

**DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY
POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE
ORDENACION DEL LITORAL DE CANTABRIA
(POL)**

1/03

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

ANTECEDENTES

El día 10 de Diciembre de 2002, tiene entrada en el Consejo escrito de la Consejería de Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico solicitando Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL).

La Sección de Economía y Desarrollo Territorial, competente en la materia, se reúne el día 19 de Diciembre de 2002 y el 15 de Enero de 2003, elaborando propuesta de Dictamen.

El día 20 de Enero de 2003, el Dictamen fue aprobado por la Comisión Permanente, en virtud del Artículo 25.i) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

VALORACION

El Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen consta de una Exposición de Motivos, cinco Títulos, con un total de 35 Artículos, dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales. Asimismo, el documento contiene tres Anexos: de desarrollo del articulado, Memoria y documentación gráfica.

La estructura es la siguiente:

TITULO I.- FINES Y AMBITO DE APLICACIÓN.

CAPITULO PRIMERO.- Fines.

Artículo 1º.- Objeto y alcance

Artículo 2º.- Objetivos

CAPITULO SEGUNDO.- Ambito de aplicación.

Artículo 3º.- Delimitación del ámbito del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

Artículo 4º.- Ambitos excluidos de la ordenación.

Artículo 5º.- Prevalencia del texto sobre la documentación gráfica

TITULO II.- CATEGORIAS DE ORDENACION Y REGULACION DE LOS USOS DEL SUELO.

CAPITULO PRIMERO.- Categorías de ordenación.

Artículo 6º.- Categorías de ordenación.

Artículo 7º.- Protección Costera - Hábitats.

Artículo 8º.- Protección Especial Litoral.

Artículo 9º.- Zona Litoral Compatible.

Artículo 10º.- Zona de la Marina.

CAPITULO SEGUNDO.- Regulación de los usos del suelo.

Artículo 11º.- Definición de usos y actividades.

Artículo 12º.- Tipos de usos.

Artículo 13º.- Normas específicas de aplicación a los usos y actividades.

Artículo 14º.- Regulación de usos y actividades.

TITULO III.- ORDENACION DE LAS PLAYAS.

Artículo 15º.- Clasificación de las playas.

Artículo 16º.- Las playas naturales.

Artículo 17º.- Las playas seminaturales.

Artículo 18º.- Las playas urbanas.

Artículo 19º.- Regulación de usos y actividades en las playas.

Artículo 20º.- Planes de restauración y uso de las playas.

TITULO IV.- PROGRAMAS Y PROPUESTAS GENERALES DE ACTUACION.

Artículo 21º.- Finalidad y alcance de los programas y las propuestas generales de actuación.

Artículo 22º.- Subcomisión Interdepartamental del Litoral.

Artículo 23º.- Delimitación de áreas de interés natural.

Artículo 24º.- Inventario de los humedales litorales de Cantabria

Artículo 25º.- Elaboración de estudios relativos al medio terrestre del ámbito del Plan de Ordenación del Litoral.

Artículo 26º.- Programa de educación ambiental del Plan de Ordenación del Litoral.

Artículo 28º.- Equipamiento de una senda interpretativa para el uso y disfrute del litoral.

Artículo 29º.- Plan integral de ordenación de la Bahía de Santander.

Artículo 30º.- Plan de seguimiento de la calidad ambiental del litoral.

Artículo 31º.- Propuesta de ampliación de la zona de servidumbre de protección.

TITULO V.- SISTEMA NORMATIVO Y COORDINACION DEL PLAN DE ORDENACION DEL LITORAL DE CANTABRIA CON OTROS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO.

Artículo 32º.- Carácter de las determinaciones y disposiciones.

Artículo 33º.- Adaptaciones cartográficas.

Artículo 34º.- Adaptación del planeamiento municipal.

Artículo 35º.- Adaptación de otros Planes Sectoriales.

DISPOSICION ADICIONAL PRIMERA.- Elaboración de los criterios técnicos para la adaptación del planeamiento urbanístico municipal al Plan de Ordenación del Litoral.

DISPOSICION ADICIONAL SEGUNDA.- Decreto de restauración y uso público de las playas.

DISPOSICION DEROGATORIA UNICA

DISPOSICION FINAL PRIMERA.- Supletoriedad de la Ley del Suelo.

DISPOSICION FINAL SEGUNDA.- Desarrollo reglamentario.

DISPOSICION FINAL TERCERA.- Entrada en vigor.

ANEXOS.-

I.- DE DESARROLLO DEL TEXTO ARTICULADO

II.- MEMORIA

III.- DOCUMENTACION GRAFICA.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

Se somete a Dictamen preceptivo del CES el Anteproyecto de Ley por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL).

Antes de entrar en una valoración del documento y así fijar la postura de este Consejo, consideramos ilustrativo precisar varios aspectos.

En primer lugar, es conveniente situar el marco histórico de las medidas de protección ambiental en el ámbito internacional y español, así como el mandato legal que ha dado lugar a la elaboración de este Anteproyecto.

En segundo lugar, realizaremos una aproximación a la necesidad o no de esta regulación en nuestra Comunidad Autónoma y por lo tanto, a su idoneidad, haciendo especial mención a las competencias municipales, así como una enumeración sintética de las principales medidas que arbitra el POL.

Tras esta introducción, se realizarán unas recomendaciones o sugerencias de carácter más concreto, tanto al articulado como a los Anexos.

No obstante y como cuestión previa, es preciso dejar bien sentado que este Dictamen tiene una pretensión generalista y como tal, debe tratarse, con la finalidad de exponer las posturas globales de los agentes económicos y sociales ante el POL. Esto supone aceptar y dar por válido el trabajo de campo y la metodología que ha dado lugar a este Plan, ya que este Consejo entiende que es el resultado de un trabajo realizado por técnicos especialistas multidisciplinares, resultando improcedente una oposición por parte del CES a los criterios y parámetros que en él se contienen, así como de la metodología empleada.

No obstante, el procedimiento y los criterios utilizados son uno de los posibles que se pueden emplear en el ámbito medioambiental, no constando a este Consejo que la metodología elegida sea peor o mejor que otras, aunque como todas, tal y como señala el propio POL, tiene un cierto carácter subjetivo.

En el último siglo, la fuerte presión sobre el territorio ha ocasionado su degradación y generado la reacción de la sociedad, otorgando un alto valor al territorio no transformado, ya que no hay que olvidar que este recurso natural es limitado y no tiene repuesto.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

La respuesta institucional a esta demanda social es relativamente reciente, señalándose como punto de partida la Declaración de Estocolmo, que surge de la Conferencia Mundial de Medio Ambiente, convocada por la ONU en esta ciudad en 1972. En esta Conferencia se acuerda, por primera vez, que *"el hombre tiene el derecho fundamental de disfrute de condiciones de vida adecuadas, en un medio de calidad tal, que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras"*.

Esta Declaración fue la respuesta al fuerte desarrollismo y expansión económica de los años 60, que hizo evidente la necesidad de limitar el desarrollo, al constatar la progresiva disminución y deterioro de los recursos naturales.

La primera consecuencia de la Declaración fue la aprobación del primer programa de acción de las Comunidades Europeas para el período 1973-1977. Le sigue el segundo, para los años 1977-1981 y el tercero, 1982-1986. En el cuarto, 1987-1992, ya se afirma que las estrictas normas de protección del medio ambiente no son ya una opción, sino que constituyen una condición sine qua non para la calidad de vida que los ciudadanos de la Comunidad esperan. El quinto programa se aplica para el decenio de los años 90 y recientemente, ha iniciado su vigencia el sexto programa comunitario para 2001-2010, del que destacamos la aplicación del Programa Natura 2000, así como una mayor atención a la protección de los paisajes y protección del medio ambiente marino. Asimismo, es destacable la recomendación del fomento de la participación y mecanismos de consulta en los procedimientos de protección medioambiental.

En relación a la mencionada Red Natura, este Consejo espera que la Unión Europea apruebe la propuesta de Cantabria para integrarse en la misma (Esta propuesta fue aprobada por el Consejo de Gobierno en Julio de 2001 e incluye 20 Lugares de Importancia Comunitaria (LICS)).

Ello, sumado a las 8 Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA), configurarán un mapa homogéneo de protección medioambiental, que algunos expertos cifran en un 30% de nuestro territorio.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

En España, este proceso se produce de manera similar, aunque con una concienciación social algo más tardía, hasta tal punto que algunos autores señalan que España se incorpora en la "segunda ola" medioambiental, consecuencia, igualmente, del fuerte expansionismo y desarrollismo de los años 60. El punto de partida institucional se puede situar en la fecha de promulgación de la Constitución de 1978, que ya hace referencias expresas a la "calidad de vida" e incluso, en el artículo 45, ordena a los poderes públicos velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Para que esta protección se produzca, en los términos expresados por la Constitución, es condición necesaria la utilización racional del suelo o territorio, como pilar fundamental de los recursos naturales.

Igualmente, con la Constitución Española se alcanza la idea de que el litoral debe ser protegido y esta idea se materializa con la actual Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas, cuya columna vertebral se basa en la convicción de que el litoral es un espacio donde la preservación de sus características naturales es fundamental, por su fragilidad y potencial desaparición y por ello, para conseguir la conservación de las características naturales del litoral, se hace preciso imponer restricciones de uso y de aprovechamiento.

Con esta Ley de Costas y su Reglamento, se supera el pensamiento de que el litoral es el espacio donde pueden realizarse indiscriminadamente todo tipo de usos y actividades, situación propiciada fundamentalmente por tres leyes de los años 60: la anterior Ley de Costas de 1969, la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico, de 28 de Diciembre de 1963 (que facilitó la incorporación de terrenos de las playas y zonas marítimo terrestres al proceso de edificación y urbanización) y la Ley de Puertos Deportivos, de 26 de Abril de 1969 (que primó la iniciativa privada sobre el uso público en la zona de dominio público marítimo terrestre).

En las Comunidades Autónomas, este cambio de sensibilidad hacia el litoral en los últimos años, se viene haciendo patente. No obstante, hay que decir que el panorama no es homogéneo, de tal manera que algunas de las distintas medidas de regulación acometidas, como en el caso del POL de Baleares y de Cataluña, han sido recurridas, o en los casos del País Vasco, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral y Asturias, Plan de Ordenación del Litoral, están en fase de avance.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

En Andalucía¹ están en vigor las Directrices Regionales del Litoral y en Murcia, el Plan de Ordenación Territorial de la Región de Murcia, se encuentra ya redactado en fase de información pública, en una situación muy similar a la de Cantabria.

En nuestra Comunidad Autónoma, la normativa medioambiental ha sido bastante numerosa, aunque, hasta la fecha, no se había abordado una regulación de protección con un carácter tan integral y con un ámbito tan amplio.

La causa más directa de la redacción de este Plan, es el mandato de la Disposición Adicional cuarta de la Ley 2/2001, de 25 de Junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, que establece:

«1. En atención a las peculiaridades y especial singularidad de la zona costera, y con la finalidad de una protección efectiva e integral de la misma, el Gobierno elaborará un Plan de Ordenación del Litoral que queda equiparado a todos los efectos al Plan Regional de Ordenación Territorial previsto en el artículo 11 de esta Ley y que se elaborará de acuerdo con el procedimiento del artículo 16 de la misma. A dicho Plan le será especialmente aplicable lo dispuesto en los artículos 15, 17 y 18 de la presente Ley y podrá ser desarrollado, en su caso en los términos del apartado 1 de su artículo 59».

“2. Son funciones del Plan de Ordenación del Litoral fijar las directrices para la ordenación territorial de la zona costera de la Comunidad Autónoma y, en particular:

- a) Mejorar el conocimiento específico del litoral.*
- b) Establecer criterios para la protección de los elementos naturales, de las playas y, en general, del paisaje litoral.*
- c) Señalar los criterios globales para la ordenación de los usos del suelo y la regulación de actividades en el ámbito afectado.*
- d) Fijar los criterios generales de protección del medio litoral, orientar las futuras estrategias de crecimiento urbanístico y de la implantación de infraestructuras y proponer actuaciones para la conservación y restauración, en su caso, del espacio costero.*

¹ Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (DRLA), aprobadas en 1990, contienen directrices, líneas de actuación y metas, dirigidas a la ordenación y control de actividades del litoral, con una clara dimensión ambiental.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

- e) Definir una zonificación del ámbito litoral para la aplicación de los criterios de ordenación, ampliando, en su caso, la zona de servidumbre de protección.*
- f) Establecer pautas y directrices para una eficaz coordinación administrativa.*

3. El Plan de Ordenación del Litoral tendrá el siguiente contenido:

- a) Definición de su ámbito de aplicación.*
- b) Análisis de las características del medio biofísico y socioeconómico de la zona afectada, del planeamiento urbanístico y de los problemas existentes en relación con los citados medios respecto de los recursos naturales y los asentamientos humanos.*
- c) Formulación de los objetivos de ordenación y definición de su marco general y sus diferentes categorías.*
- d) Fijación de las normas específicas de regulación de usos y actividades aplicables a las diferentes categorías de ordenación.*
- e) Elaboración de propuestas generales de actuación.”*

Cantabria presenta, en líneas generales, un elevado valor desde el punto de vista de su calidad ambiental, que viene condicionado por las características del clima y el relieve, por sus ecosistemas y por las características del poblamiento, que deja amplios espacios con baja densidad de población. Sin embargo, en los últimos años, esta elevada calidad ha sufrido un importante deterioro, fundamentalmente en la zona costera y más acentuadamente en la costa oriental.

Por ello, este Consejo entiende que la redacción de una normativa sobre ordenación y protección del litoral cualquiera, no sólo es oportuna, sino necesaria e inaplazable, debido a la situación de degradación paulatina en la que se encuentra nuestro litoral, sometido desde hace ya mucho tiempo a la acción, a veces indiscriminada, de las actividades económicas y de ocio, con amplio impacto negativo sobre el medio ambiente.

La mejora de nuestros niveles de vida y la mejora de las comunicaciones, junto con el mayor desarrollo económico alcanzado en la franja litoral y el progresivo descenso de la actividad agropecuaria, así como la propia industria o la construcción y el turismo, han degenerado y uniformado el litoral en sentido negativo, proceso que debe ser frenado. Ello implica una coherencia global y unívoca de las Administraciones Públicas implicadas en el tema, con independencia de la división jurídico/administrativa.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

En definitiva, es exigible una necesaria coordinación entre administraciones con competencias en la materia.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Litoral (POL) que se somete a Dictamen, es el marco normativo que actualmente precisa nuestro litoral, por lo que nuestro posicionamiento previo a esta norma es favorable, con las matizaciones que más adelante se expondrán.

Como se ha señalado por diversos autores, el litoral es un territorio administrativamente complejo, debido a la actuación sobre el mismo de varios niveles de la Administración (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Estado), al estar afectado por normas propias de diferentes sectores administrativos y debido a que la distribución de competencias no es por materias completas. Esto implica frecuentes conflictos competenciales, mayoritariamente entre Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. En este sentido, durante el período de información pública a que se ha sometido el POL, una de las mayores críticas que ha sufrido, es que puede menoscabar o cercenar la autonomía municipal, crítica que este Consejo no comparte.

La autonomía municipal es un hecho legitimado constitucionalmente que no permite discusión, lo que no implica que esta consideración deba llevarse al límite de admitir que, a pesar que tanto la Constitución como la Ley de Bases de Régimen Local, en su artículo 25, reconocen a los municipios competencias en medio ambiente y en urbanismo, no exista un interés supramunicipal y predominante, como es la protección del medio ambiente en el litoral, que deba ser objeto de una regulación-marco regional, a través de este Plan y que, posteriormente, los municipios puedan completar y desarrollar sus competencias con sujeción a este marco normativo.

En este sentido, reiteramos lo expuesto en el Dictamen 6/00, cuando afirmábamos que la autonomía municipal debe ser matizada al máximo, dentro de los límites constitucionales y legales, propiciando así una mejor defensa y orden de derechos que deben ser objeto de una tutela supramunicipal.

El propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 32/1981, de 28 de Julio, no identifica un contenido concreto y un ámbito competencial determinado a la autonomía municipal. La autonomía de los entes locales ha de entenderse como "garantía institucional", en el sentido de defender la necesidad de organizar el territorio en provincias y municipios.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

Este mismo Tribunal, en su Sentencia 4/1981, afirma que el concepto de autonomía municipal hace referencia a un poder limitado que ha de entenderse como autonomía administrativa, frente a autonomía política que corresponde a las Comunidades Autónomas, señalando que la concreción del interés que corresponde a cada entidad en cada momento, no es fácil de perfilarse y en ocasiones, sólo puede llegar a distribuirse en función del interés predominante. Interés predominante que, desde nuestra óptica, es claro que es la protección del litoral, cuya tutela y regulación estaría demandada por la colectividad y que corresponde a la Comunidad Autónoma.

Entrando ya en el análisis del POL, el documento está integrado por un texto articulado y tres Anexos: Anexo 1, de desarrollo del texto articulado, Anexo 2, Memoria y Anexo 3, documentación gráfica. De ellos, además del Anteproyecto de Ley, sólo el 1 y el 3 tienen valor normativo.

Están excluidos del ámbito de aplicación del POL:

- Los suelos calificados como urbanos o urbanizables con Plan Parcial definitivamente aprobado.
- Los que tengan aprobado un instrumento de especial protección (Espacios naturales protegidos o Planes de Ordenación de los Recursos Naturales).
- Los Proyectos singulares de interés regional, cuando la evaluación de impacto ambiental sea favorable.
- La implantación de grandes infraestructuras y obras declaradas de interés general del Estado o de la Comunidad Autónoma.

Para realizar el estudio que ha dado lugar al Plan, se elaboró una cartografía de unidades homogéneas, mediante la superposición analítica de dos mapas a escala 1/50.000: paisaje y vegetación (incluye la variable fauna asociada), junto con dos mapas realizados específicamente para este proyecto a escala 1:25.000: litoralidad y geomorfología litoral, obteniendo el valor para la conservación a través de un procedimiento analítico de asignación de pesos y valores.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

El resultado final de la valoración se plasma en la cartografía de unidades de Valor para la Conservación a escala 1:25.000 que acompaña al POL.

El territorio se zonifica en *cuatro categorías* de ordenación en función de la capacidad de acogida del espacio litoral, que se establece sobre la base de los valores ecológicos, paisajísticos y de litoralidad del territorio.

A cada una de dicha categorías se les aplica una regulación de usos específicos según sus características, orientados a la regulación de los usos y actividades en el territorio que se ve afectado por el litoral.

El documento define cuatro categorías distintas, a cada una de las cuales le confiere un régimen de usos y actividades diferente:

Protección Costera – Hábitats.	PC
Protección especial litoral.	PEL
Protección litoral compatible.	ZLC
Protección de la marina.	ZM

PROTECCIÓN COSTERA-HÁBITATS, que se aplica a zonas del territorio con unos valores naturales excepcionales.

La **PROTECCIÓN ESPECIAL LITORAL** viene constituida por una estrecha franja costera vinculada a la morfodinámica marina.

La **ZONA LITORAL COMPATIBLE** se concibe como un área de amortiguación de la categoría Protección Especial Litoral.

La **ZONA DE LA MARINA** viene determinada por la franja del litoral de Cantabria en la que se manifiestan los procesos naturales y socioeconómicos condicionados por la influencia litoral. Se configura como una categoría residual en tanto en cuanto acoge todo el territorio no incluido en otros ámbitos de ordenación más protectores o más específicos.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

Para proceder a la asignación de áreas de territorio a estas cuatro categorías de ordenación, se han utilizado dos criterios determinantes que son el valor para la conservación y la litoralidad.

A) Las unidades de valor para la conservación muy bajo se asignaron a la categoría de ordenación Zona de La Marina (ZM).

B) Las unidades de valor para la conservación bajo y medio se asignaron a la categoría de ordenación Zona de La Marina (ZM), en las zonas sin litoralidad y a la categoría de ordenación Zona litoral compatible (ZLC), en las zonas con litoralidad.

C) Las unidades de valor para la conservación alto se asignaron a la categoría de ordenación Protección especial litoral (PEL).

D) Las unidades de valor para la conservación muy alto se asignaron a la categoría de ordenación Protección Costera - Hábitats (PC).

El POL sistematiza los usos y actividades actuales y potenciales que desarrolla la sociedad con incidencia en el litoral.

Los usos y actividades existentes o futuros son objeto de regulación por medio de un mecanismo que los considera:

1. Admitidos o propiciados
2. Autorizables
3. Prohibidos

De especial trascendencia resulta la regulación que el borrador establece para el desarrollo urbanístico futuro de los municipios costeros de Cantabria. Al respecto la matriz de usos dispone que queda prohibido todo desarrollo urbanístico en los suelos zonificados como PC – Protección Costera Habitats y PEL zona de protección especial del litoral, mientras que en la ZLC – Zona Litoral Compatible exige informe favorable de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio en los supuestos de adaptación del planeamiento municipal.

Solo en ZM zona de la Marina tendrá el municipio libertad para planificar su desarrollo.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

De manera diferenciada, aparecen reguladas las playas, ordenándolas en naturales, seminaturales o urbanas, basándose en criterios de urbanización, ocupación y equipamientos existentes.

Se regulan los usos admitidos, propiciados, admisibles y prohibidos.

Asimismo, se prevé la posibilidad de que se formulen planes de restauración, conservación y uso público de las playas.

Finalmente y como notas más destacables del POL, se prevé la creación de una Subcomisión Interdepartamental del Litoral, dentro del seno de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y de un Observatorio del Litoral. Asimismo, se propone la ampliación de la Servidumbre de Protección de Costas en 100 m y se emplaza a los Ayuntamientos a adaptarse al POL en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

Tras estas observaciones que enmarcan los principales antecedentes y características del POL, este Consejo realiza algunas recomendaciones o sugerencias, como ya se dijo anteriormente, de carácter general, sobre algunos aspectos que se consideran de importancia y que expondremos en los siguientes bloques: Protección y ordenación; Zonificación; Cartografía; Importancia de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio; Carácter normativo del articulado y regulación del silencio administrativo; Adaptación de los planeamientos municipales al POL; Memoria; Disposición adicional segunda y Disposición derogatoria.

PROTECCION Y ORDENACION

La primera observación que se debe realizar es al título del Anteproyecto, ya que el POL es fundamentalmente un Plan de Protección y no de Ordenación. Las medidas que incluye el Plan van encaminadas a tal fin y sólo tangencialmente se ordena. No obstante, del análisis de la matriz de usos y actividades, se desprende que el carácter proteccionista es muy elevado para algunas actividades, que correctamente ordenadas pueden causar, según nuestro criterio, un impacto ambiental en todo caso leve. Es el caso del turismo rural, prohibido en todo el territorio POL.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

El litoral tiene una constatada necesidad de ser conservado, lo que justifica el fuerte componente proteccionista y limitador que tiene el POL. No obstante, además de esta característica, es preciso que sea un documento vivo y adaptable, por lo que se deberán corregir en todo momento, aquéllos aspectos que no sean deseables, persiguiendo, en todo momento, un desarrollo sostenible. En este sentido, es muy importante la aplicación efectiva del artículo 30 del Anteproyecto, que estipula la elaboración de un Plan de seguimiento de la calidad ambiental del litoral y la creación de un observatorio del litoral.

En cuanto a la ordenación territorial, es de esperar que se realice a la mayor brevedad, cuando el Plan de Ordenación del Territorio, previsto en la Ley 2/2001, de 25 de Junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, se formule y que este Plan tenga en cuenta los efectos territoriales que el POL va a desencadenar.

ZONIFICACION

De acuerdo con el artículo 3 del Anteproyecto, el ámbito de aplicación del Plan es el territorio correspondiente a los 37 municipios costeros, existentes en la Comunidad.

Es cierto que esta zonificación viene dada por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2001, de 25 de Junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, que en su número 5, señala de forma expresa que el ámbito del POL será el correspondiente a los 37 municipios. Sin embargo, no parece razonable que el hecho de que una parte del municipio tenga costa, altere todo el régimen jurídico del mismo y abundando en esta idea, municipios con franja costera, pero alejados en muchas zonas de la misma, se verán afectados por el Plan en su totalidad, como es el caso de Valdáliga, Voto, Torrelavega y Ampuero.

Por el contrario, municipios más cercanos al litoral, pero sin costa, están excluidos, como es el caso de Udías y Reocín.

Aunque este asunto es evidente, que actualmente no tiene solución, es de lamentar que se haya utilizado una división puramente administrativa, como es la de los términos municipales, para regular unidades medioambientales.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

CARTOGRAFIA

El artículo 13.b) de la Ley 2/2001, de 25 de Junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, establece que el POL deberá contener la documentación gráfica precisa para plasmar el estado del territorio y los extremos fundamentales de ordenación y previsión a que se refiere el Plan. Los planos que se incluyen en el Anexo III del Anteproyecto y que tienen eficacia normativa, están realizados a escala 1:25.000, escala que, en nuestra opinión, es insuficiente.

Durante el período de información pública, han sido detectados diversos errores cartográficos. A pesar de que el propio Anteproyecto prevé la corrección de las imprecisiones cartográficas, este Consejo estima que con los medios técnicos de que se disponen, es exigible una cartografía precisa y a escala detallada, lo que redundará en una mayor seguridad jurídica a la hora de su aplicación y evitando, en todo momento, la interpretación cartográfica. El propio Plan, en su artículo 26, lo reconoce explícitamente, cuando afirma:

"Dada la trascendencia que tienen los parámetros ambientales en la zonificación establecida en este Plan, se impone profundizar en el análisis de aquéllos, para lo que se procederá a la realización de los correspondientes estudios y revisiones cartográficas necesarias, al objeto de lograr una mayor precisión en la delimitación cartográfica de las categorías de ordenación".

IMPORTANCIA DE LA COMISION REGIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El POL realiza una sistematización de los usos y actividades permitidas, autorizables y prohibidas.

Todas estas previsiones se concretan en la matriz de Usos y Actividades. Tanto los usos y actividades autorizables como los admitidos o propiciados, van a requerir la autorización de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

También requiere informe favorable de la Comisión, las adaptaciones cartográficas; Depende igualmente de ella, la elaboración de los criterios técnicos para que los Ayuntamientos se adapten al POL, los Planes especiales de restauración y uso de las playas y es la misma Comisión quien emite informe vinculante antes de la aprobación del planeamiento municipal, en relación a los mecanismos previstos para el cumplimiento de los objetivos del POL por parte de los Ayuntamientos.

Este conjunto de competencias da una idea de la importancia que adquiere la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y por consiguiente, la necesidad de que su funcionamiento sea eficaz y eminentemente técnico. Por ello, el CES insta a que, tanto la Comisión como, en su caso, la Subcomisión de Ordenación del Litoral, estén dotadas adecuadamente, ya que en definitiva, todas las autorizaciones van a ser de su competencia, con todos los riesgos que puede acarrear esta concentración competencial. Por esta razón, es preciso articular todos los mecanismos posibles de participación, transparencia y refuerzo técnico, que evite una no deseada discrecionalidad.

CARÁCTER NORMATIVO DEL ARTICULADO Y REGULACION DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

El actual Anteproyecto de Ley por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, consta de un texto articulado, integrado por 35 artículos, dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

La observación fundamental, desde un punto de vista jurídico, es que muchos de sus artículos son más voluntaristas o programáticos que imperativos, siendo más propios de un Preámbulo que de un texto normativo. Así ocurre, sobremanera, en los artículos 7, 8, 9, 10, 21, 23, 24, 27 y 28.

En cuanto a la regulación del silencio administrativo, es habitual, por parte del CES, propugnar el silencio positivo.

En el caso del artículo 12, llama la atención que se produce una distinta regulación, ya que cuando la solicitud de autorización de uso procede de un particular, tiene efectos negativos y si procede de un Ayuntamiento, para la adaptación del planeamiento, tiene efectos positivos.

En ambos casos, el CES estima que el silencio debe tener efectos positivos, ya que la contestación en un sentido u otro, debe ser norma de la Administración.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

ADAPTACION DE LOS PLANEAMIENTOS MUNICIPALES AL POL

De acuerdo con el articulado del Anteproyecto de Ley del POL, el Plan del Litoral es obligatorio y ejecutivo para los municipios afectados, de tal manera que deberán adaptar su planeamiento en todo aquello que resulte contrario a dicha Ley.

Para esta adaptación disponen de un plazo de un año y en todo caso, las determinaciones del Plan prevalecen sobre el planeamiento.

En relación a esta adaptación, en la Disposición Adicional Primera, se establece que la Comisión Regional de Ordenación del Territorio aprobará un documento técnico de metodología y criterios, para facilitar a los Ayuntamientos este proceso. Por ello, cuando entre en vigor el POL, se abrirá un período trascendente para su eventual virtualidad, ya que es fundamental el esfuerzo de adaptación que deben realizar los municipios, esfuerzo que se suma al de adaptación a las prescripciones de la Ley 2/2001, de 25 de Junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

La realidad de muchos de éstos municipios, nos hace abrigar alguna duda sobre la fluidez de este proceso de adaptación. Por ello, el CES insta al Gobierno de Cantabria y en concreto, a la Consejería competente, para que arbitre todos los mecanismos oportunos que posibiliten la coordinación y la colaboración con los Ayuntamientos, así como se ejerza la supervisión del proceso adaptador, de tal manera que, si éste no se realiza, se pongan en marcha todos los medios de que el Gobierno dispone para el cumplimiento de la Ley.

MEMORIA

Dentro del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, está incluida, como Anexo 2, una Memoria con carácter informativo, que analiza tanto el medio biofísico, el socioeconómico, la incidencia del POL en el planeamiento urbanístico e incluye una explicación de la transformación de las unidades ambientales en categorías de ordenación.

Este Consejo no realiza ninguna sugerencia al capítulo que se refiere al medio biofísico ni al referido a la incidencia en el planeamiento municipal, entendiéndose que las mediciones y tantos por ciento de afectación del POL en los Ayuntamientos, responden a datos empíricos y son correctos.

Dictamen Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)

Por el contrario, dentro del capítulo cinco, que se refiere a la Memoria Socioeconómica, es preciso que se realice un esfuerzo de adaptación, ya que los datos que se manejan en este capítulo son excesivamente antiguos y no hay un mismo criterio para los distintos datos sectoriales, de tal manera que se mezclan datos del año 1996 (población), saldo migratorio (1998), distribución sectorial de actividad de acuerdo con el padrón municipal (1991), población ocupada, sector agrario (1991), censo agrario (1989), censo ganadero (1996), pesca (1999), vivienda (1991), instalaciones hoteleras (1995).

Como se ve, este gran mosaico de datos, se debería actualizar, tomando como referencia un mismo año, con la excepción de aquéllos datos censales que no sean anuales. No obstante, a tal fin, se recomienda como ayuda para la obtención de muchos de ellos, la Memoria Socioeconómica y Laboral de Cantabria correspondiente al año 2001, de este mismo Organismo.

DISPOSICION ADICIONAL SEGUNDA Y DISPOSICION DEROGATORIA

La Disposición Adicional Segunda, establece que la Comunidad Autónoma de Cantabria aprobará un Decreto de restauración y uso público de las playas en... Debe suprimirse "Comunidad Autónoma" por "el Consejo de Gobierno", ya que la Comunidad no aprueba Decretos.

En cuanto a la Disposición Derogatoria, en buena técnica jurídica y como es habitual en los dictámenes del CES, sería aconsejable que esta Disposición incluyera una relación expresa de los textos derogados.

CONCLUSIONES

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL).

Es de esperar que la aplicación del POL, aumente la calidad de vida de todos los ciudadanos de Cantabria.

No debemos ocultar a la sociedad, que esto requiere un esfuerzo y que, sin duda, algunos intereses se van a ver afectados. Por ello es fundamental que la aplicación del POL vaya acompañada de un seguimiento del mismo, que evalúe, entre otros aspectos, estos efectos colaterales, para en su caso compensar o mitigarlos con los medios que la Administración tiene a su alcance.

Asimismo, es importante reiterar las medidas que se deben arbitrar para conseguir el éxito en la aplicación del POL y que hemos expuesto más pormenorizadamente en las valoraciones. De ellas es preciso destacar, la necesaria coordinación y apoyo técnico a los Ayuntamientos por parte de la Comunidad Autónoma, para la adaptación de sus planeamientos al POL. La necesidad de participación en los procedimientos de autorizaciones, la transparencia en la toma de las decisiones y el refuerzo técnico de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio, aspectos todos ellos, que redundarán en su eficacia. Y, por último, hay dos aspectos claves, como son, en primer lugar, la adaptación del POL a la realidad socioeconómica, de tal manera que sea un documento vivo y que no obstaculice el desarrollo sostenible y en segundo lugar, evitar la discrecionalidad en la adopción de las medidas que en él se contienen, logrando así un marco jurídico seguro y evitando las interpretaciones que pudieran causar decisiones arbitrarias.

El Presidente
Eduardo de la Mora Laso

La Secretaria General
Pilar de la Hera Jaúdenes