Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 25 de marzo de 2024, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Cantabria

(Boletín Oficial de Cantabria, extraordinario, núm. 87, de 29 de diciembre 2023)

ANTECEDENTES

PRIMERO. El secretario de Medio Ambiente y Rural de Podemos Cantabria solicita la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 23, apartados trece y treinta y dos, de la Ley 3/2023, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

La Ley 3/2023, de Medidas Fiscales y Administrativas, fue publicada en el número extraordinario 87 del *Boletín Oficial de Cantabria*, el 29 de diciembre de 2023.

SEGUNDO. El representante de Podemos Cantabria interpreta que las modificaciones legales que introduce la Ley de Cantabria 3/2023, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en los dos apartados del precepto citado, incurren en inconstitucionalidad por los motivos que se recogen a continuación:

1. En primer lugar, considera que no se han respetado los cauces de participación pública, vulnerándose con ello el artículo 105 de la Constitución, porque los textos legales que cuestiona no se han sometido a un periodo de información pública y alegaciones, en tanto fueron introducidos y votados directamente durante la tramitación parlamentaria de la norma.

Por este mismo motivo estima que las modificaciones introducidas son contrarias al Convenio Aarhus y a las Directivas de la Unión Europea 2003/4/CE y 2003/35/CE, transpuestas por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

2. En segundo lugar, la modificación del artículo 51 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, llevada a cabo a través del apartado trece del artículo 23 de la Ley 3/2023, al permitir la construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico a una distancia de 200 m del suelo urbano, supone, a su juicio, un cambio del

régimen de uso del suelo rústico en esa comunidad autónoma que no cabe en la Constitución.

Afirma en ese sentido que el nuevo precepto convierte de facto en suelo urbano todo el suelo rústico del entorno de los núcleos rurales, con el supuesto interés público de detener la despoblación, interés público que desde su punto de vista no existe ni tiene sentido porque lo único que sobra en estos lugares son viviendas vacías.

Añade que el nuevo artículo 51 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, no es tampoco acorde con el artículo 47 de la Constitución porque la construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico eleva el precio de este suelo y con ello se favorece la especulación.

Argumenta que la modificación legal contraviene también la norma estatal básica de aplicación, el artículo 13.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, porque, según interpreta, este solo permite los cambios de usos del suelo excepcionales y sujetos al interés público o social, interés que en su opinión no concurre en los supuestos previstos por la norma.

Estima asimismo que la construcción en suelo rústico permite el sellado permanente de suelos, lo que considera contrario al artículo 45.2 de la Constitución, que obliga a los poderes públicos a velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente.

El artículo 51 de la Ley 5/2022 tampoco respeta los principios y objetivos de la Estrategia de la Unión Europea para la protección del suelo para 2030 ya que no protege los suelos agrícolas sino que fomenta la construcción sobre ellos, al eliminar trabas burocráticas, y porque el sellado del suelo, mediante su cubrición con materiales impermeables como el hormigón o el asfalto, es una de las principales causas de la degradación del suelo que agrava el riesgo de inundaciones y escasez de agua, contribuye al calentamiento global, supone una amenaza a la biodiversidad y resulta especialmente preocupante cuando afecta a terrenos agrícolas fértiles. En suma, a su juicio, una ley que facilita el sellado de suelos fértiles no es acorde con los objetivos que fija la Unión Europea.

Por las mismas razones, aduce que la modificación es también contraria a la Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2021, en lo que respecta a la gestión sostenible del suelo, y a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 20 de mayo de 1983, del Consejo de Europa.

3. En tercer lugar, considera inconstitucional la introducción del artículo 26 ter en la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado, de Cantabria, por el apartado treinta y dos del artículo 23 de la Ley 3/2023, de Medidas Fiscales y Administrativas, porque en algunas de las fases de la evaluación estratégica del Plan Regional de Ordenación del Territorio establece un plazo máximo que le parece excesivo. En concreto, 60 meses como máximo para la elaboración del estudio ambiental estratégico y para la realización de la información pública y de las consultas a las administraciones afectadas y a las personas interesadas, desde la notificación al promotor del documento de alcance.

TERCERO. El tenor literal de los apartados trece y treinta y dos del artículo 23 de la Ley 3/2023, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, se reproduce a continuación.

Artículo 23. Modificación de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.

[...]

Trece. Se da la siguiente nueva redacción al artículo 51 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, que queda redactado como sigue:

Artículo 51. Construcción de viviendas y otras actuaciones en suelo rústico.

1. En ausencia de previsión específica prevista en el planeamiento territorial o en la legislación sectorial, en aquellos ámbitos de los distintos núcleos urbanos o rurales del municipio en los que no se hayan delimitado las Áreas de Desarrollo Rural a que se refiere el artículo 86.1 de esta ley, se podrá autorizar con carácter excepcional, en todos los municipios de Cantabria, la construcción en suelo rústico de protección ordinaria, de viviendas aisladas de carácter unifamiliar, así como construcciones e instalaciones vinculadas a actividades artesanales, educativas, culturales, de ocio y turismo rural, incluidos los nuevos campamentos de turismo y las áreas de servicio de autocaravanas, siempre que dichas construcciones o instalaciones que se pretendan construir se encuentren en la mayor parte de su superficie, a un máximo de doscientos metros del suelo urbano, medidos en proyección horizontal. El número máximo de nuevas viviendas no podrá superar el número de viviendas existentes en el suelo urbano en el momento de la entrada en vigor de la presente ley.

2. En los municipios sin Plan General o con Normas Subsidiarias del artículo 91 a) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, se podrán autorizar las construcciones e instalaciones a que se refiere el apartado anterior con independencia de la categoría del suelo rústico, salvo en aquellos concretos terrenos que estén sometidos a un régimen especial de protección incompatible con su transformación urbana conforme a los planes y normas de ordenación territorial o a la legislación sectorial pertinente, por disponer de valores intrínsecos que les hagan merecedores de una especial protección.
3. Salvo que la planificación territorial o urbanística municipal establezca, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, unos parámetros más restrictivos y limitativos que los previstos en este apartado, habrán de respetarse los siguientes:
 - a) Las construcciones cumplirán lo establecido en el artículo 52 de la presente ley y, en todo caso, las características de las edificaciones serán coherentes con la arquitectura propia del núcleo, sin que puedan admitirse soluciones constructivas discordantes con las edificaciones preexistentes representativas de dicho núcleo de población. Las edificaciones que se pretendan llevar a cabo serán necesariamente de consumo casi nulo, autosuficiente energéticamente, al menos, en un 60 por ciento y habrán de armonizar con el entorno, especialmente en cuanto a alturas, volumen, morfología y materiales exteriores. En todo caso, deberán adoptarse las medidas correctoras necesarias para garantizar la mínima alteración del relieve natural de los terrenos y el mínimo impacto visual sobre el paisaje, procurándose la conexión soterrada a las infraestructuras existentes en el municipio. En el caso de nuevos campamentos de turismo y áreas de autocaravanas esta disposición será de aplicación a las edificaciones e instalaciones fijas.
 - b) Se procurará que las nuevas edificaciones e instalaciones fijas se ubiquen en las zonas con menor pendiente dentro de la parcela.
 - c) Los Ayuntamientos, a través de ordenanzas aprobadas conforme al artículo 83 de esta ley, podrán determinar las condiciones estéticas y de diseño que se permiten para las edificaciones e instalaciones fijas a las que se refiere este apartado.
 - d) La parcela mínima edificable antes de cesiones, tendrá la siguiente superficie mínima:
 1. La existente, para municipios en riesgo de despoblamiento o en aquellos núcleos que se considere por el planeamiento territorial.
 2. Mil quinientos metros cuadrados en el resto de los casos, excepto para nuevos campamentos de turismo, que será de quince mil metros cuadrados.
 - e) La ocupación máxima de parcela por la edificación será:

1. En parcelas de más de dos mil metros cuadrados, el 10 por ciento de su superficie bruta.
 2. En parcelas de entre mil quinientos y dos mil metros cuadrados, un máximo de doscientos metros cuadrados por planta.
 3. En parcelas de menos de mil quinientos metros cuadrados, un máximo de ciento cincuenta metros por planta.
 4. En nuevos campamentos de turismo y áreas de servicio de autocaravanas, la necesaria para este tipo de instalaciones. No obstante, en los campamentos de turismo, la zona de acampada no podrá superar el 75 % de la superficie de la parcela y el espacio restante se destinará a viales interiores, zonas verdes, deportivas e instalaciones y servicios de uso común.
 5. Cuando en una misma edificación se compatibilice, junto al uso de vivienda el de una actividad artesanal o de ocio y turismo rural, el 15 por ciento de su superficie bruta.
- f) Al menos el 75 por ciento de la superficie de la parcela será permeable y estará libre de toda pavimentación o construcción sobre o bajo rasante salvo aquellas instalaciones destinadas a la captación de energía solar para autoconsumo y, en el caso de nuevos campamentos de turismo y áreas de autocaravanas, será del 50 por ciento descontando también el espacio destinado a viales interiores. Será obligatoria la plantación y adecuado mantenimiento de un árbol autóctono en cada cincuenta metros cuadrados libres de parcela.
- g) Las nuevas edificaciones, zonas de acampada e instalaciones fijas guardarán a todos los linderos una distancia mínima de cinco metros, medidos, en su caso, después de las cesiones.
- h) El frente mínimo de parcela a vía o camino público o privado, será de cinco metros, excepto en el caso de los nuevos campamentos de turismo y áreas de autocaravanas, que será de ocho metros a camino público.
- i) En las parcelas ya edificadas, computarán las edificaciones existentes a los efectos del límite de ocupación regulado las letras e) y f) anteriores, que podrán ser ampliadas hasta los límites previstos en dichos apartados, adaptando, en su caso, las características de dichas edificaciones a las previsiones en materia estética y arquitectónica reguladas en esta ley.
- j) Quedan expresamente prohibidas las parcelaciones. El régimen de la segregación de las parcelas será el establecido en el artículo 48 de esta ley. En el caso de los nuevos campamentos de turismo y áreas de autocaravanas no se considerará parcelación urbanística la urbanización y división del terreno

destinado a acampada para el uso que les es propio en este tipo de establecimientos turísticos.

- k) No se podrán prever nuevos viales de acceso, debiendo resolverse éste a través de los viales públicos o privados existentes. En el caso de nuevos campamentos de turismo y áreas de autocaravanas los viales de acceso serán públicos, se hallarán debidamente pavimentados y tendrán una anchura mínima de 8 metros y los viales internos deberán cumplir con lo establecido en la normativa sectorial que los regula.

4. Los Ayuntamientos, mediante Ordenanza municipal, podrán excluir la aplicación de esta disposición este artículo en todo o parte de su término municipal, así como establecer parámetros más restrictivos y limitativos que los previstos en la misma».

[...]

Treinta y dos. La disposición adicional segunda de la Ley 5/2022, de 15 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, pasa a redactarse como sigue:

«Disposición adicional segunda. Modificación en la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado.

[...]

Segundo. Se modifica el artículo 26 ter de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 26 ter. Plazos de las fases y trámites de la evaluación ambiental estratégica ordinaria.

El plazo máximo previsto en el artículo 17.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental para la elaboración del estudio ambiental estratégico, y para la realización de la información pública y de las consultas previstas en los artículos 20, 21, 22 y 23 será de quince meses desde la notificación al promotor del documento de alcance, en el caso de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, de treinta meses para los proyectos singulares de interés regional, de cuarenta y cinco meses para los planes generales y de sesenta meses para el Plan Regional de Ordenación del Territorio».

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Es preciso comenzar haciendo una aclaración respecto a las consideraciones expresadas por el solicitante del recurso en relación con la presunta vulneración del Convenio Aarhus y de las Directivas de la Unión Europea 2003/4/CE y 2003/35/CE.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en este aspecto pacífica y consolidada, el Derecho internacional y el Derecho de la Unión Europea no se integran —ni en virtud del artículo 93, ni del artículo 96.1 de la Constitución— en los parámetros

de constitucionalidad a los que están sometidas las leyes, de modo que no corresponde al juicio de constitucionalidad apreciar su eventual conformidad con el ordenamiento internacional o europeo, cuestión esta que tiene, en todo caso, sus propios cauces [entre otras, SSTC 215/2014, FJ 3 a), y 103/2015, FJ 3].

Sostiene el Tribunal Constitucional que la presunta contradicción entre una norma con rango de ley y un tratado no implica que sea contraria al artículo 96.1 de la Constitución ni permite sustentar una pretensión de inconstitucionalidad. La adecuación del Derecho interno a las exigencias de los convenios internacionales es una cuestión que se corresponde con el ámbito de la legalidad ordinaria y, en consecuencia, de dimensión infra constitucional. El Tribunal Constitucional rechaza así entrar en el análisis de las posibles contradicciones entre las leyes internas y los tratados o las normas de la Unión Europea. Esto obviamente no quiere decir que una ley pueda impunemente infringir el Derecho internacional o el Derecho de la Unión Europea, sino solo que el remedio a tal infracción se dilucida por otras vías y no a través del recurso de inconstitucionalidad.

De esta forma, cualquier análisis de compatibilidad entre un tratado y una ley se ha de dirimir en términos de legalidad ordinaria y selección del Derecho aplicable, y no en clave de contradicción con el artículo 96.1 de la Constitución (SSTC 49/1988, FJ 14; 84/1989, FJ 5; 28/1991, FJ 8, y 142/1993, FJ 3, entre otras muchas). Por otro lado, la infracción del Derecho de la Unión Europea tiene sus propias vías establecidas y queda extramuros del Tribunal Constitucional [por todas, SSTC 215/2014, FJ 3 a), y 103/2015, FJ 3].

A la luz de esta doctrina, en el examen de la presente solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad, no procede que el Defensor del Pueblo entre a analizar las afirmaciones sobre presuntas vulneraciones de normas internacionales o de la Unión Europea, ni tampoco las relativas a la Estrategia de la Unión Europea para la protección del suelo para 2030, la Resolución del Parlamento Europeo de 28 de abril de 2021 y la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, documentos estos últimos que, además, no contienen normas vinculantes para España sino recomendaciones, propuestas, directrices u objetivos.

SEGUNDO. Por lo que se refiere a la vulneración del principio de participación pública, alegada por el solicitante, hay que tener en cuenta que el artículo 105 de la Constitución se refiere a la participación de los ciudadanos —a través de la consulta y audiencia públicas— en la elaboración de las disposiciones y actos administrativos, y que defiere a la ley la regulación del procedimiento a través del cual debe producirse.

El Tribunal Constitucional considera que este principio nace de la ley y que el legislador configura cómo ha de satisfacerse su garantía. De este modo, sin vaciar de contenido el mandato del citado precepto constitucional, el legislador puede optar por varios modelos posibles, pues el artículo 105 de la Constitución no determina uno [STC 61/1997, FJ 25 c); ATC 63/2016, FJ 3, y STC 28/2017, FJ 6].

Así, el legislador estatal ha regulado la participación pública de los ciudadanos en el ejercicio de la iniciativa legislativa por el Gobierno y en la potestad reglamentaria. En concreto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

También lo ha hecho el legislador autonómico en el artículo 51.2 y 3 de la Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, según el cual, con carácter previo a la elaboración del texto de los proyectos de ley, proyectos de decreto legislativo y disposiciones de carácter general, se llevará a cabo un trámite de consulta pública, que se publicará en el *Boletín Oficial de Cantabria* y en el portal de transparencia, durante un plazo que en ningún caso será inferior a diez días.

Además, los anteproyectos de ley, el proyecto de decreto legislativo o el proyecto de disposición de carácter general se someterán al trámite conjunto de audiencia e información pública. A tal efecto, se publicará un anuncio en el Boletín Oficial de Cantabria que indique el plazo para hacer sugerencias y el portal de transparencia donde se podrá acceder al proyecto normativo, durante un plazo que en ningún caso será inferior a diez días.

Se podrá prescindir tanto de la consulta previa como del trámite conjunto de audiencia e información pública en el supuesto de normas presupuestarias u organizativas, y, excepcionalmente, cuando concurren graves razones de interés público las cuales han de constar en el expediente. En los supuestos de tramitación urgente de proyectos de ley, proyectos de decreto legislativo y disposiciones de carácter general no será necesario realizar la consulta previa a su elaboración.

Ahora bien, tanto el artículo 105 de la Constitución como las leyes mencionadas (y también las disposiciones al respecto del Convenio Aarhus y de las Directivas de la Unión Europea 2003/4/CE y 2003/35/CE) hacen referencia a la participación pública en la fase administrativa de la iniciativa legislativa del Gobierno (central o autonómico), no en la fase parlamentaria de aprobación de la ley. Es decir, se aplican durante la

elaboración de los anteproyectos con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y su ulterior remisión al Congreso o al Parlamento autonómico.

Por otra parte, debe tenerse presente que la iniciativa legislativa no solo corresponde a los gobiernos, central o autonómico, mediante proyectos de ley, sino también a los diputados, individualmente o a través de los grupos parlamentarios, mediante la presentación de proposiciones de ley, y a los ciudadanos a través del procedimiento de la iniciativa legislativa popular. Así se contempla en la Constitución (artículo 87.1) y en los Reglamentos de las Cámaras, así como en los artículos 15.1 del Estatuto de Autonomía de Cantabria y 114 y 128 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

Cuando se aprueba una ley a partir de una proposición de ley planteada por un diputado o grupo parlamentario no ha existido una previa disposición administrativa en forma de anteproyecto de ley que pueda y deba ser sometida a consultas e información pública según lo establecido en las disposiciones legales más arriba descritas. Lo mismo ocurre cuando la proposición de ley es el resultado de una iniciativa legislativa popular.

Pero es que tampoco los proyectos de ley, una vez pasan a la fase de su tramitación y aprobación parlamentaria, se someten a nuevos trámites de consulta y audiencia pública distintos a los que tuvieron lugar durante su fase administrativa y como anteproyectos.

Lo mismo resulta aplicable respecto a los textos introducidos como resultados de una enmienda al articulado aprobada durante la tramitación del proyecto o proposición de ley en el parlamento autonómico. No supone tacha alguna de inconstitucionalidad la circunstancia de que el precepto cuestionado se haya incorporado al texto legal mediante una enmienda durante el proceso de aprobación parlamentario y, por tanto, no haya formado parte del anteproyecto.

Dicho de forma breve, ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Cantabria ni el Reglamento del Parlamento autonómico prevén que durante el procedimiento legislativo la norma legal se someta a consulta o información pública.

La explicación reside en que la Constitución consagra en su artículo 1.1 el principio constitucional democrático, manifestación de la soberanía popular, y en el artículo 66.1 y 2 atribuye a las Cortes Generales, formadas por el Congreso y el Senado, la representación del pueblo español y el ejercicio de la potestad legislativa. Los Estatutos de Autonomía, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con la

Constitución, la atribuyen a los parlamentos autonómicos. En el caso de Cantabria, lo hace el artículo 9. 1 de su Estatuto de Autonomía.

Así, la ley es el resultado de la potestad legislativa del Estado que la Constitución atribuye a las Cortes Generales y a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas cuando corresponda de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, y es la expresión máxima de la voluntad popular que aquellas representan.

De esta forma, los ciudadanos ejercen la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes en el Congreso y el Senado y en los parlamentos autonómicos, lo que configura un sistema de participación política en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa [SSTC 76/1994, FJ 3, y 78/2006, FJ 3 a)].

Además, ha de señalarse que la aplicación de principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, es también el instrumento por el que ha optado la Constitución para encauzar la voluntad de los ciudadanos en el procedimiento legislativo y, en consecuencia, no convierte en inconstitucional el sistema, ni tampoco a las facultades constitucionales que lo integran (STC 136/2011, FFJJ 5 y 6).

TERCERO. No comparte esta institución que sea contrario a la Constitución el artículo 51 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, tras su modificación por el apartado trece del artículo 23 de la Ley 3/2023, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

En nuestro ordenamiento jurídico, la ordenación territorial y la urbanística se determinan por la ley y el planeamiento y constituyen funciones públicas que organizan y definen el uso del territorio del suelo, mediante la delimitación de las facultades y los deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este.

En virtud del título constitucional de atribución de competencias contenido en el artículo 148.1.3ª tales funciones corresponden a las comunidades autónomas si así lo asumen en sus respectivos Estatutos de Autonomía. En consecuencia, la regulación jurídica de los distintos usos de cada tipo de suelo corresponde al legislador autonómico, sin perjuicio de tener también en cuenta la legislación estatal, que, de conformidad con el artículo 149 de la Constitución, en unos casos tendrá aplicación básica y en otros plena.

El legislador autonómico, al definir en los artículos 47, 48, 49, 50 y 51 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, cuáles

pueden ser los usos en el suelo rústico de protección ordinaria, e incluir entre estos la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, así como de edificaciones e instalaciones vinculadas a actividades artesanales, educativas, culturales, de ocio y turismo rural, y los nuevos campamentos de turismo y áreas de servicio de autocaravanas, en los términos establecidos en los artículos 52 y 86, siempre que se encuentren, en la mayor parte de su superficie, a un máximo de doscientos metros del borde del suelo urbano, medidos en proyección horizontal, no está estableciendo nada que la Constitución no permita.

Antes al contrario, dentro de su amplio margen de configuración y en ejercicio de una competencia autonómica que ha sido asumida como tal a través del artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre), regula un aspecto propio y habitual de la ordenación urbanística y, por tanto, de las leyes en la materia: los usos y construcciones permitidas en esta clase de suelo, el suelo rústico. Y lo hace de conformidad con las normas estatales de carácter básico aplicables.

Con carácter previo a desarrollar los razonamientos que justifican que la norma autonómica cuestionada no vulnera la norma básica aplicable y a la vista de las alegaciones planteadas por el solicitante sobre el cambio sustancial del régimen del suelo rústico que supone la modificación legislativa, conviene aclarar que ya desde 2009 el artículo 113 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, después derogada y sustituida por la Ley 5/2022, contemplaba como autorizable en suelo rústico de protección ordinaria la construcción de viviendas aisladas de carácter unifamiliar, así como la construcción de instalaciones vinculadas a actividades artesanales, de ocio y turismo rural, siempre que se tratara de terrenos próximos a los suelos urbanos o de núcleos tradicionales y que estuvieran así reflejados en el planeamiento territorial o urbanístico.

Tras la reforma de este artículo en 2012, estas construcciones se podían autorizar a través de la aprobación por el municipio de un Plan Especial de Suelo Rústico (disposición adicional quinta de la ley). Hasta tanto este Plan Especial no se aprobara, de acuerdo con la disposición transitoria novena, se podían autorizar cuando la edificación que se pretendía construir se encontrara en la mayor parte de su superficie a un máximo de cien metros del suelo urbano medidos en proyección horizontal, o doscientos metros, según fueran municipios sin Plan General o con Normas subsidiarias del artículo 91.a) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1975 (100 metros), o municipios con Plan General o con Normas Subsidiarias del artículo 91.b) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 (200 metros).

Diez años después el artículo 50 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, en su redacción original, permitió en los suelos rústicos de protección ordinaria sin regulación en los instrumentos de planificación sectorial o territorial, la autorización de la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, así como de instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural, en los términos establecidos en el artículo 86, el cual establecía las denominadas Áreas de Desarrollo Rural, cuya distancia máxima podía alcanzar 100 metros medidos en proyección horizontal desde el borde del núcleo urbano o rural delimitado.

Por otra parte, la disposición transitoria séptima de la Ley 5/2022 en su redacción original, que contenía las previsiones respecto a las construcciones e instalaciones en suelo rústico en caso de que no se hubieran delimitado las Áreas de Desarrollo Rural, era prácticamente idéntica al texto del artículo 51 hoy en día vigente, tras la reforma operada por la Ley 3/2023, y que se cuestiona por el solicitante del recurso.

Esta somera descripción de la evolución normativa refleja que el régimen jurídico de las viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico, contenido en el artículo 51 de la Ley vigente, no supone una modificación radical o sustancial del régimen legal de los usos del suelo rústico en esa comunidad autónoma, que desde 2009 ha venido reconociendo, con algunas variaciones en sus límites y condiciones, la posibilidad de autorizar en ese suelo la construcción de esta modalidad de viviendas.

CUARTO. No comparte esta institución que las previsiones contenidas en el precepto cuya constitucionalidad se cuestiona conviertan de facto en suelo urbano todo el suelo rústico del entorno de los núcleos rurales y con ello resulten contrarias al artículo 13.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, precepto estatal de carácter básico.

Basta una lectura atenta del texto legal autonómico, que se ha reproducido en los antecedentes, para concluir que las condiciones, los límites y los requisitos exigidos para que pueda ser autorizada en esta clase de suelo la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, así como otras construcciones vinculadas a determinados usos, junto con su carácter excepcional, buscan precisamente garantizar su carácter rústico, preservándolo de las construcciones propias de las zonas urbanas y del desarrollo urbano integral, así como de las obras de urbanización y los servicios urbanísticos.

Téngase en cuenta además que esta regulación que permite autorizarlas solo puede desplegarse en ausencia de previsión específica prevista en el planeamiento territorial o

en la legislación sectorial, en aquellos ámbitos de los distintos núcleos urbanos o rurales del municipio en los que no se hayan delimitado las Áreas de Desarrollo Rural a que se refiere el artículo 86.1 de la ley.

El artículo 12 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, dispone que el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien.

El artículo 13.1, ya referido al suelo rústico, señala que las facultades del derecho de propiedad en esta clasificación del suelo incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Ahora bien, este precepto también permite que, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, puedan legitimarse actos y usos específicos, distintos a los anteriores, que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

La Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, establece para cada una de las clases de suelo los correspondientes derechos, deberes y limitaciones de los propietarios de los mismos, de conformidad con lo previsto en la legislación básica estatal.

Así regula los derechos de los propietarios de suelo rústico en su artículo 47 de manera prácticamente idéntica a la norma estatal. Además, permite que, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas, puedan legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural e incorpora por remisión los usos y construcciones autorizables establecidos en el artículo 51. Ello es acorde con el último párrafo del artículo 13.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Por su parte, el artículo 48 de la Ley 5/2022, referido a las limitaciones de los propietarios en suelo rústico, establece, en su apartado 3, que estos no podrán exigir de las administraciones públicas obras de urbanización y servicios urbanísticos.

El artículo 52.1 b), relativo a las construcciones en suelo rústico, prohíbe las construcciones de viviendas colectivas, urbanizaciones u otras propias del entorno urbano. Asimismo determina, en su apartado 1 d), que las infraestructuras necesarias para obtener servicios tales como abastecimiento de agua, evacuación y tratamiento de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y recogida, tratamiento, eliminación y depuración de toda clase de residuos, correrán por cuenta del promotor de la actuación, tanto la construcción como su conservación y mantenimiento, y se procurará que los servicios se extiendan soterrados, salvo justificación expresa por imposibilidad material. Todo ello sin perjuicio de las condiciones más restrictivas que establezca la legislación aplicable o el planeamiento sectorial territorial o urbanístico.

El artículo 51.3 a) establece que el número máximo de nuevas viviendas no podrá superar el número de viviendas existentes en el suelo urbano en el momento de la entrada en vigor de la ley y que las construcciones habrán de cumplir con lo establecido en el artículo 52, así como que, en todo caso, las características de las edificaciones serán coherentes con la arquitectura propia del núcleo, sin que puedan admitirse soluciones constructivas discordantes con las edificaciones preexistentes representativas de dicho núcleo de población.

Las edificaciones que se pretendan llevar a cabo serán necesariamente de consumo casi nulo, autosuficiente energéticamente, al menos, en un 60 por ciento y habrán de armonizar con el entorno, especialmente en cuanto a alturas, volumen, morfología y materiales exteriores. En todo caso, deberán adoptarse las medidas correctoras necesarias para garantizar la mínima alteración del relieve natural de los terrenos y el mínimo impacto visual sobre el paisaje, procurándose la conexión soterrada a las infraestructuras existentes en el municipio. En el caso de nuevos campamentos de turismo y áreas de autocaravanas esta disposición será de aplicación a las edificaciones e instalaciones fijas. Todo ello salvo que la planificación territorial o urbanística municipal fije, a partir de la entrada en vigor de la ley, unos parámetros más restrictivos y limitativos.

También establece, en el apartado 3, puntos d) y e), los parámetros respecto a la superficie mínima de la parcela para que se pueda construir, y respecto a la ocupación máxima de la misma. Y estipula, en el apartado 3. k), que no se podrán prever nuevos viales de acceso, debiendo resolverse este a través de los viales públicos o privados

existentes. Finalmente, en el apartado j), quedan expresamente prohibidas las parcelaciones. En el caso de los nuevos campamentos de turismo y áreas de autocaravanas no se considerará parcelación urbanística la urbanización y división del terreno destinado a acampada para el uso que les es propio en este tipo de establecimientos turísticos.

En lo que se refiere al sellado del suelo, hay que poner de relieve que el artículo 51 de la Ley 5/2022 establece, en su apartado 3 f), entre los requisitos que habrá de respetar la construcción de viviendas unifamiliares aisladas para poder ser autorizada —como también las construcciones e instalaciones vinculadas a actividades artesanales, educativas, culturales, de ocio y turismo rural— el mantenimiento de al menos el 75 por ciento de la superficie de la parcela permeable y libre de toda pavimentación o construcción sobre o bajo rasante, salvo aquellas instalaciones destinadas a la captación de energía solar para autoconsumo. En el caso de nuevos campamentos de turismo y áreas de autocaravanas, será del 50 por ciento descontando también el espacio destinado a viales interiores.

Asimismo, será obligatoria la plantación y adecuado mantenimiento de un árbol autóctono en cada cincuenta metros cuadrados libres de parcela.

Por último, es preciso destacar que los ayuntamientos, mediante ordenanza municipal, podrán excluir la aplicación del artículo 51 en todo o parte de su término municipal, así como establecer parámetros más restrictivos y limitativos que los previstos en la misma.

De todo lo anterior se colige que el suelo rústico no adquiere, como consecuencia de lo previsto en el artículo 51 de la Ley 5/2022, las características propias del suelo urbano y que los propietarios de terrenos en suelo rústico no pueden exigir de las administraciones públicas servicios urbanísticos ni tienen derecho a promover su transformación a suelo urbano.

QUINTO. Hay que tener asimismo en cuenta que en el preámbulo la ley afirma que se quiere optar por el modelo de la ciudad compacta frente a la dispersión, pero sin perder la esencia de los núcleos tradicionales del ámbito rural y teniendo presente la dualidad en el territorio de Cantabria. En ese sentido, el legislador explica que en esa comunidad autónoma se distinguen aquellos municipios con demanda real de suelo para urbanizar y edificar, que se corresponden fundamentalmente con los de mayor población, medios y capacidad de gestión, de aquellos otros municipios en los que la experiencia demuestra la prácticamente nula demanda anual de urbanización e inapreciable construcción de viviendas, que se corresponden fundamentalmente con municipios del ámbito rural,

especialmente aquellos situados en el interior de Cantabria, con riesgo de despoblación. El legislador manifiesta querer atender ambas realidades.

Del análisis conjunto del preámbulo y de las disposiciones antes detalladas se desprende que la ley no pretende fomentar la urbanización del suelo rústico, sino regular y ordenar la construcción de viviendas aisladas de carácter unifamiliar, así como las instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural en el suelo rústico, siempre que este no posea unos valores intrínsecos que le hagan merecedor de protección especial, con el fin de contribuir al desarrollo rural, como interés público, sin modificar sus características esenciales e intentando no descuidar la protección del medio y el entorno.

Para ello establece determinadas exigencias y cautelas como la prohibición de parcelaciones o la construcción de nuevos viales, la exigencia de que, al menos, un setenta y cinco por ciento de la superficie de la parcela sea permeable, libre de cualquier construcción, en la que se deberá plantar arbolado autóctono cada cincuenta metros de espacio libre, lo que se une a la limitación de la extensión superficial de dichas áreas, en una franja de distancia de 200 metros medida en proyección horizontal desde el borde del suelo urbano delimitado. Además, fija requisitos y limitaciones sobre la situación y características de las edificaciones para favorecer su integración en el entorno, así como la necesidad de que estas sean de consumo casi nulo y autosuficientes energéticamente, limitaciones todas ellas que, en todo caso, podrán ser más restrictivas si así lo establecen los ayuntamientos mediante ordenanza o en el propio Planeamiento General.

Por todo lo expuesto, no considera el Defensor del Pueblo que el artículo 51, en conexión con los artículos 47, 48 y 52, sea contrario a lo establecido por la norma básica estatal en tanto la regulación que contiene sobre la autorización de viviendas unifamiliares aisladas y otras construcciones y usos es de carácter excepcional, persigue un interés definido como público y general por el legislador (se comparta o no el instrumento utilizado y el modelo de desarrollo territorial que implica), no modifica las características esenciales del suelo rústico y se sujeta a una serie de pormenorizados condicionantes, límites y parámetros dirigidos precisamente a evitar su transformación en suelo urbano.

Adviértase que al definir el legislador en términos de razonabilidad, no arbitrarios, el interés general que persigue con la regulación legal, y ser esta congruente, en su concreción, con tal interés, no puede considerarse que en sí misma fomente la especulación o que no se atenga al principio rector de la política urbanística contenido en

el artículo 47 de la Constitución. A lo anterior se añade que no puede considerarse especulativo un régimen legal que, aunque con variaciones en sus condiciones, requisitos y límites, en lo sustancial, es decir en la posibilidad de autorización excepcional en suelo rústico de la construcción de viviendas familiares aisladas y otras construcciones vinculadas a determinadas actividades, no ha cambiado desde 2009.

SEXTO. Una vez expuestos los argumentos precedentes en contestación a las alegaciones planteadas, es necesario hacer hincapié en que la discrepancia con el contenido de una ley, o con el régimen jurídico que se derive de su modificación, no es fundamento suficiente para entender violada la Constitución ni justificado un recurso de inconstitucionalidad.

Es legítimo considerar más conveniente el régimen jurídico previo a la modificación operada por la Ley 3/2023, de Medidas Fiscales y Administrativas, respecto a la construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico de protección ordinaria, más restrictivo que el actual. Ahora bien, con independencia de cuál se considere preferible, lo que dependerá del modelo de desarrollo territorial y económico que se defienda, ni uno ni otro régimen resultan inconstitucionales.

No debe olvidarse que en nuestro modelo constitucional el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria. El pluralismo político y la amplia libertad de configuración del legislador son así bienes constitucionalmente protegidos.

De ahí que en el examen de constitucionalidad de una norma con rango de ley no se analice la perfección técnica de la norma, ni tampoco su conveniencia o acierto, sino únicamente si la concreta opción decidida por el legislador cabe o no en la Constitución. De ahí también que no resulte pertinente realizar un análisis de todas las motivaciones posibles de la norma ni de todas sus eventuales consecuencias.

No corresponde al Tribunal Constitucional interferir en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático —margen de apreciación que puede implicar la derogación y modificación de leyes precedentes— ni examinar la oportunidad de una medida legal en orden a decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada vulnera la Constitución (entre otras, SSTC 233/1999, F J 11; 73/2000, FJ 4; 96/2002, FJ 6; 156/2014, F J 6; 215/2014, F J 4; 100/2015, FJ 5, y 118/2016, FJ 4).

SÉPTIMO. El artículo 45 de la Constitución enuncia un principio rector, esto es, contiene un mandato al legislador para hacer realidad el derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la utilización racional de los recursos naturales.

En lógica coherencia con su carácter informador de principio rector, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese mandato de protección del medio ambiente, con un amplio margen de configuración, aunque no ilimitado en tanto está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución (SSTC 32/1983, FJ 2; 149/1991, FJ 1; 102/1995, FFJJ 4-7; 199/1996, FJ 3; 247/2007, FJ 20; 149/2011, FJ 3, y 84/2013, FJ 6).

Es indudable que la evaluación ambiental de los planes y proyectos sirve a los fines de preservar y utilizar racionalmente los recursos naturales y defender el medio ambiente y que, en consecuencia, es un instrumento útil y necesario en orden a hacer realidad el mandato constitucional contenido en el artículo 45 y lograr que los poderes públicos cumplan con el deber de cohonestar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, FJ 2, entre otras muchas).

No obstante, de nuestro texto constitucional no se deriva una obligación para el legislador respecto a la utilización de unas concretas técnicas —y no otras— de evaluación de la incidencia ambiental de planes y proyectos.

Dicho de otro modo, la Constitución no impone una determinada forma de realizar la evaluación, prevención, corrección y compensación de la incidencia ambiental de los planes y proyectos.

Tampoco hay nada en el artículo 45 de la Constitución que permita afirmar que, para prevenir y corregir su incidencia ambiental, los planes y proyectos de una naturaleza o de otra, o aquellos con una concreta magnitud, con un determinado potencial de impacto, o los que se emplacen en una ubicación u otra, deban sujetarse a las concretas técnicas que ahora están vigentes o bien a otras.

En suma, puede sostenerse que el mandato del artículo 45 de conservación y defensa del medio ambiente, y de utilización racional de los recursos naturales, obliga al legislador a regular un mecanismo de ponderación y corrección del impacto de los planes y proyectos con previsible incidencia significativa sobre el medio, pero no puede sostenerse que imponga para ello una determinada técnica y solo esa, como tampoco puede interpretarse que de la Constitución se deriven los umbrales de intensidad de la afección a partir de los cuales sería exigible la aplicación de una técnica y otra de

ponderación ni tampoco los concretos trámites que habrán de realizarse, ni mucho menos sus plazos.

Por ello, los vigentes procedimientos de evaluación ambiental, también lógicamente los de la evaluación ambiental estratégica, no son exigencias constitucionales sino obra del legislador, comunitario e interno, que los ha ido recogiendo en las directivas de la Unión Europea y en las sucesivas leyes internas, estatales y autonómicas, de acuerdo con el régimen constitucional de distribución de competencias.

Por otra parte, de acuerdo con la disposición final octava de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, los plazos que prevé su artículo 17 no tienen carácter básico y, por tanto, solo son de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos.

Planteada en estos términos la cuestión, si bien es cierto que el plazo máximo previsto en el artículo 26 ter de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado, tras su modificación por la Ley 3/2023, de Medidas Fiscales y Administrativas, para algunas fases de la evaluación ambiental estratégica del Plan Regional de Ordenación del Territorio, es significativamente más amplio que el de 15 meses previsto por el legislador estatal, también lo es que el legislador autonómico en esta materia no debe atenerse al plazo estatal y tiene un amplio margen para establecer aquel que considere más conveniente.

En esa línea de razonamiento es preciso tener en cuenta que el Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria tiene como función identificar las pautas generales del desarrollo y transformación sostenibles de la comunidad autónoma, fijar las directrices para el uso racional de los recursos naturales y la conservación del patrimonio cultural, definir el modelo territorial que permita el adecuado ejercicio de sus competencias por las distintas Administraciones públicas y establecer las prioridades de la acción ambiental, económica y social en el ámbito territorial, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes e instrumentos regulados en esta ley y para las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio, así como para la acción pública en general (artículo 11 de la Ley 5/2022, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria).

Dado su ámbito geográfico, coincidente con la totalidad del territorio de la comunidad autónoma, su finalidad transversal, su amplio contenido y su trascendencia, el procedimiento de elaboración del Plan Regional de Ordenación Territorial es complejo, dilatado en el tiempo y altamente participativo. Y lo mismo puede predicarse de la evaluación estratégica a la que debe someterse.

No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que los plazos previstos en el artículo 26 ter de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado, son plazos máximos y se refieren únicamente a la elaboración del estudio ambiental estratégico, y a la realización de la información pública y de las consultas a las administraciones afectadas y a las personas interesadas, desde la notificación al promotor del documento de alcance.

Por esta razón, el promotor y el órgano sustantivo pueden impulsar estos trámites en plazos inferiores, con el fin de que pueda remitirse el expediente al órgano ambiental y que este proceda a formular la declaración ambiental estratégica, teniendo en cuenta que la elaboración y aprobación del Plan Regional de Ordenación Territorial deberá sujetarse al procedimiento establecido en el artículo 12 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, y al plazo fijado en la disposición final primera de la misma norma para su remisión como proyecto de ley al Parlamento, que es de un año, previa su tramitación por el procedimiento aplicable. Todo ello de acuerdo con el principio de simplificación y concertación de los procedimientos que rige la evaluación ambiental.

RESOLUCIÓN

De acuerdo con los razonamientos expuestos, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, resuelve **NO INTERPONER** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo 23, apartados trece y treinta y dos, de la Ley 3/2023, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Cantabria.