, de 22 de septiembre). Y entre dichas razones se halla la imposibilidad legal de ejecución por el cambio sobrevenido de la legalidad, siempre que este cambio persiga “razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos” y se observe la “debida proporcionalidad entre el interés encarnado en la ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar” (FFJJ 10 y 11 STC 73/2000, de 14 de marzo). Circunstancial ponderación de los valores, fines e intereses enfrentados que constituye también criterio habitual de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los límites que a las convalidaciones legislativas imponen los derechos tutelados por el Convenio (particularmente, pero no solo, el derecho al juicio justo del artículo 6.1 de dicho instrumento —por ejemplo, la STEDH Gorraiz Lizarraga y otros contra España de 27 de abril de 2004 —el caso de la presa de Itoiz—).

Pero no solo el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva condiciona la constitucionalidad de las convalidaciones legislativas. También los principios constitucionales de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica, de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos o de igualdad o no discriminación (estos últimos eventualmente comprometidos por el carácter singular de la ley), por los que ha de dirigirse la aludida ponderación circunstancial, pueden limitar la validez y el alcance de estas actuaciones legislativas cuya constitucionalidad puede ser objeto de control a través de la cuestión de inconstitucionalidad que indirectamente pueden promover (aunque deba ser

planteada por el órgano judicial) los interesados en la ejecución de la sentencia con ocasión del incidente de inejecución (por imposibilidad legal) de la sentencia.

En cualquier caso, a ese margen de actuación legislativa que deja la jurisprudencia constitucional parece querer aferrarse el legislador regional, aunque, a efectos de la aludida ponderación, resulta difícil apreciar cuáles son, más allá del interés de los propietarios o del erario público, por la repercusión indemnizatoria de las demoliciones, los valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos que deban prevalecer sobre el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar.

En fin, aunque la finalidad principal de esta ley es facilitar, como se ha dicho, la regularización de actuaciones urbanísticas ilegales —estableciendo un régimen temporal o transitorio, una especie de “última vez”, para adaptar por vía rápida, mediante modificaciones “puntuales”, el planeamiento de los suelos que, pese a haber sido inicialmente excluidos, deban quedar finalmente sujetos al POL—, no puede descartarse, al contemplar conjuntamente sus previsiones, que albergue también la intención de —y si no la alberga, que pueda servir de pretexto para— propiciar una aplicación o interpretación más flexible de las previsiones del POL en dichos suelos, apoyándose en la zonificación específica de estos, para mejorar las expectativas urbanizadoras y de desarrollo de los municipios afectados y devolverles algo de la autonomía que les recortó el POL, de forma que se rebaje, de este modo, la conflictividad inicialmente planteada y se deje algún margen al sector de la construcción para la ejecución de actuaciones más contenidas y sostenibles. Mayor flexibilidad que, sin embargo, no debería escudar el incumplimiento de la legalidad, so pena de provocar la inseguridad jurídica que se pretende atajar o de incurrir en la arbitrariedad, ni desconocer los objetivos de protección ambiental inherentes a la ordenación territorial.

2. Los caminos como técnica de fomento ambiental

El Plan de Ordenación del Litoral (aprobado por Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre), al que se ha venido haciendo referencia, es un instrumento esencialmente regulador que limita o delimita la autonomía normativa de las entidades locales afectadas al ejercer sus potestades de ordenación urbanística. Pero contempla también actuaciones de transformación física o, mejor, de conservación material del suelo

riberaño del mar, para facilitar el conocimiento y disfrute de la naturaleza litoral, mejorar la accesibilidad a este (también de las personas afectadas por discapacidades), enaltecer su valor ambiental y promover la sensibilidad social por la protección y defensa de dicho espacio.

Entre tales actuaciones está la elaboración de una red de sendas y caminos del litoral que permita establecer un corredor para disfrutarlo de este a oeste por el territorio de la Comunidad. Con tal finalidad acaba de ser aprobado, por Decreto 51/2010, de 26 de agosto, el Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral.

- El Plan Especial, que ha sido sometido a la pertinente evaluación de impacto ambiental, contempla la realización de obras, bajo la premisa de la mínima o indispensable actuación, para la recuperación, restauración y creación de sendas de dos tipos (el Gran Recorrido Litoral —GRL— y los Pequeños Recorridos Litorales —PRL—, que nacen de dicho recorrido principal); para la recuperación y conservación del patrimonio vinculado a los caminos costeros; para el impulso de iniciativas para incentivar el conocimiento del litoral como elemento del patrimonio de Cantabria, promoviendo su uso y disfrute; para la homogeneización y señalización de las sendas y los caminos y la mejora de su accesibilidad.

Importa destacar que el Plan no es un mero documento técnico que aglutina estudios y propuestas de actuación administrativa, no es un mero programa de trabajo, sino que tiene valor normativo, como otros instrumentos de ordenación territorial. Vincula y prevalece sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios a los que afecte, que deberán recogerlo en su primera revisión o en aquellas modificaciones que puedan afectar al ámbito de las sendas o a alguna de las determinaciones de desarrollo de estas. Y esa adaptación no puede suponer la modificación de los usos de las sendas. Además, la aprobación del Plan Especial y sus variaciones conlleva la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios.

El contenido normativo del Plan Especial aparece desagregado en seis títulos, cinco disposiciones adicionales y una disposición final.

El título preliminar se refiere al objeto, el ámbito de aplicación y los objetivos del Plan y a la naturaleza de las dos categorías de senderos que contempla. El título I recoge los

criterios generales que deben regir en el diseño de todas las sendas y los caminos que se realicen, para lo que establece normas de actuación (sobre localización, trazados, materiales, elementos —áreas de descanso, miradores, observatorios o pasarelas—, señalización, iluminación...) y de protección. El título II fija las directrices, los criterios y la metodología para la realización de los proyectos de las sendas, considerando los entornos por los que transcurren (de alto valor ambiental y paisajístico, de transición y periurbanos). El título III regula los actos preparatorios para la ejecución de las sendas y los caminos incluidos en el Plan. El título IV regula el uso, la conservación y el mantenimiento de las sendas. Y el título V define la estrategia de divulgación y fomento del conocimiento y uso de estas sendas. Las disposiciones adicionales se refieren a la señalización, la homologación ante la Federación Cántabra de Montañismo y el inventario de las sendas y a la difusión de la información relativa a estas.

3. La protección del ambiente nocturno: el control de la contaminación lumínica

Aunque Cantabria fue una de las comunidades autónomas que más tempranamente reguló el impacto ambiental de los sistemas de alumbrado, la eficacia de la legislación aprobada y formalmente vigente quedó, de hecho, prácticamente suspendida por falta de desarrollo reglamentario —un desarrollo no exento de complejidad técnica, debe añadirse— durante casi un lustro.

En efecto, siguiendo el ejemplo de otras comunidades (Cataluña: Ley 6/2001, de 31 mayo, de Ordenación Ambiental del Alumbrado para la Protección del Medio Nocturno; Canarias: Ley 19/2003, de 14 abril, de Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo; Islas Baleares: Ley 3/2005, de 20 abril, de Protección del Medio Nocturno de las Illes Balears; o Navarra: Ley Foral 10/2005, de 9 noviembre, de Ordenación del Alumbrado para la Protección del Medio Nocturno) y con mayor alcance o ambición normativos, Cantabria aprobó la Ley 6/2006, de 9 de junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica, con la que salió también al paso de algunas iniciativas normativas expresadas en las ordenanzas de algunos municipios cántabros.

Dirigida a ampliar la protección jurídica del ambiente nocturno, particularmente del medio natural, y a fomentar el ahorro energético y, por lo tanto, la sostenibilidad, dicha iniciativa legislativa fue positivamente valorada y recibida. Aunque, obligado es reconocerlo, no parece que la contaminación lumínica constituyera un motivo de preocupación ambiental muy extendido entre la ciudadanía o, al menos, no estaba —ni está— tan extendida y generalizada como la problemática de la contaminación acústica, cuya regulación y control efectivos, al hallarse todavía parcialmente pendiente el desarrollo de la legislación estatal y por llegar el vencimiento de algunos de los (largos) plazos que difieren su aplicación efectiva², siguen siendo a todas luces insuficientes, como puede verse por la elevada litigiosidad que esta problemática suscita y por los continuos conflictos y protestas que se suceden en los medios de comunicación.

La Ley de Prevención de la Contaminación Lumínica de Cantabria se aprobó con pretensiones modestas, planteamientos prudentes y un lenguaje sencillo, siguiendo las nuevas técnicas y orientaciones de protección ambiental. Se incluyeron en ella un conjunto de medidas para disminuir la contaminación lumínica basadas principalmente en la limitación o regulación de los aparatos y las instalaciones exteriores de iluminación para que, como dice la exposición de motivos, “sus efectos sobre el entorno guarden correspondencia con el objeto o finalidad primaria de la iluminación desde el punto de vista de la seguridad o de la realización de actividades nocturnas de todo tipo”.

Esa limitación pivota sobre la fijación reglamentaria de un nivel lumínico de referencia (“nivel referente de luz”, según la definición de la propia ley) que actúa como parámetro para establecer, por exceso o por defecto, los objetivos de protección perseguidos y la fotocontaminación que se reputa tolerable o admisible atendiendo a las circunstancias locales. Las prescripciones legales (de cuyo ámbito de aplicación quedan excluidas algunas iluminaciones por razones de seguridad —tráfico, defensa, seguridad ciudadana

² Para el desarrollo de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, se han aprobado el RD 1513/2005, de 16 de diciembre, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental, y el RD 1367/2007, de 19 de octubre, en lo referente a la zonificación acústica y el establecimiento de objetivos de calidad y emisiones acústicas (por STS de 20 de julio de 2010, por cierto, han sido anuladas las determinaciones [“indeterminaciones”, habría que decir más bien] del Anexo II de esta disposición en lo que respecta a la fijación de objetivos de calidad acústica para sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte u otros equipamientos públicos; la nulidad trae causa de la infracción del artículo 8.1 de la Ley, pues este precepto obliga al Gobierno a definir los objetivos de calidad acústica aplicables a los distintos tipos de áreas acústicas y la citada disposición se limita a señalar que “se adoptarán las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles”).

— o por su inevitabilidad) fijan, así, diferentes niveles de protección, prevén que se zonifique el territorio, prevén que se fijen horarios de iluminación, disponen que se homologuen las especificaciones técnicas y el alcance de las luminarias, prohíben y reprueban una serie de actividades fotocontaminantes (régimen sancionador en el que se da entrada a las entidades locales, tanto para la tipificación de infracciones como para la imposición de sanciones), exigen que se verifique el impacto lumínico de los establecimientos al conceder licencias, exigen que se condicione la contratación pública de obras a la satisfacción de determinadas exigencias lumínicas, crean un fondo económico para la mejora de la eficiencia energética y autorizan la concesión de ayudas para adaptar los sistemas de iluminación o sustituirlos por otros más eficientes y ambientalmente tolerables.

Obviamente, consciente del coste económico de esa adaptación y de la necesidad de amortizar las inversiones realizadas, la Ley fija un plazo máximo de ocho años para la adaptación paulatina de los alumbrados exteriores a sus prescripciones y a las determinaciones que, en su desarrollo, establezcan las disposiciones reglamentarias, a las que reiteradamente se remite el legislador.

Pues bien, aunque se han hecho esperar cuatro años, las primeras de esas disposiciones reglamentarias pendientes han sido aprobadas recientemente. Mediante Decreto 48/2010, de 11 de agosto, se ha aprobado el Reglamento por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Cantabria 6/2006, de 9 de junio de 2006, de Prevención de la Contaminación Lumínica.

Tras su entrada en vigor quedan perfilados o determinados muchos de los conceptos técnicos (deslumbramiento perturbador, eficacia luminosa, eficiencia energética, factor de mantenimiento, iluminancia..., hasta alcanzar una treintena de definiciones) en los que descansa la regulación de las instalaciones y los aparatos de iluminación exterior (e interior, si son causa de intrusión lumínica en el exterior); se establecen las correspondencias entre tipos de ambiente y niveles tolerados de destello o brillo nocturno de la iluminación existente en ellos (diferenciando cuatro zonas atendiendo a su tipología urbanística, estado y valor ambiental); se autoriza a la Consejería de Medio Ambiente a determinar los puntos de referencia que requieran una protección específica por su vulnerabilidad (áreas de valor astronómico o natural) y a adecuar la zonificación

a la evolución de las circunstancias territoriales o técnicas; se clasifica el alumbrado por su finalidad u objeto (viario, peatonal, de actividades —laborales, deportivas, recreativas—, ornamental, de seguridad, de señalética y publicitario, de festejos o específico —hitos urbanos: pasos subterráneos, parques, glorietas, escaparates...—) y se determinan, mediante tablas en anexo, los requerimientos técnicos de cada categoría de alumbrado; se establece subsidiariamente un horario de protección (de 22.30 horas a 06.00 horas en invierno y de 23.30 horas a 06.00 horas en verano, franjas en las que se limita la iluminación exterior), de aplicación en defecto de previsión municipal; y se concreta la forma en que, a través de una memoria técnica, se controlará preventivamente la promoción de proyectos que conlleven iluminación exterior a través de las técnicas de control ambiental integrado —evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada, comprobación ambiental— contempladas en la legislación autonómica.

4. Las nuevas normas urbanísticas regionales

En el período al que se circunscribe esta crónica se ha publicado también el Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales (NUR), disposición de naturaleza urbanística que tiene, como se comprende, notable significación ambiental. Y también alguna historia que es necesario contar.

Las nuevas NUR vienen a integrar el vacío normativo que provocó la anulación de las anteriores (aprobadas por Decreto 57/2006, de 25 de mayo, y anuladas por STSJ de Cantabria de 17 de enero de 2008), consecuencia de no haberse tramitado correctamente la evaluación de impacto ambiental de la que debían ser objeto a la luz tanto de la legislación regional como comunitaria (traspuesta al ordenamiento nacional por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente).

En efecto, varios ayuntamientos las recurrieron por entender que el informe de impacto ambiental (documento que antecede a la estimación de impacto ambiental y sirve para prepararla) debía haber sido sometido a la preceptiva información pública de manera autónoma, separadamente del expediente de las propias NUR, por exigirlo así los

artículos 16 y 31.1 del Decreto 50/1991 (hoy ya derogado, pues la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, reguló *ex novo* el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas) y 6 de la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio de 2001. El Gobierno regional, en cambio, consideraba efectuado dicho trámite por hallarse incorporado dicho informe al expediente de elaboración de las NUR, en cuyo decurso se evaluó el trámite de información pública previsto en la normativa urbanística, aunque los anuncios públicos no singularizaran la sumisión del citado informe a dicho trámite, siendo esta una irregularidad no invalidante. En su defensa el Gobierno citaba, además, la STSJ de Cantabria, de 29 de marzo de 2007, según la cual no era necesario someter el informe de impacto ambiental al trámite de información pública subsiguiente a la aprobación inicial del plan. Esta conclusión no era nada pacífica, pues el artículo 31.1 del citado Decreto 50/1991, de tenor un tanto ambiguo, también permitía afirmar que dicho informe debía someterse a información pública siempre que el procedimiento sustantivo aplicable (el urbanístico en este caso) contemplara este trámite, y así era, en la práctica, como dicho precepto había venido interpretándose (sometiéndose dicho informe y el plan aprobado inicialmente a conjunta información pública y elaborándose luego, con el resultado de esta, la correspondiente estimación de impacto ambiental, sin la cual no podía recibir aprobación provisional el instrumento urbanístico).

Mas lo cierto es que, examinando la legislación vigente en el momento de aprobarse las NUR y el contenido de las directivas comunitarias reguladoras de la evaluación ambiental —alguna de ellas entonces todavía pendiente de trasposición al ordenamiento interno—, la Sala concluyó que el trámite de información no se practicó adecuadamente, lo que, al tratarse de un trámite esencial, la llevó a declarar nulas las NUR. Una decisión, pues, técnicamente discutible, por el enrevesado juego de vigencias de las normas aplicables, y muy relevante, por la importancia del instrumento anulado, de lo que parece muy consciente y preocupado el Tribunal, hasta el punto de incorporar en la sentencia una reflexión o valoración muy poco frecuente (la cursiva es mía):

“la Sala lamenta tener que adoptar tan drástica solución frente a una Administración que ha dado muestras sobradas de receptividad a la normativa comunitaria ambiental, y declarar la nulidad de las Normas Urbanísticas Regionales por un motivo en apariencia formal, pero que la legislación de forma

progresiva, al igual que la jurisprudencia, le ha otorgado el carácter de esencial, imponiéndolo como trámite preceptivo en virtud de una normativa aprobada al final de su tramitación, pero aplicable *ratione temporis*, y que siquiera invocada por los Ayuntamientos recurrentes”.

Así, pues, hubo que tramitar unas nuevas NUR, siguiendo en esta ocasión los trámites de evaluación ambiental dispuestos en la legislación estatal básica (o sea, en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente) y en la citada Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.

Las NUR son un instrumento de ordenación urbanística contemplado en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (arts. 19 a 25), que encomienda al Gobierno la aprobación de unas normas urbanísticas de ámbito regional o comarcal que fijen criterios y pautas para el uso del suelo (tipologías constructivas, volúmenes, alturas, ocupación, distancias, revestimientos y otros aspectos constructivos y de diseño) y que sean aplicables “en ausencia de Plan General o como complemento del Plan y de las normas de aplicación directa establecidas” en dicha Ley.

Sin embargo, a tenor del contenido de las NUR aprobadas, parece que su propósito regulador excede la antedicha función subsidiaria o complementaria de la Ley o del planeamiento municipal, al tratar en algún caso de imponerse a las determinaciones de este y adoptar, por ello mismo, la función propia de un plan de ordenación territorial (al punto incluso de incorporar en anexo varios planos y una detallada memoria con esquemas, fotografías y más planos).

A esta conclusión puede llegarse al constatar que las NUR pretenden “regular la adopción de medidas de conservación de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio cultural” (art. 3.b), “establecer criterios y orientaciones para el planeamiento en lo referente a la clasificación del suelo y la definición de los elementos de la estructura general del territorio” (art. 3.d) o “regular los usos, actividades, construcciones e instalaciones a implantar en suelo rústico” (art. 3.e), sin precisar que esto, a tenor de lo dispuesto en la citada Ley de Cantabria 2/2001, solo debería tener sentido en defecto o ausencia de plan general municipal o en defecto de previsión legal

de directa aplicación (aunque su art. 43.2 menciona las NUR entre las normas a respetar en la elaboración de los planes generales en lo que respecta a la clasificación del suelo).

Sin embargo, como se ha dicho, asumiendo la ordenación territorial como competencia autonómica y en ejercicio —hay que presumirlo, pues de otro modo no se aprecia cuál sería la habilitación reglamentaria para hacerlo— de la potestad reglamentaria para desarrollar y completar las normas de la propia Ley de Cantabria 2/2001, las NUR aspiran también a sujetar o vincular el planeamiento municipal. Así, la propia norma destaca la diferente eficacia de su título I —dirigido a establecer criterios para la clasificación del suelo y la definición de los elementos fundamentales de la estructura general del territorio de los que podrán apartarse los planes municipales únicamente cuando las particularidades de su territorio lo justifiquen— con respecto a la eficacia del resto de los títulos, que es, como se ha dicho, subsidiaria o complementaria y dependiente, por ello mismo, de la existencia y el contenido del planeamiento urbanístico municipal (en ausencia de este, por cierto, los ayuntamientos pueden, a su vez, dictar ordenanzas de desarrollo de las NUR —art. 62 de la Ley de Cantabria 2/2001—).

En cualquier caso, las NUR eran un instrumento esperado que colmará algunas lagunas y ayudará a reducir las incertidumbres sobre el contenido de la propiedad del suelo derivadas del silencio de los planes o de la inexistencia de estos (siendo 29 los municipios cántabros que carecen de plan alguno).

SUMARI: 1. La reticència del legislador davant l'execució de sentències d'enderrocament. 2. Els camins com a tècnica de foment ambiental. 3. La protecció de l'ambient nocturn. 4. Les noves normes urbanístiques regionals.

1. La reticència del legislador davant l'execució de sentències d'enderrocament

No és infreqüent que l'Administració condemnada a dictar un acte o a realitzar una determinada activitat material en dissimuli l'incompliment amb actuacions que només de manera formal o aparent satisfan la resolució. És el que la jurisprudència anomena “*la insinceridad de la desobediencia disimulada*” (sentències del Tribunal Suprem de 27 de gener de 1965 [Arz. 165], i de 21 de juny de 1977 [Arz. 2940]), expressió referida als supòsits en què l'Administració reticent al compliment opta per dur-lo a terme només de manera defectuosa o aparent, cercant “*formas de inejecución indirecta, como son, entre otras, la modificación de los términos estrictos de la ejecutoria, la reproducción total o parcial del acto anulado o la emisión de otros actos de contenido incompatible con la plena eficacia del fallo*” (Sentència del Tribunal Constitucional 167/1987, de 28 d'octubre), inclosa la modificació sobrevinguda del planejament urbanístic que servia de marc normatiu a la sentència perquè esdevingui legalment impossible executar-la.

La jurisprudència constitucional ha cridat l'atenció sobre la necessitat que els òrgans judicials no defalleixin enfront de l'Administració reticent i reaccionin contra actuacions o comportaments enervants del contingut material de les decisions judicials i utilitzin totes les mesures legalment disponibles per assegurar-ne l'execució, perquè en algun cas és també la mateixa inactivitat o passivitat de l'òrgan judicial la que propicia la desídia administrativa (així, les sentències del Tribunal Constitucional 67/1984, de 7 de juny, 167/1987; de 28 d'octubre; 153/1992 de 19 d'octubre, o 41/1993, de 8 de febrer).

Però també a vegades no és l'Administració, sinó el mateix legislador, el qui, sotmès a la pressió política dels afectats, més intensa contra més gran és la proximitat o la immediatesa entre aquests i els representants parlamentaris (com succeeix als parlaments de petites regions), pot mostrar-se contrari al compliment de les resolucions judicials i, per tant, de les lleis que les fonamenten.

Quan les dificultats que impedeixen executar la sentència en els seus propis termes no són d'ordre físic (material o tècnic) sinó merament jurídic, com les que poden derivar-se d'aprovar una llei que “legalitza” o ajusta a dret el que abans hi era contrari, l'execució s'enfronta a una impossibilitat legal: l'efectivitat de la resolució queda supeditada o subordinada al reconeixement o respecte d'una situació jurídica que (legalment) es considera superior o preferent i, per tant, l'altra ha d'aconseguir-se o realitzar-se per un mitjà o mode alternatiu que no comprometi la integritat d'aquesta última.

La causa més habitual d'impossibilitat legal és la modificació sobrevinguda de la normativa aplicable: l'aprovació de lleis o reglaments que atorguen suport o cobertura jurídica a l'estat de coses contra el qual es va promoure el plet i, per a la modificació del qual, es va dictar la sentència i se n'insta l'execució, de manera que aquesta execució es revela contrària al nou marc normatiu i, en gran manera, inútil, perquè, fins i tot, portada la sentència a efecte complert les coses podrien tornar immediatament al seu estat original abans del plet, perquè la legalitat vigent no ho impedeix (per exemple, STS de 25 de març de 1971 [Arz. 1725] i ATS de 20 de novembre de 1987 [Arz. 9334]).

Es tracta de la impossibilitat legal o jurídica que pot originar la innovació normativa (no exempta de límits, com es comprovarà després en relació amb les modificacions del planejament i les anomenades convalidacions legislatives), com s'ha dit, però que també pot derivar de l'efecte propi d'altres actes o negocis les conseqüències jurídiques de les quals puguin considerar-se preferents o meritòries de més protecció que el dret o interès legítim reconegut per sentència (no és preferent, per exemple, la condició de tercer adquirent de bona fe, perquè segons la STS de 26 de setembre de 2006 [Arz. 6665], *“carece de trascendencia a los efectos de impedir la ejecución de una sentencia que impone la demolición del inmueble de su propiedad por no ajustarse a la legalidad urbanística, pues la fe pública registral y el acceso de sus derechos dominicales al Registro de la Propiedad no subsana el incumplimiento del ordenamiento urbanístico, ya que los sucesivos adquirentes del inmueble se subrogan en los deberes urbanísticos del constructor o del propietario inicial, de manera que cualquier prueba tendente a demostrar la condición de terceros adquirentes de buena fe con su derecho inscrito en el Registro de la Propiedad carece de relevancia en el incidente sustanciado”*; en el mateix sentit, la STS de 4 de febrer de 2009 [Arz. 170037]). Tot i que això serà menys

freqüent, perquè sobre les disposicions i els actes contraris als pronunciaments de les sentències hi pesa l'amenaça de nul·litat.

En efecte, l'article 103.4 de la llei de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJ) adverteix que “*serán nulos de pleno Derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento*”, i correspon a l'òrgan judicial encarregat de l'execució declarar-ne la nul·litat pels tràmits de l'incident d'execució, tret que no hi tingui competència (art. 103.5 LJ). Previsió que troba correlació en l'article 108.2 LJ (d'acord amb el qual “*si la Administración realizare alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo, el Juez o Tribunal, a instancia de los interesados, procederá a reponer la situación al estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento*”) i sobre l'abast dels quals cal fer dues indicacions.

En primer lloc, hem d'advertir que les disposicions o els actes contraris als pronunciaments de la sentència poden ser posteriors però també anteriors, si l'Administració s'anticipa a la resolució judicial que aventura o presumeix que hi serà desfavorable. En aquest últim cas, la part recurrent pot i ha d'ampliar o estendre el recurs a la nova actuació administrativa a fi que també la revisi i l'anul·li la sentència; però, amb independència que ho faci o no, l'actuació es pot considerar incursa en un vici d'invalidesa (sobrevinguda, si es vol) si, havent resultat contrària als pronunciaments de la sentència, s'ha realitzat amb la finalitat d'eludir-ne el compliment. I, per tant, també es pot reaccionar contra aquesta actuació per mitjà de l'incident d'execució (art. 103.5 i 109 LJ).

En segon lloc, pel que fa a l'última condició apuntada, hem d'apreciar la dificultat probatòria que tanca aquest requisit intencional o subjectiu (la voluntat d'eludir el compliment de la sentència), que, si té lloc, situa l'actuació administrativa al terreny propi (i il·legal) de la desviació de poder. Tenint en compte aquesta dificultat de probatòria (gens infreqüent davant la desviació de poder), alguna jurisprudència fa ús de la presumpció iuris tantum que dedueix la voluntat o intencionalitat de la mera constatació de l'actuació contrària als pronunciaments de la sentència, i trasllada a l'Administració la càrrega de demostrar o provar que aquesta actuació no es va produir amb la intenció desviada i il·legal (així, les STS de 10 de desembre de 2003 [Arz.

2004\107] i de 4 de maig i de 12 de juliol de 2004 [Arz. 5298 i 4242]). Una presumpció jurisprudencial que resulta, si més no, controvertida, perquè contrasta amb la presumpció legal de validesa que de manera general reforça l'executivitat o eficàcia dels actes i de les disposicions administratives (i d'alguna manera la desplaça), i sobre la qual descansa el privilegi de l'autotutela administrativa, i revela cert grau de desconfiança cap a les actuacions de les administracions públiques.

En matèria ambiental i urbanística no és infreqüent que l'Administració dicti disposicions en què contraria els pronunciaments de la sentència, com succeeix amb la variació de les condicions reglamentàries d'exercici d'una activitat per possibilitar la continuïtat d'algunes empreses que, d'una altra manera, haurien de tancar perquè no satisfan les exigències d'indole ambiental; o amb les modificacions o innovacions en els instruments de planejament urbanístic que tornen a la cleda de la legalitat urbanística actuacions il·legals d'acord amb el planejament precedent utilitzat com a referència o marc normatiu de la sentència.

Doncs bé, si la modificació sobrevinguda del planejament (o dels reglaments o de les ordenances ambientals) no té cap altra finalitat que eludir o evitar el compliment de la sentència, les noves disposicions patiran de nul·litat radical i no tindran validesa, i podran emportar-se a efecte la sentència en els seus propis termes (així, les STS de 23 de juliol de 1998 [Arz. 5883], 5 d'abril de 2001 [Arz. 3030] —aquesta última, del cas Fortí de la Reina— i 1 de març de 2005 [Arz. 2367]). Al contrari, si la modificació obeeix l'interès públic, es motiven suficientment les raons objectives que la justifiquen, i es descarta que només s'hagi efectuat per eludir el compliment de la resolució, aquesta no podrà executar-se en contra de la nova ordenació (per exemple, les STS de 30 de novembre de 1996 [Arz. 8444], de 22 de gener de 1997 [Arz. 290], de 24 de setembre de 2001 [Arz. 7947] i de 28 de març de 2006 [Arz. 3138]), per la qual cosa aquesta la causa d'impossibilitat legal d'execució que obliga l'òrgan judicial a identificar i adoptar les mesures necessàries que assegurin més efectivitat en l'executòria, o fixar, si escau, la indemnització que procedeixi, d'acord amb el que s'ha explicat anteriorment. Per tant, per determinar si els canvis en el planejament són la causa d'inexecució de la sentència, caldrà analitzar les circumstàncies del cas concret, com fa la jurisprudència d'acord amb el criteri assenyalat.

No obstant això, la sanció de nul·litat que preveu l'article 103.4 LJ, referida a les disposicions i als actes administratius, no ateny les disposicions legislatives contràries als pronunciaments de les sentències. Es tracta del fenomen de les lleis de convalidació legislativa o de punt final dictades amb el propòsit de legalitzar i conservar actuacions urbanístiques jurídiques (llicències, instruments urbanístics) o materials (construccions) realitzades amb infracció de la legislació vigent i, per això, afectades per una sentència que en declara la il·legalitat i nul·litat i ordena, eventualment, reposar la situació (jurídica o material) al seu estat originari. Una sentència que esdevé inexecutable en els seus propis termes (impossibilitat legal) després del canvi legislatiu.

Doncs bé, en aquest fenomen sembla possible emmarcar-hi la recent Llei de Cantàbria 6/2010, de 30 de juliol, de mesures urgents en matèria d'ordenació del territori i urbanisme de Cantàbria, per més que el legislador sembli que vulgui la vertadera finalitat o intenció d'aquestes mesures que, silenciades o dissimulades en l'exposició de motius, afloren sense dissimulacions en el brevíssim debat de la tramitació parlamentària³, igualment curta, amb el suport unànimе —també cal destacar-ho— de tots els grups polítics parlamentaris.

Però, per explicar el veritable abast i la finalitat d'aquesta llei, abans cal detenir-nos a conèixer-ne els antecedents.

Un dels objectius fonamentals de l'ordenació del territori, tècnica politicoadministrativa que delimita i organitza l'ús del sòl, és la gestió responsable dels recursos naturals i la protecció del medi ambient. Objectiu que resulta particularment complex i controvertit en els espais sotmesos a la pressió d'una demanda residencial intensa, com succeeix, al nostre país, en el territori litoral, espai víctima d'interessos econòmics desmesurats que, en molts casos emparats per la corrupció administrativa, han afavorit excessos urbanístics amb conseqüències ambientals nefastes. Excessos amb projecció, fins i tot, sobre l'ordre econòmic general que corroboren la necessitat i la importància de limitar

³ La presa en consideració (debat i votació), la proposta de tramitació directa en lectura única i el debat i l'aprovació de la proposició de llei de la qual porta causa aquesta llei, presentada pels grups parlamentaris Popular, Regionalista i Socialista, es van produir en una sola sessió, el dia 26 de juliol de 2010, que va durar una hora i vint minuts. En aquesta mateixa sessió es va aprovar una proposició no de llei per impulsar les modificacions normatives necessàries per garantir el cobrament d'indemnitzacions als afectats pels enderrocaments.

la voracitat dels processos econòmics, i subordinar-los a les exigències racionals de la sostenibilitat.

El litoral càntabre, com es pot comprendre fàcilment en contemplar-lo, també s'ha vist sotmès a aquesta pressió, amb diferents efectes i respostes a cada municipi costaner, depenent —just és reconèixer-ho— del grau de sensibilitat, responsabilitat i honestetat polítiques de les autoritats municipals i autonòmiques que s'ocupen del govern.

Per frenar la degradació de la franja costanera precisament, es va aprovar mitjançant la Llei de Cantàbria 2/2004, de 27 de setembre, el Pla d'Ordenació del Litoral (POL). Si hem d'ésser francs, la necessitat de limitar el creixement dels pobles riberencs del mar ja va sortir en elaborar la Llei de Cantàbria 2/2001, de 25 de juny, d'ordenació territorial i règim urbanístic del sòl, però les diferències entre els partits que formaven el Govern de coalició (PP-PRC) entorn de la intensitat de la protecció que havia de dispensar-se, van impedir arribar a un acord en aquest moment i van aconsellar ajornar l'elaboració del pla. Així ho va disposar la DA 4a de la llei, conforme a la qual, a més a més, es va excloure l'aplicació del POL als sòls urbans (classificats o de fet), urbanitzables amb pla parcial o dotats d'algun instrument especial de protecció (el Pla d'Ordenació de Recursos Naturals, per exemple); previsió acompanyada d'altres mesures de tipus preventiu o cautelar, com la suspensió de l'atorgament de llicències d'obres majors o de l'aprovació definitiva de plans parcials (DT 10a, prevista després per la Llei de Cantàbria 5/2002, de 24 de juliol, d'establiment de mesures cautelars urbanístiques en l'àmbit del litoral).

El POL es va concebre, per tant, amb un propòsit essencialment prospectiu: havia de protegir o preservar els espais urbanísticament verges, els no desenvolupats, “congelant” l'estatu quo urbanístic preexistent que, per raons econòmiques, era ja en gran part irreversible. Aquesta solució era realista i, probablement, l'única viable, encara que fent “foto fixa” es consagrés l'agressiu i el desmesurat desenvolupament urbanístic que havien tolerat i fins i tot fomentat alguns municipis costaners, mentre que, paradoxalment, es reduïen dràsticament les possibilitats de creixement dels municipis que havien mantingut una actitud més prudent, ordenada i conservacionista; municipis que, d'alguna manera, resultaven penalitzats o discriminats pel creixement indiscriminat i enfront del creixement indiscriminat que n'havien patrocinat d'altres, sense que

semblés que es compensarien per això. D'aquí ve que l'elaboració del POL resultés molt complexa, tant des del punt de vista tècnic, com polític i social, en què les diferències de criteri no residien tant en la necessitat del pla, generalment acceptada, sinó en el contingut de les determinacions (per l'extensió, terra endins, de l'àmbit d'aplicació, pels criteris de zonificació elegits, per la diferent incidència econòmica sobre els municipis afectats, etc.) que tractaven de contenir el creixement urbanístic d'alguns pobles en greuge comparatiu amb què ja n'havien desenvolupat els sòls. Diferències de criteri que van suscitar polèmiques intensificades també per lluites i interessos de partit, segons el color del govern municipal, i que van portar a planejar un conflicte en defensa de l'autonomia local davant el TC per part de 17 dels 37 municipis afectats (Conflicte 1501-2005, admès a tràmit per la Providència de 21 de juny de 2005 i encara pendent de resolució).

D'altra banda, el POL era un instrument d'ordenació territorial, no urbanística, de manera que si, com s'ha dit, els sòls ja s'havien classificat com a urbans o ja s'havien ordenat amb un pla parcial o amb un instrument específic de protecció, aquesta ordenació urbanística prèvia prevalia sobre la territorial, i es veia localment alterada la continuïtat o coherència de les àrees de protecció del POL per l'existència, al seu interior, d'espais o illots en què aquest instrument no era aplicable. Si ara hi afegim que, amb el POL en vigor, els tribunals van declarar nuls alguns instruments de planejament, i van rebutjar la condició d'urbans d'alguns sòls o deixar sense efecte els plans parcials i anul·lar les llicències atorgades per edificar-hi, una nova problemàtica pren nitidesa: la sort o el destí d'edificacions il·legals afectades per sentències d'enderrocament i construïdes en sòls (no urbans o desproveïts de pla parcial) en els quals, per trobar-se sotmesos a la protecció que dispensa el POL, no resulta possible edificar-hi. Unes quantes edificacions, en principi, abocades a la demolició, tret que, per alterar-se les determinacions del POL o la seva classificació i ordenació urbanística, pogués evitar-se l'execució en els seus propis termes de les sentències.

En aquest punt, sembla oportú afegir que, com el POL, però des de la perspectiva paisatgística, la Llei de Cantàbria 2/2001, de 25 de juny, d'ordenació territorial i règim urbanístic del sòl de Cantàbria, exigeix que l'edificació s'adapti a l'ambient, i obliga els instruments urbanístics a concretar, detallar i definir criteris de protecció paisatgística en

el seu àmbit d'aplicació. Exigència que també va ser ignorada perquè certes actuacions urbanístiques es van instrumentar i autoritzar amb resultat desigual, ja que, havent-se'n impugnat unes quantes i d'altres no, la demolició d'algunes edificacions no restauraria la morfologia del paisatge igualment alterat per les construccions elevades i, per això mateix, es percebia iniqua i fins i tot arbitrària.

Com és comprensible, l'amenaça d'enderrocament va caure com una llosa sobre l'ànim dels propietaris de les edificacions involucrades en aquesta situació, els quals, d'altra banda, eren un col·lectiu nombrós, ja que, per les situacions esmentades o d'altres de semblants, no van ser poques les sentències d'enderrocament dictades pels tribunals que afectaven urbanitzacions construïdes senceres en la recent dècada del maó. Però els afectats no es van resignar i van plantar cara per evitar que els seus habitatges es demolissin, i van formar associacions (la més activa, probablement, l'AMA —Associació de Maltractats per l'Administració—, que va agrupar gairebé 4.000 afectats).

La pressió social i mediàtica dels propietaris dels immobles afectats per aquests habitatges (la majoria dels quals, d'altra banda, víctimes de la desaprensió de constructors i autoritats urbanístiques o de la mala administració), la necessitat de compassar l'enderrocament amb les indemnitzacions corresponents, la complexitat material i el cost de les operacions de reposició de les coses al seu estat anterior o fins i tot la renúncia de les empreses de demolició a involucrar-se en els treballs d'enderrocament per les amenaces que rebien els seus empleats, van alentir i postergar l'execució de les sentències, fins i tot la van arribar a posar en dubte —amb fonament, a la vista dels esdeveniments posteriors—, en detriment de la seguretat jurídica i de la confiança de l'estat de dret, pel que fa a la perspectiva de les associacions ecologistes o veïnals i dels particulars que van denunciar les il·legalitats urbanístiques.

El Parlament de Cantàbria també va quedar sota aquesta pressió que va envoltar un pronunciament polític de finalitat i abast dubtosos. Descartada per la jurisprudència la constitucionalitat de les anomenades lleis de convalidació legislativa o de punt final dirigides a esquivar el compliment de les resolucions judicials (STC 73/2000, de 12 de març —Presa d'Itoiz— i 273/2000, de 15 de novembre —cànon de sanejament català —), el Parlament va intentar contenir el problema en l'àmbit executiu o administratiu, i

va dirigir al Govern una proposició no de llei ambigua, de data 17 de desembre de 2007, aprovada amb l'assentiment de tots els grups parlamentaris, en la qual li instava que en el termini “*más breve posible*”, “*desde el respeto a la ley y a los intereses públicos*”, formulés un pla per “*dar solución, en la medida de lo legalmente viable*”, als problemes plantejats per les sentències d'enderrocament, tenint en compte la situació dels afectats i considerant fins i tot “*la posible subsanación de los requisitos formales o de procedimiento*” o “*la posible legalización de los inmuebles*”.

És comprensible que el Parlament expressés i compartís la preocupació pels afectats (víctimes d'aquests embulls urbanístics, com he dit) i que tractés de proporcionar-los assistència o suport. No ho és tant que s'esquivés o se silenciés el valor superior dels béns ambientals perjudicats —altament exalçats, en canvi, quan es va aprovar el POL— o es posés implícitament en dubte la justificació dels enderrocaments judicialment acordats, contribuint a incrementar la sensació d'impunitat que sol envoltar la infracció urbanística, propiciant la demora o la inactivitat de l'Administració responsable del compliment de les sentències i generant expectatives (ara sembla que són ben sòlides) i incertesa sobre la inexecució. Tal va ser la incertesa o confusió sobre la viabilitat i finalitat de l'execució que fins i tot la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ de Cantàbria va arribar a dictar alguna providència que va paraitzar els tràmits d'execució de diverses sentències d'enderrocament i va instar el Govern que li aclarís els plans d'actuació en relació amb l'esmentada proposició parlamentària i l'hi informés.

Els sobreentesos que suggereix la lectura d'aquesta proposició porten a aquesta situació tan incerta, per més que s'al·ludeixi al “*respeto de la ley y los intereses públicos*”. Sobreentesos que en justifiquen la crítica, dit sigui amb tot el respecte cap a la institució.

Una crítica que ha de reiterar-se a la vista de l'aprovació recent de les mesures urgents que conté la llei que ara ens ocupa —la Llei de Cantàbria 6/2010, de 30 de juliol—, de la qual pot considerar-se antecedent el pla que el Govern va presentar en resposta a la proposició no de llei esmentada.

En efecte, seguint amb aquesta història, a l'octubre de 2008, l'Executiu càntabre va presentar un pla *sobre* —no dic *per*— executar sentències d'enderrocament a Cantàbria (es pot veure la compareixença del conseller d'Obres Públiques, Ordenació del Territori,

Habitatge i Urbanisme al *Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria*, núm. 54, de 22 d'octubre, sèrie B, p. 903 i ss.), en què relaciona i classifica la situació de les actuacions urbanístiques afectades considerant la natura i l'abast de les irregularitats comeses, la reversibilitat física o jurídica i les alternatives existents. Més concretament, pel que fa al POL, el pla s'acompanyava d'un estudi que detallava el contingut de cada sentència, de quina manera quedava afectat el sòl pel planejament territorial i per l'urbanístic i en quina mesura la modificació o la zonificació en aplicació del planejament territorial podien, si escau, salvar les edificacions o oferir altres alternatives, sense descartar les expropiacions, la signatura de convenis urbanístics específics o el reconeixement de compensacions o indemnitzacions als afectats, lògicament.

Doncs bé, d'aquesta casuística porten causa les mesures urgents que preveu la Llei 6/2010. Així, la llei permet realitzar modificacions puntuals del planejament urbanístic per reclassificar sòls que, havent estat inicialment exclosos de l'aplicació del POL per la DA 4a, finalment s'hi basessin per no ser urbans o haver estat anul·lats els seus plans parcials de desenvolupament (art. 1). També permet assignar usos residencials als sòls, excepte quan per la seva ubicació els correspongui alguna categoria de protecció ambiental (art. 2). Permet determinar específicament la zonificació que, segons el POL, els correspongui (art. 3). Permet resoldre cas per cas sobre la necessitat de sotmetre a avaluació ambiental les modificacions atenent el caràcter menor o l'escassa magnitud territorial (art. 4). I fixa un termini de deu mesos per realitzar les modificacions puntuals, de manera que, transcorregut aquest termini, els planejaments hauran d'adaptar-se al POL, seguint els tràmits més complexos de la revisió del planejament (DF 2a).

A més a més, pel que fa a la protecció del paisatge alterat per algunes de les actuacions urbanístiques reprovades, la llei (que modifica l'art. 34 de la Llei de Cantàbria 2/2001, de 25 de juny, d'ordenació territorial i règim urbanístic del sòl de Cantàbria, i incorpora l'art. 211 bis) permet que els instruments de planejament estableixin tant criteris de caràcter general, aplicables en tot el seu àmbit territorial, com criteris específics i diferenciats per a espais concrets del dit àmbit (art. 5). I també permet deixar sense efecte les ordres de demolició d'edificacions realitzades en infracció de les normes de

protecció del paisatge, si els propietaris acrediten la desaparició sobrevinguda dels valors paisatgístics que justificaven l'aplicació de les normes, per la transformació de l'entorn, com a conseqüència de l'alçament d'altres construccions i instal·lacions legalment construïdes (dit d'una altra manera, si el desenvolupament urbanístic ha acabat per degradar el paisatge, ja no té sentit demolir edificis per fer valer les normes que haurien d'haver contribuït a protegir-lo...).

D'aquest casuístic origen, que atorga un caràcter singular a aquesta llei de mesures, propi de les lleis de convalidació legislativa o de punt final, l'exposició de motius no en diu res, ja que apel·la només a la millora de la seguretat jurídica per justificar aquests canvis normatius i dissimular el seu propòsit vertader. Un propòsit que aflora sense embuts, no obstant això, en les actes del debat parlamentari, de les quals em sembla oportú transcriure'n alguns passatges.

Així, el portaveu del Grupo Parlamentario Socialista afirma (els destacats són meus):

“esta proposición de ley [...] acierta al proponer remedios y medidas con un carácter general y abstracto [...] Pues no cabe desconocer que ante todo estamos ante un problema jurídico, económico y social que trasciende los casos concretos de los afectados por las sentencias firmes de derribo, para convertirse en un asunto cuya entidad y envergadura le sitúa en el terreno del interés general y no de la mera suma de intereses particulares [...] Por tanto, no estamos alumbrando una legislación para el caso, sino que estamos mejorando la seguridad jurídica.

[...]

Frente a algunas voces que nos pedían una legislación especial, una ley de punto final, los Grupos Parlamentarios hemos elaborado un texto legal que no violenta los principios constitucionales y que incorpora la jurisprudencia sobre las condiciones de admisibilidad de los cambios legales cuando estos se constituyen en obstáculos para la inexecución de sentencias firmes, tal y como contempla por otro lado el artículo 105 párrafo segundo de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa.

[...]

Por tanto, que nadie se confunda. Esta Ley ni es ni pretende ser una Ley excepcional de punto final que, como por otro lado bien es sabido, entraría en abierta contradicción con los parámetros constitucionales. Bien al contrario, hemos procurado en todo momento que su orientación sea plenamente respetuosa

con la doctrina del alto Tribunal, y por eso y en eso reside precisamente su principal virtud.

En consecuencia, esta Ley que sometemos a la consideración, abre caminos, ofrece remedios, posibilidades respetuosas con el principio de legalidad y la tutela judicial efectiva. Pues no cabe desconocer que corresponde a los jueces, como siempre, ponderar las nuevas circunstancias que se puedan generar como consecuencia de la potestad de variación normativa que en materia urbanística tenemos las distintas Administraciones, y muy especialmente los Ayuntamientos, que son los directamente llamados por el orden competencial en esta materia a actuar y a explorar las posibilidades que esta Ley va a poner en sus manos.

[...]

El valor precisamente de esta proposición de ley es su sintonía con los principios constitucionales y con la doctrina del Alto Tribunal. *Y eso es lo que da fuerza y valor y virtualidad ante los tribunales de justicia que van a ser siempre [...] los encargados de hacer ejecutar lo juzgado [...] Y por tanto, ellos ponderarán la virtualidad de los mecanismos de solución que ofrece esta ley para poder presentar como incidente de ejecución, un obstáculo legal para salvar un derribo”.*

I en la mateixa línia, el portaveu del Grup Parlamentari Regionalista reitera (els destacats són meus):

“La Ley que hoy aprobamos [...] se justifica por el interés general, por una correcta ordenación del territorio, por una gestión eficiente de los recursos públicos y para garantía de la seguridad jurídica.

[...]

Es una modificación de interés general de Cantabria. Pero ha sido fomentada, sin duda ninguna y hay que reconocerlo, por el conocimiento directo y personal de situaciones personales que son dignas de atención en este Parlamento.

Esta modificación, como digo de interés general, está sostenida por casos personales. Pero no es un caso, como también ha dicho el Portavoz Socialista, de legislación “ad casum”, *sino el ejercicio más característico y más responsable de la función de este Parlamento.*

[...]

Este Parlamento ha demostrado reiteradamente su voluntad de acabar con el desmadre urbanístico y no son las demandas ni las sentencias las que lo están consiguiendo. La normalidad y la sensatez viene de normas aprobadas en este Parlamento, a veces duras y a veces mal entendidas, como ha sido el POL o como

fue la Ley del Suelo. No queremos la especulación salvaje; en modo alguno, queremos el mejor urbanismo, la Cantabria mejor ordenada y queremos también, si podemos, solucionar los problemas y evitar situaciones injustas.

Por cierto, ¿alguien es capaz de decir qué especulación urbanística existe detrás de lo que hoy vamos a aprobar? Si la ley tiene como consecuencia ajustar a la legalidad las viviendas de personas inocentes, que han sido perjudicadas. Siempre que la modificación se ajuste a la ley y respete el medio ambiente y el paisaje, ¿se puede afirmar realmente con rigor y con responsabilidad, que estamos actuando en contra de la decencia o en contra de la legalidad? Pues no.

Pero también existe otro riesgo y es que esta norma sea mal entendida por los ciudadanos. Precisamente a causa de ese tipo de opiniones transmitidas a la sociedad. Se puede llegar a la conclusión de que estamos creando esta norma para evitar responsabilidades o para, como se dice, tapar irregularidades. Y aquí todos tenemos, también los afectados, una labor pedagógica que hacer a la sociedad, porque está fundada esta reforma en razones de justicia, respeta los principios de conservación de medio ambiente, respeta la ley y respeta la obligación de cumplir las sentencias de los tribunales.

Hay quien afronta los problemas como si sólo estuviera en juego un solo derecho, el de ejecución de las sentencias, hay que derribar todo. Pero eso no es correcto porque hay otros derechos y otros principios en juego. Y en primer lugar, hay una diferencia entre la pretensión de que desaparezca lo ilegal y la pretensión de que desaparezca la ilegalidad. O dicho de otro modo, la voluntad de que se cumpla la ley.

Es el propio Tribunal Constitucional el que habla de la necesaria proporción que debe existir entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto. Hay que ponderar si el sacrificio del pronunciamiento contenido en el fallo, dice el Tribunal Constitucional, guarda la debida proporción entre los intereses protegidos y en colisión o por el contrario resulta inútil, va más allá de lo necesario o implica un manifiesto desequilibrio y desproporción entre los intereses en juego.

Para ello es posible considerar la existencia de normativa sobrevenida que tenga justificación en una razón general, atendible; esto es, que tenga en cuenta, como yo creo que esta ley tiene, los valores y bienes constitucionalmente protegidos y que incluso en el caso concreto han llevado a justificar el propio pronunciamiento de los tribunales.

Por eso en algunas sentencias, también aquí en Cantabria es el propio tribunal el que dice: “Oiga busquen y encuentren, si es posible, una alternativa a esta situación que no lleve directamente al derribo”.

Esas son las premisas que están en el fondo y en el principio, en el origen del planteamiento de esta ley. Porque eso nos exige el interés público, buscar la mejor solución desde el punto de vista general pero también buscar la mejor solución desde el punto de vista de los intereses concretos de los ciudadanos”.

Un discurs que, com es veu, pivota sobre l'interès públic, conscients els parlamentaris de la necessitat de trobar raons objectives, d'interès general, perquè aquests canvis normatius no conculquin el dret a complir la resolució, malgrat que la insistència en aquesta justificació posa en dubte l'autenticitat de la premissa que s'invoca (*excusatio non petita, accusatio manifesta*) i fins i tot revela una mica de mala consciència, falta de confiança o de seguretat sobre la constitucionalitat de la llei que s'aprova.

Aquest recel no és injustificat, perquè el recurs contra aquesta classe de lleis, encara que s'aprovin per consens unànim i l'aval de tots els partits polítics en faci improbable la impugnació (que, no obstant això, podria tenir lloc per la via del recurs d'empara), no és constitucionalment admissible, com s'ha posat de manifest en el mateix debat parlamentari.

La jurisprudència constitucional ha traçat els límits d'aquest tipus d'actuacions legislatives en les STC 73/2000, de 12 de març —cas de la Presa d'Itoiz— i 273/2000, de 15 de novembre —cas cànon de sanejament català—, dels quals s'ha fet també ressò la jurisprudència del Tribunal Suprem (STS de 6 de juny de 2003 [Arz. 6135] i de 31 de maig de 2005 [Arz. 2016]).

Entre aquests límits al legislador, es troba, com és fàcil de comprendre, el propi dret a executar la sentència, com a contingut del dret fonamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), ja que aquesta execució esdevé impossible (en els seus propis termes) per efecte del canvi legislatiu. Però el Tribunal Constitucional ha assenyalat reiteradament que tan constitucional és l'execució en què es compleix el principi d'identitat total entre el que s'ha executat i el que s'ha estatut en la resolució com l'execució en què, per raons atendibles, la condemna se substitueix pel seu equivalent pecuniari o per un altre tipus de prestació (STC 58/1983, de 29 de juny, 109/1984, de 26 de novembre, o 149/1989, de 22 de setembre). I entre les raons esmentades es troba la impossibilitat legal d'execució pel canvi sobrevingut de la legalitat, sempre que aquest canvi persegueixi “*razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses*

constitucionalmente protegidos” i s’observi “*la debida proporcionalidad entre el interés encarnado en la ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar*” (FFJJ 10 i 11 STC 73/2000, de 14 de març). Circumstancial ponderació dels valors, fins i interessos enfrontats que constitueix també criteri habitual de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans sobre els límits que els drets tutelats pel Conveni (particularment, però no sols, el dret al judici just de l’art. 6.1 d’aquest instrument —per exemple, la STEDH Gorraiz Lizarraga i altres c. Espanya de 27 d’abril de 2004 —el cas de la Presa d’Itoiz—) imposen a les convalidacions legislatives.

Però no només el respecte del dret a la tutela judicial efectiva condiciona la constitucionalitat de les convalidacions legislatives. També els principis constitucionals d’irretroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals, de seguretat jurídica, d’interdicció de l’arbitrarietat dels poders públics o d’igualtat o no discriminació (aquests últims eventualment compromesos pel caràcter singular de la llei), pels quals ha de dirigir-se l’al·ludida ponderació circumstancial, poden limitar la validesa i l’abast d’aquestes actuacions legislatives, la constitucionalitat de les quals pot ser objecte de control a través de la qüestió d’inconstitucionalitat que indirectament poden promoure els interessats en l’execució de la sentència (encara l’hagi de plantejar l’òrgan judicial) en ocasió de l’incident d’inexecució de la sentència (per impossibilitat legal).

En tot cas, el legislador regional sembla que vol aferrar-se a aquest marge d’actuació legislativa que deixa la jurisprudència constitucional, tot i que, als efectes de la ponderació esmentada, resulta difícil apreciar quins són, més enllà de l’interès dels propietaris o de l’erari públic, per la repercussió indemnitzatòria de les demolicions, quins són els valors, béns o interessos constitucionalment protegits que han de prevaler sobre l’interès tutelat concret per la resolució que s’ha d’executar.

En fi. Tot i que la finalitat principal d’aquesta llei és facilitar, com s’ha dit, la regularització d’actuacions urbanístiques il·legals (i establir un règim temporal o transitori, una mena d’“última vegada”, per adaptar per via ràpida, mitjançant modificacions “puntuals”, el planejament dels sòls que, malgrat haver estat inicialment exclosos, finalment s’han de basar en el POL), no pot descartar-se, ja que preveu conjuntament certs punts, que aculli també la intenció de —i si no l’acull, que pugui

servir de pretext per— facilitar una aplicació o interpretació més flexible de les previsions del POL en aquests sòls, recolzant-se sobre la zonificació específica, per millorar les expectatives urbanitzadores i de desenvolupament dels municipis afectats i tornar-los quelcom de l'autonomia que els va retallar el POL, amb la qual cosa, d'aquesta manera, rebaixa la conflictivitat inicialment plantejada i deixa algun marge al sector de la construcció per executar actuacions més continguts i sostenibles. Més flexibilitat que, no obstant això, no hauria d'escudar l'incompliment de la legalitat, sota pena de provocar la inseguretat jurídica que es pretén atallar o incórrer en l'arbitrarietat, ni desconèixer els objectius de protecció ambiental inherents a l'ordenació territorial.

2. Els camins com a tècnica de foment ambiental

El Pla d'Ordenació del Litoral (aprobat per la Llei de Cantàbria 2/2004, de 27 de setembre), a què s'ha fet referència, és un instrument essencialment regulador, que limita o delimita l'autonomia normativa de les entitats locals afectades, ja que n'exerceix les potestats d'ordenació urbanística. Però també preveu actuacions de transformació física o, millor dit, de conservació material del sòl riberenc del mar, per facilitar el coneixement i el gaudi de la natura litoral, millorar-ne l'accessibilitat (també de les persones afectades per discapacitats) i enaltir-ne el valor ambiental i la sensibilitat social per protegir-lo i defensar-lo.

Entre aquestes actuacions es troba l'elaboració de la Xarxa de Senders i Camins del Litoral que ha de permetre establir un corredor pel territori de la comunitat per gaudir-lo d'est a oest. Per això, s'acaba d'aprovar mitjançant el Decret 51/2010, de 26 d'agost, el Pla Especial de la Xarxa de Senders i Camins del Litoral.

El Pla Especial, que ha estat sotmès a l'avaluació d'impacte ambiental pertinent, preveu la realització d'obres, sota la premissa de l'actuació mínima o indispensable, per recuperar, restaurar i crear senders de dos tipus (el Gran Recorregut Litoral —GRL— i els Petits Recorreguts Litorals —PRL— que neixen del recorregut principal); recuperar conservar el patrimoni vinculat als camins costaners; impulsar iniciatives per incentivar el coneixement del litoral com a element del patrimoni de Cantàbria, promovent-ne l'ús i el gaudi; homogeneïtzar i senyalitzar senders i camins, i millorar-ne l'accessibilitat.

Cal destacar que el Pla no és un mer document tècnic que aglutina estudis i propostes d'actuació administrativa, no és un mer programa de treball, sinó que té valor normatiu, com altres instruments d'ordenació territorial. Vincula els instruments de planejament urbanístic dels municipis a què afecta i hi preval, els quals han de recollir-lo en la primera revisió o en les modificacions que puguin afectar l'àmbit dels senders o alguna de les determinacions del seu desplegament. I aquesta adaptació no hi vaig poder suposar la modificació dels usos de les senderes. A més a més, l'aprovació del Pla Especial i de les seves variacions comporta la declaració d'utilitat pública a efectes expropiatoris.

El contingut normatiu del Pla Especial apareix desagregat en sis títols, cinc disposicions addicionals i una disposició final.

El títol preliminar fa referència a l'objecte, l'àmbit d'aplicació i els objectius del Pla i a la natura de les dues categories de senders que preveu. El títol I recull els criteris generals que han de regir el disseny de tots els senders i camins que es realitzin, i estableix normes d'actuació (sobre localització, traçats, materials, elements —àrees de descans, miradors, observatoris o passarel·les—, senyalització, il·luminació...) i de protecció. El títol II fixa les directrius, els criteris i la metodologia per realitzar els projectes dels senders, considerant els entorns pels quals transcorren (d'alt valor ambiental i paisatgístic, de transició i periurbans). El títol III regula els actes preparatoris per executar els senders i camins inclosos en el Pla. El títol IV en regula l'ús, la conservació i el manteniment. I el títol V en defineix l'estratègia de divulgació i foment del coneixement i l'ús. Les disposicions addicionals es refereixen a la senyalització, l'homologació davant la Federació Càntabra de Muntanyisme, l'inventari i la difusió de la informació.

3. La protecció de l'ambient nocturn: el control de la contaminació lumínica

Tot i que Cantàbria va ser una de les comunitats autònomes que més aviat van regular l'impacte ambiental dels sistemes d'enllumenat, l'eficàcia de la legislació aprovada i formalment vigent va quedar, de fet, pràcticament suspesa per falta de desplegament

reglamentari —un desplegament no exempt de complexitat tècnica, hem d'afegir— durant gairebé un lustre.

En efecte, seguint l'exemple d'altres comunitats (Catalunya: Llei 6/2001, de 31 maig, ordenació ambiental de l'enllumenat per a la protecció del medi nocturn; Canàries: Llei 19/2003, de 14 abril, de Directrius d'Ordenació General i les Directrius d'Ordenació del Turisme; Illes Balears: Llei 3/2005, de 20 abril, de protecció del medi nocturn de les Illes Balears; o Navarra: Llei foral 10/2005, de 9 novembre, d'ordenació de l'enllumenat per a la protecció del medi nocturn) i amb una ambició i abast normatius més grans, Cantàbria va aprovar la Llei 6/2006, de 9 de juny, de prevenció de la contaminació lumínica, amb la qual també va sortir al pas d'algunes iniciatives normatives de les ordenances d'alguns municipis càntabres.

Dirigida a ampliar la protecció jurídica de l'ambient nocturn, particularment del medi natural, i a fomentar l'estalvi energètic i, per tant, la sostenibilitat, la dita iniciativa legislativa va ser valorada i rebuda positivament. Tot i que, cal reconèixer-ho, no sembla que la contaminació lumínica constituís cap motiu de preocupació ambiental gaire estès entre la ciutadania o, almenys, no estava —ni està— tan estesa i generalitzada com la problemàtica de la contaminació acústica, la regulació i control efectiu de la qual, trobant-se encara parcialment pendent el desplegament parcial de la legislació estatal i per arribar el venciment d'alguns dels (llargs) terminis que difereixen la seva aplicació efectiva⁴, continua sent, sense cap mena de dubte, insuficient, com pot veure's per l'elevada litigiositat que suscita i pels continus conflictes i protestes que se succeeixen en els mitjans de comunicació.

La llei càntabra de prevenció de la contaminació lumínica es va aprovar amb pretensions modestes, plantejaments prudents i un llenguatge senzill, seguint les noves tècniques i orientacions de protecció ambiental. S'hi van incloure un conjunt de mesures

⁴ Per desplegar la Llei 37/2003, de 17 de novembre, del soroll, s'han aprovat el Reial decret 1513/2005, de 16 de desembre, pel que fa a l'avaluació i la gestió del soroll ambiental, i el Reial decret 1367/2007, de 19 d'octubre, pel que fa a la zonificació acústica i l'establiment d'objectius de qualitat i emissions acústiques (mitjançant la STS de 20 de juliol de 2010; per cert, s'han anul·lat les determinacions —“indeterminacions”, caldria dir més aviat— de l'annex II d'aquesta disposició pel que fa a la fixació d'objectius de qualitat acústica per sectors del territori afectats a sistemes generals d'infraestructures de transport o altres equipaments públics; la nul·litat porta causa de la infracció de l'article 8.1 de la llei, ja que aquest precepte obliga el Govern a definir els objectius de qualitat acústica aplicables als diferents tipus d'àrees acústiques, i la disposició es limita a assenyalar que “*se adoptarán las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles*”).

per disminuir la contaminació lumínica, basades principalment en la limitació o regulació dels aparells i instal·lacions exteriors d'il·luminació perquè, com diu l'exposició de motius, *“sus efectos sobre el entorno guarden correspondencia con el objeto o finalidad primaria de la iluminación desde el punto de vista de la seguridad o de la realización de actividades nocturnas de todo tipo”*.

Aquesta limitació pivota sobre la fixació reglamentària d'un nivell lumínic de referència (*“nivel referente de luz”*, segons la definició de la mateixa llei) que actua com a paràmetre per establir, per excés o per defecte, els objectius de protecció i la fotocontaminació que es considera tolerable o admissible atenent les circumstàncies locals. Les prescripcions legals (de l'àmbit d'aplicació de les quals queden excloses algunes il·luminacions per raons de seguretat —trànsit, defensa, seguretat ciutadana— o pel seu inevitabilitat) fixen, així, diferents nivells de protecció, preveuen que es zonifiqui el territori, preveuen que es fixin horaris d'il·luminació, disposen que s'homologuin les especificacions tècniques i l'abast de les lluminàries, prohibeixen i reproveuen una sèrie d'activitats fotocontaminants (règim sancionador en què es dona entrada a les entitats locals, tant per a la tipificació d'infraccions com per a la imposició de sancions), exigeixen que es verifiqui l'impacte lumínic dels establiments en concedir llicències, exigeixen que es condicioni la contractació pública d'obres a la satisfacció de determinades exigències lumíniques, creen un fons econòmic per millorar l'eficiència energètica i autoritzen la concessió d'ajudes per adaptar els sistemes d'il·luminació o substituir-los per altres més eficientment i ambientalment tolerables.

Òbviament, conscient del cost econòmic d'aquesta adaptació i de la necessitat d'amortitzar les inversions realitzades, la llei fixa un termini màxim de vuit anys per adaptar gradualment l'enllumenat exterior a les prescripcions i a les determinacions que, en el seu desplegament, estableixin les disposicions reglamentàries, a les quals reiteradament es remet el legislador.

Doncs bé, malgrat que s'han fet esperar quatre anys, les primeres disposicions reglamentàries pendents s'han aprovat recentment. Mitjançant el Decret 48/2010, d'11 d'agost, s'ha aprovat el Reglament pel qual es desplega parcialment la Llei de Cantàbria 6/2006, de 9 de juny de 2006, de prevenció de contaminació lumínica.

Després de la entrada en vigor, molts dels conceptes tècnics (enlluernament pertorbador, eficàcia lluminosa, eficiència energètica, factor de manteniment, luminància... i perfilats —fins a aconseguir una trentena de definicions—) queden definits o determinats, en els quals descansa la regulació de les instal·lacions i els aparells d'il·luminació exterior (i interior, si són causa d'intrusió lumínica exterior); s'estableixen les correspondències entre tipus d'ambient i nivells tolerats de llampada o brillantor nocturna de la il·luminació existent (es diferencien quatre zones atenent la tipologia urbanística, l'estat i el valor ambiental); s'autoritza la Conselleria de Medi Ambient a determinar els punts de referència que requereixin protecció específica per la seva vulnerabilitat (àrees de valor astronòmic o natural) i a adequar la zonificació a l'evolució de les circumstàncies territorials o tècniques; es classifica l'enllumenat per finalitat o objecte (viari, de vianants, d'activitats —laborals, esportives, recreatives—, ornamental, de seguretat, senyalitzador i publicitari, de festes o específic —fites urbanes: passos subterranis, parcs, glorietses, aparadors...—) i es determinen, mitjançant taules en l'annex, els requeriments tècnics de cada categoria d'enllumenat; s'estableix subsidiàriament l'horari de protecció (de 22:30 h a 06:00 h a l'hivern i de 23:30 h a 06:00 h a l'estiu, franges en què es limita la il·luminació exterior), d'aplicació en defecte de previsió municipal; i es concreta la forma en què, a través d'una memòria tècnica, s'ha de controlar preventivament la promoció de projectes que comportin il·luminació exterior a través de les tècniques de control ambiental integrat previstes en la legislació autonòmica (avaluació d'impacte ambiental, autorització ambiental integrada, comprovació ambiental).

4. Les noves normes urbanístiques regionals

Durant el període en què se circumscriu aquesta crònica també s'ha publicat el Decret 65/2010, de 30 de setembre, pel qual s'aproven les normes urbanístiques regionals (NUR), disposició de natura urbanística que té, com es comprèn, notable significació ambiental. I també alguna història que cal explicar.

Les noves NUR integren el buit normatiu que va provocar l'anul·lació de les anteriors (aprovades pel Decret 57/2006, de 25 de maig, i anul·lades per la STSJ de Cantàbria de 17 de gener de 2008), conseqüència de no haver-se tramitat correctament l'avaluació d'impacte ambiental de què havien de ser objecte a la llum tant de la legislació regional

com comunitària (transposada a l'ordenament nacional per la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient).

En efecte, diversos ajuntaments les van recórrer perquè entenien que l'informe d'impacte ambiental (document que antecedeix a l'estimació d'impacte ambiental i serveix per preparar-la) s'havia d'haver sotmès a la preceptiva informació pública de manera autònoma, separadament de l'expedient de les mateixes NUR, perquè així ho exigien els articles 16 i 31.1 del Decret 50/1991 (avui derogat, perquè la Llei de Cantàbria 17/2006, d'11 de desembre, de control ambiental integrat, va regular ex novo el procediment d'avaluació ambiental de plans i programes) i 6 de la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de juny de 2001. En canvi, el Govern regional considerava que aquest tràmit s'havia efectuat perquè aquest informe s'havia incorporat a l'expedient d'elaboració de les NUR en el decurs del qual es va evacuar el tràmit d'informació pública previst en la normativa urbanística, encara que els anuncis públics no singularitzessin la submissió de l'informe esmentat a aquest tràmit, per la qual cosa aquesta és una irregularitat no invalidant. En la seva defensa el Govern esmentava, a més a més, la STSJ de Cantàbria, de 29 de març de 2007, segons la qual no calia sotmetre l'informe d'impacte ambiental al tràmit d'informació pública subsegüent a l'aprovació inicial del pla. Aquesta conclusió no era gens pacífica, perquè l'article 31.1 del Decret 50/1991, una mica ambigu, també permetia afirmar que l'informe havia de sotmetre's a informació pública sempre que el procediment substantiu aplicable (l'urbanístic en aquest cas) preveïés aquest tràmit i així era, en la pràctica, com aquest precepte s'havia interpretat (se sotmetien l'informe i el pla aprovat inicialment a informació pública conjunta i després s'elaborava, amb el resultat, la corresponent estimació d'impacte ambiental, sense la qual l'instrument urbanístic no podia tenir l'aprovació provisional).

El cert és que, analitzant la legislació vigent en el moment d'aprovar la NUR i el contingut de les directives comunitàries reguladores de l'avaluació ambiental, alguna de les quals aleshores encara pendent de transposició a l'ordenament intern, la Sala va concloure que el tràmit d'informació no s'havia fet adequadament, cosa que, tractant-se d'un tràmit essencial, va portar a declarar nul·les les NUR. Per tant, una decisió, per tant, tènicament discutible, per l'enrevessat joc de vigències de les normes aplicables, i

molt rellevant, per la importància de l'instrument anul·lat, de la qual cosa el Tribunal sembla molt conscient i preocupat, fins al punt d'incorporar en la sentència una reflexió o valoració molt poc freqüent (els destacats són meus):

“La Sala lamenta tener que adoptar tan drástica solución frente a una Administración que ha dado muestras sobradas de receptividad a la normativa comunitaria ambiental, y declarar la nulidad de las Normas Urbanísticas Regionales por un motivo en apariencia formal, pero que la legislación de forma progresiva, al igual que la jurisprudencia, le ha otorgado el carácter de esencial, imponiéndolo como trámite preceptivo en virtud de una normativa aprobada al final de su tramitación, pero aplicable ‘ratione temporis’, y que siquiera invocada por los Ayuntamientos recurrentes”.

Així, doncs, va caler tramitar noves NUR, en aquesta ocasió seguint els tràmits d'avaluació ambiental que disposa la legislació estatal bàsica (o sigui, la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient) i la Llei 17/2006, d'11 de desembre, de control ambiental integrat.

Les NUR són l'instrument d'ordenació urbanística previst en la Llei de Cantàbria 2/2001, de 25 de juny, d'ordenació territorial i règim urbanístic del sòl a Cantàbria (art. 19-25), que encomana al Govern aprovar unes normes urbanístiques d'àmbit regional o comarcal que han de fixar criteris i pautes per a l'ús del sòl (tipologies constructives, volums, alçades, ocupació, distàncies, revestiments i altres aspectes constructius i de disseny) i que siguin aplicables *“en ausencia de Plan General o como complemento del Plan y de las normas de aplicación directa establecidas”* en la llei esmentada.

No obstant això, segons el contingut de les NUR aprovades, sembla que el seu propòsit regulador excedeix la funció subsidiària o complementària de la llei o del planejament municipal avantdit, i tracta, en algun cas, d'imposar-se a les determinacions del planejament i adopta, per això mateix, la funció pròpia d'un pla d'ordenació territorial (fins al punt d'incorporar en l'annex diversos plans i una memòria detallada amb esquemes, fotografies i més plans).

A aquesta conclusió s'hi pot arribar en constatar que les NUR pretenen *“regular la adopción de medidas de conservación de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio cultural”* (art. 3.b), *“establecer criterios y orientaciones para el planeamiento en lo referente a la clasificación del suelo y la definición de los elementos*

de la estructura general del territorio” (art. 3.d) o *“regular los usos, actividades, construcciones e instalaciones a implantar en suelo rústico”* (art. 3.e), sense precisar que això, segons el que disposa la Llei de Cantàbria 2/2001, només hauria de tenir sentit en defecte o absència del Pla General Municipal o en defecte de previsió legal de directa aplicació (encara que l’art. 43.2 esmenta les NUR entre les normes que cal respectar a l’hora d’elaborar plans generals pel que fa a la classificació del sòl).

No obstant això, com s’ha dit, assumint l’ordenació territorial com a competència autonòmica i en exercici —cal presumir-ho, perquè d’una altra manera no s’aprecia quina en seria l’habilitació reglamentària per fer-ho— de la potestat reglamentària per desplegar i completar la normes de la Llei de Cantàbria 2/2001, les NUR aspiren també a subjectar o vincular el planejament municipal. Així, la mateixa norma destaca la diferent eficàcia del títol I, dirigit a establir criteris per a la classificació del sòl i la definició dels elements fonamentals de l’estructura general del territori de què poden apartar-se els plans municipals únicament quan les particularitats del territori ho justifiquin, de l’eficàcia de la resta dels títols que és, com s’ha dit, subsidiària o complementària i dependent, per això mateix, de l’existència i contingut del planejament urbanístic municipal (en absència d’aquest, per cert, els ajuntaments poden, al seu torn, dictar ordenances de desplegament de les NUR —art. 62 de la Llei de Cantàbria 2/2001—).

En tot cas, les NUR eren un instrument esperat que omplirà algunes llacunes i ajudarà a reduir les incerteses del contingut de la propietat del sòl derivades del silenci dels plans o de la seva inexistència (de fet, 29 municipis càntabres no tenen cap pla).