

CANTABRIA

Luis Martín Rebollo

Introducción

A) Como ya sucediera en los dos últimos años, son pocas las novedades dignas de destacar en este último tramo de la legislatura que termina en la primavera de 2003. Los carriles de la vida institucional de la Comunidad son los previsibles y normales de cualquiera otra. Debates parlamentarios, aprobación de Leyes importantes que cada vez más cabe calificar de sectoriales, esto es, que afectan a ámbitos o sectores concretos de la vida cotidiana (comercio, saneamiento de aguas, Cajas de Ahorros, ordenación sanitaria...), alguna decisión jurisprudencial de importancia interpretativa y, sobre todo, la gestión del presupuesto en forma de prestación de servicios, obras e infraestructuras, un presupuesto que, según la Ley 9/2002, para 2003 asciende a la cantidad de casi mil seiscientos veintidós millones de euros.

Desde otro punto de vista, el más estrictamente político, está la natural controversia del juego parlamentario entre el Gobierno y la oposición, acentuado, si cabe decirlo así, a medida que se acerca de la cita electoral. Poco que reseñar, en todo caso, de interés supracomunitario.

B) El año 2002 ha sido el año del vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía, que lleva fecha de 30 de diciembre de 1981, pero se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» el 8 de enero de 1982.

Este año de conmemoraciones coincide prácticamente con los últimos trasposos de funciones y servicios.

Es el primer año de vida del Servicio Cántabro de Salud, que asume y gestiona las funciones del antigua Insalud y, entre ellas, la nada despreciable cuestión de la reconstrucción del Hospital Universitario «Marqués de Valdecilla». Culmina también la gestión autonómica de la educación y esta vez, en particular, la aplicación y desarrollo, en el ámbito universitario de la Ley orgánica de Universidades, de 21 de diciembre de 2001. Dos aspectos que, a mi juicio, tienen más conexiones entre sí de las que aparentemente podrían deducirse del simple adjetivo («universitario») del Hospital. Como excepción a lo que suelen ser estos Informes anuales y a lo que he procurado practicar estos años, avanzaré al respecto una opinión personal.

A mi juicio, la Universidad y el Hospital U. «M. De Valdecilla» tienen en común un dato: en ambos casos, con sus problemas, carencias y defectos, se trata de institucionales de prestigio y referencia que están globalmente por encima de las necesidades, se podría decir, de una de las Comunidades más pequeñas, en terri-

torio y población: 5.000 km. cuadrados y apenas medio millón de habitantes. Es, pues, una suerte para la Comunidad, y para sus habitantes, tener en su territorio esas institucionales. Una suerte, pero también un reto. Y, si se me apura, un problema. Un reto y un problema que hay que afrontar políticamente y no sólo con palabras. Lo diré de la manera más clara posible, avanzando, como he dicho, que es una opinión personal. Y es que si, genéricamente, las dos instituciones citadas están, por decirlo de alguna manera, por encima de las necesidades inmediatas; si son centros, genéricamente también, insisto, de calidad, al Gobierno se le plantea un problema: mantener esa calidad, lo que supone gastos, y gastos importantes que hay que detraer de otros sitios –en eso consiste, a la postre, la política– o cubrir financieramente lo necesario aunque sea a costa de perder esa referencia de prestigio.

El caso de Valdecilla es paradigmático. Las obras que se llevan a cabo deben ser sufragadas con colaboraciones ajenas a los fondos estrictamente autonómicos y es algo que, como se ve y se percibe, seguramente se asume también como una necesidad que conecta con la tradición médica de la ciudad. Distinto es el caso de la Universidad donde sólo se ve lo más evidente e inmediato: la docencia –alguna docencia– y algunos resultados de la investigación más aplicada y técnica, donde ciertamente hay elementos sumamente destacables. Pero el presupuesto de la Universidad proveniente de fuentes fijas –asignación derivada de los Presupuestos autonómicos y precios públicos que pagan los alumnos– no llega para cubrir sus gastos. En tales circunstancias, las opciones se imponen y se imponen en términos igual de claros que los señalados antes. Ese debate, sin embargo, no está hecho, oscurecido por las grandes palabras –calidad, servicio, etc.– con las que nadie puede estar en desacuerdo pero que no alcanzan a escamotear la realidad. El quién es quién, en todas partes, y el para qué. El peligro de que partes enteras de esa Universidad se conviertan en academias –que cada uno le ponga el calificativo que quiera– cuando nadie se pregunta quién asume la responsabilidad real de la docencia, no es hipotético. Y el peligro de que otra parte termine siendo una empresa de servicios, tampoco es irreal. Pero no es éste el lugar de insistir en este tipo de cuestiones, aunque sí cabe su mención, para una reflexión adicional, en la medida en que se trata de dos aspectos de singular trascendencia para el futuro de la Comunidad, o, mejor, de sus habitantes.

C) Exponente de cómo han cambiado las cosas en la Comunidad ha sido el segundo juicio en el que se juzgó al ex-Presidente Juan Hormaechea y que finalizó por Sentencia de la Sala Civil y Penal del TSJ de Cantabria de 10 de diciembre de 2002. En efecto, como se recordará, la STC 162/1999, de 27 de septiembre, estimó un recurso de amparo interpuesto por el Sr. Hormaechea, ordenando retrotraer las actuaciones judiciales al momento inmediatamente anterior a la convocatoria del juicio, lo que conllevaba la repetición del que contra él se siguió por diversos delitos de prevaricación y malversación y que finalizó, primero con la Sentencia del TSJ de Cantabria de 24 de octubre de 1994, y luego con la del TS el 10 de julio de 1995, que la ratificó. En ellas se condenaba al ex-Presidente a una pena de 6 años y un día de prisión (indultados luego) y a 14 años de inhabilitación. La razón, como se dijo en el *Informe 1999*, fueron unas declaraciones del fallecido Presidente del TSJ en respuesta a otras del procesado, que, a juicio del Constitucional, colocaban a aquél en una situación en la que perdía su neutralidad objetiva. La orden de repetición del juicio planteó, en su día, el problema del

tribunal que debía juzgarle: si la Audiencia Provincial (al no ser ya aforado) o de nuevo el Tribunal Superior (por tratarse de la repetición de un juicio nulo, lo que retrotraería las actuaciones al momento histórico de los hechos, cuando el afectado sí era aforado). Después de una primera opción del TSJ (Auto de 16 de diciembre de 1999) a favor de la Audiencia Provincial, el TS dictó, en casación, la Sentencia de 8 de marzo de 2002 por la que decide que sea la Sala de lo Civil y Penal del TSJ la que tiene que repetir el juicio, dado que —señala— carecería de toda lógica que unos hechos en los que han estado implicadas otras personas, respecto de las que el juicio no debe repetirse, fuesen juzgados por dos órganos jurisdiccionales distintos cuando, además, la persona aforada lo era en el momento al que deben retrotraerse las actuaciones. Se repitió, pues, el juicio en el otoño de 2002. Un juicio lleno de incidentes y episodios atípicos, en el que el Sr. Hormaechea se defendió esta vez a sí mismo, con maneras y formas igualmente atípicas que el Presidente consintió, como él dijo, en aras de la interpretación más laxa del derecho de defensa, pero que han llevado después al fiscal a intervenir.

Pero lo que importa resaltar ha sido el nulo interés que el proceso despertó en los medios de comunicación y, en general, en la ciudadanía. Un proceso en el que se juzgaban hechos de hacía más de diez años, se repetía, respecto de uno solo de los inicialmente procesados, un juicio de hacía ocho años, cuatro después de la Sentencia del Constitucional y respecto de una persona que hacía ya casi ocho años estaba fuera de la vida política, no suscitó apenas eco. Prescindiendo del primer día y de los momentos más anecdóticos, el hecho cierto es que el juicio mereció poca atención. Tampoco la nueva Sentencia, de 10 de diciembre de 2002, igualmente condenatoria, mereció excesiva atención. En este segundo juicio las penas impuestas fueron las siguientes: como autor de un delito de malversación de caudales públicos del art. 433 CP, en relación con el 432.1, 3 años de prisión e inhabilitación absoluta por 6 años; como autor de un delito de prevaricación del art. 404 CP, inhabilitación especial para empleos y cargos públicos por 7 años (Hay un Auto de aclaración para precisar que estos empleos y cargos públicos son sólo los electivos). Se le imponen, además, las costas a partir de la convocatoria para el nuevo juicio oral. Y la Sala propuso, como en la primera ocasión, el indulto respecto de la pena privativa de libertad.

El recurso contra esta Sentencia probablemente alargará la historia otros cuantos años más. Pero lo importante, como digo, es que lo que en su momento se denominó «la excepción cántabra» ha dejado de serlo para entrar en la vía institucional normalizada, como ya he repetido muchas veces en *Informes* anteriores.

D) La paulatina cercanía de las elecciones de mayo de 2003 hizo surgir en 2002 algunos roces en los partidos coaligados gobernantes —PP y PRC—, que buscan un espacio electoral parcialmente coincidente. Esas discrepancias se plasmaron en la actuación de algunos alcaldes y, sobre todo, ya al inicio del año 2003, en la cuestión del Plan de Ordenación del Litoral; cuestión que colea aún cuando se escriben estas páginas. El citado Plan, gestado en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, gobernada por el PP, pretende proteger la costa por medio de una serie de medidas prohibitivas de instalaciones y actividades. Medidas que el Plan plasma en una serie de documentos, algunos de los cuales se dice que tienen valor normativo y otros no, pero que, en resumen, constituyen

textos complejos que en su primera versión contenían precisiones que no se coherían con la terminología, y a veces con el contenido, de la reciente Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, gestada inicialmente en seno de otra Consejería, la de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, gobernada por el PRC. El Plan, que tiene que ser una Ley por exigencia de la propia Ley de Ordenación Territorial citada, no tenía inicialmente articulado y, sobre todo, sus determinaciones más importantes se hallaban, sin literatura descriptiva, simplemente grafiados en los planos, lo que colocaba a éstos y a su exactitud en el centro de la polémica. Una polémica que se trasladó al Parlamento cuando el Plan, reformado y mejorado, ya con articulado y varios Anexos, se registró en él para su tramitación. Al problema técnico de editar en color el Boletín Oficial del Parlamento –siendo, como digo, el color un elemento normativo e identificador en este caso determinante– se unió el debate sobre la precisión de los planos y aun el de las eventuales consecuencias indemnizatorias de las limitaciones que el POL suponía, aunque éste no se aplicara a los suelos urbanos o a los urbanizables en ciertas condiciones para evitar, justamente, indemnizaciones evidentes.

Pues bien, en ese contexto el PRC se desmarcó del PP, patrocinador del Plan. Al principio, tímidamente. Después, de forma más explícita, lo que originó e inició una crisis que se saldará entrado el año 2003 al que no llega ya este Informe. Algunos de sus alcaldes hicieron manifestaciones en contra. Y el grupo parlamentario propuso enmiendas y actuó con cierto distanciamiento de sus socios de Gobierno, aunque sin llegar a poner en serio peligro el pacto de legislatura. Una legislatura que termina el 31 de marzo, en la que el debate sigue, las reuniones para llegar a acuerdos continúan y se han habilitado días posteriores a la fecha indicada con la pretensión de aprobar el Plan como Ley antes del 25 de mayo. Se verá.

E) Y, por fin, el *Prestige*. La catástrofe ecológica del hundimiento del petrolero afectó directamente a la costa de Cantabria como a las otras Comunidades ribereñas. En Santander se instaló durante unos meses un buque de la Armada para coordinar las actividades de limpieza en toda la cornisa y, aunque la situación no llegó a ser la de Galicia, se generaron los mismos problemas: suciedad de playas y acantilados, veda de marisqueo, organización de las ayudas... Y la promesa, no muy destacada tras el primer anuncio, –quizá por escepticismo, quizá porque no es para mañana– de un posible tren de alta velocidad a lo largo de la cornisa... Entrado ya en el año 2003 el problema subsiste, aunque con menor intensidad. Las movilizaciones sociales más evidentes terminaron, aunque casi empalmaron, ya en 2003, cuando se escribe este Informe, con las propiciadas a raíz de la postura del Gobierno Central en relación con la guerra de Irak. Está por ver en qué medida una y otra cosa puedan influir en las anunciadas elecciones municipales y autonómicas del próximo 25 de mayo.

Actividad normativa: Leyes

A) La actividad normativa en el año 2002 ha sido exactamente la misma que en el año anterior. Once Leyes, que, como ya se ha dicho, siguiendo la tónica de los últimos años, afectan e inciden en ámbitos concretas a los que inmediatamente me refiero.

–*Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio.* La estructura de la ley coincide, en lo sustancial, con la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, del Comercio Minorista, muchos de cuyos preceptos se recogen literalmente, como señala la Exposición de Motivos, que añade que es lo que ha parecido más conveniente para facilitar su comprensión.

La Ley consta de 6 Títulos y 82 artículos. Tras definir su objeto, ámbito y principios generales de colaboración, la Ley regula en su Título I el Registro de Asociaciones de Comerciantes; Asociaciones que se pretenden fomentar e institucionalizar por la importancia que tienen para el desarrollo del Sector. En segundo lugar, ese Título I regula también los Grandes establecimientos comerciales, cuya implantación se somete a una licencia comercial específica que otorga la Comunidad. Para la concesión de la licencia la norma fija como criterios de ponderación la referencia la existencia o no de equipamiento comercial en la zona. Para realizar tal ponderación –añade el art. 9– «se estará a lo que disponga la ley de estructuras comerciales»; previsión de dudosa técnica puesto que, en el cuerpo normativo, no en una Transitoria, se alude como criterio a un futuro que no está planteado. Asimismo, se tendrá en cuenta «el impacto urbanístico, paisajístico y sobre el medio natural provocado por el nuevo establecimiento» y la incidencia en el sistema viario. Todo lo cual conduce a una gran discrecionalidad por el manejo en la Ley de conceptos muy abiertos y de difícil concreción, a pesar de lo cual el silencio es estimatorio y la resolución expresa «deberá ser motivada» (art. 10). En ese contexto cobra especial interés el informe preceptivo de la Cámara de Comercio, «y el del Ayuntamiento» en cuyo ámbito se pretenda la instalación; este último normalmente más interesado.

La Ley regula, en segundo lugar, los horarios comerciales siguiendo la normativa básica estatal establecida en el RD-Ley 6/2000, de 23 de junio y manteniendo los criterios ya establecidos por la propia Comunidad en el anterior Decreto 12/2000, de 8 de marzo. El horario global semanal será, como máximo, de 90 horas, se establecen 12 domingos y festivos abiertos al público y se dispone la plena libertad de horarios de los establecimientos de panadería, pastelería, platos preparados, prensa, flores, carburantes, productos culturales, los ubicados en estaciones de transportes públicos y en zonas de influencia turística. Los horarios de las farmacias se remiten a su normativa específica.

Los Títulos III a IV regulan las actividades de promoción de ventas (venta en rebajas, que se autorizará a principio de cada año y «en torno» al período estival; venta de saldos; venta en liquidación; venta con descuento; venta con obsequios) con las correspondientes obligaciones de información; las ventas especiales (venta a distancia; venta ambulante; venta automática; venta en subastas; venta domiciliaria) que se someten a autorización otorgada, en la mayoría de los casos, por los Ayuntamientos. Se regula asimismo la actividad comercial en régimen de franquicia. Y, finalmente (arts. 70 a 82) las infracciones, con las correspondientes y sanciones.

Resta decir que la Ley ha sido llevada al Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno (recurso de inconstitucionalidad 349/02) al impugnarse su art. 15.6 relación con la extensión de la libertad de horarios a *ciertos* establecimientos minoristas situados en zonas de influencia turística; previsión que, a jui-

cio del Gobierno Central, es contraria al art. 43 del RD-Ley 6/2000 que establece, con carácter básico, la libertad de horarios para los establecimientos de venta instalados en zonas de gran afluencia turística.

—*Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales.* Esta Ley pretende garantizar el saneamiento y depuración de las aguas residuales. A tal efecto, y sobre la base de los títulos competenciales relacionados con las obras públicas de interés regional, los aprovechamientos hidráulicos y el medio ambiente (apartados 5, 11 y 7 del art. 24 EAC, respectivamente), prevé la redacción por la Comunidad de un Plan de saneamiento y depuración, regula los vertidos y crea un canon de saneamiento.

La Ley alude en su art. 4 a las competencias locales en términos cuando menos confusos. En efecto, el art. 3 anterior, señala que se consideran de interés de la Comunidad las obras y servicios vinculados al saneamiento y depuración, declaración que comprende las instalaciones de depuración, los colectores, la construcción, mantenimiento y explotación de emisarios marinos, así como las redes de conducción de aguas depuradas para su reutilización. Excluye de dicha declaración las redes de alcantarillado. La citada declaración no conlleva ninguna otra consecuencia explícita, por lo que ha de concluirse que se trata de una declaración a efectos exclusivamente competenciales, lo que vendría ratificado, demás, por el hecho de que el apartado 3 del mencionado art. 3 diga que «la declaración de interés general» (de la Comunidad, ha de sobreentenderse) «producida» en este artículo «será compatible con la realización de inversiones en saneamiento y depuración por parte de la Administración General del Estado en uso de sus atribuciones y previo convenio con la Comunidad Autónoma». Pues bien, no se entiende muy bien entonces que en artículo 4, bajo la rúbrica «Competencias de las entidades locales» afirme que corresponde a las citadas entidades «en el marco de las actividades declaradas de interés de la Comunidad Autónoma», por ejemplo (art. 4.1.a), «promover la elaboración de planes y proyectos de obras, formándolos si lo desean, y enviándolos a la Administración de la Comunidad Autónoma para su aprobación definitiva» (?), o «ejecutar obras con arreglo a los planes y proyectos aprobados definitivamente» (art. 4.1.b, que todavía añade: «las competencias señaladas deberán respetar el contenido de la planificación sectorial autonómica, especialmente en lo relativo a los plazos de realización» (?).

La Ley respeta, eso sí, la competencia municipal del servicio de alcantarillado, para lo que puede construir y mantener las redes, aprobar las tarifas del servicio y controlar los vertidos.

Se prevé la elaboración de un Plan de Saneamiento y Depuración cuya aprobación conlleva «la declaración de utilidad pública e interés social» a efectos expropiatorios (en realidad, hubiera bastado una de las dos: o la utilidad pública o el interés social, en los términos de la propia Ley de Expropiación Forzosa porque las dos resultan redundantes según se desprende de la copulativa «o» de la citada Ley expropiatoria), «la necesidad de ocupación y la urgencia» (de nuevo se trata de algo redundante porque la simple declaración de urgencia ya conlleva, *ex lege*, la necesidad de ocupación: art. 52 LEF).

La regulación de los vertidos es un simple enunciado del Capítulo III, consti-

tuido por dos artículos, que se limitan a establecer el deber de facilitar información por parte de las personas y entidades que realicen vertidos y a regular la protección de instalaciones de depuración, a cuyo efecto la norma proclama que el Gobierno establecerá «las normas reguladoras de la calidad de los vertidos a los sistemas de saneamiento que considere necesarias», teniendo en cuenta la normativa estatal básica aplicable. Dichas normas «regularán la obligación de los usuarios, distintos a los domésticos y en función de su potencial contaminante, de solicitar permisos de vertido...» (art. 12). No se entiende porqué dicha obligación y las demás no se concretan en la Ley, que dedica luego atención a cuestiones de mucha menos importancia.

La cuestión más concreta e importante de esta confusa norma es la creación del canon de vertidos, cuyo hecho imponible es el vertido de aguas residuales manifestado a través del consumo de cualquier procedencia (art. 25). Su objeto es financiar las inversiones y gastos para la construcción, gestión y explotación de las obras e instalaciones de saneamiento.

Un régimen de infracciones y sanciones (arts. 36 a 45) pone fin a esta ley, que añade, como un Anexo, el Estatuto del Ente del Agua y del Medio Ambiente que la Ley crea también. Estatuto que, en parte, se deslegaliza, en la medida en que se prevé que el Capítulo relativo a su estructura pueda ser modificado por Decreto.

La Ley, en efecto, crea el Ente del Agua y del Medio Ambiente de Cantabria, que se clasifica como organismo autónomo, esto es, con personalidad y régimen jurídico públicos. Ello no obstante, con notable imprecisión el art. 19.2 de la Ley dispone, sin excepciones, que «el personal del Ente será contratado en régimen de derecho laboral». El apartado 3 del mismo precepto señala, sin embargo, contradictoriamente, que los funcionarios de la Comunidad «podrán cubrir destinos en el referido Ente» por cualquiera de los procedimientos de la Ley de función pública. No es preciso insistir en el error de partida. El personal de los organismos autónomos será funcionario o laboral en los mismos términos y con las mismas limitaciones que se establecen para la Administración Autonómica. Así lo decía antes la Ley 4/1999, de organismos públicos, hoy derogada, y así lo dice ahora el art. 81.1 de la Ley 6/2002, del Gobierno y la Administración de la Comunidad. Y es sabido que no son genéricamente intercambiables los puestos de funcionarios y los del personal laboral desde, al menos, la STC 99/1987, de 11 de junio. Precisamente, una de las finalidades de la Ley 4/1993, de la Función Pública de Cantabria, fue adaptar sus postulados a la doctrina de la STC 99/1987 y, por ello, se limitan expresamente los puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral a partir de la preferencia general del régimen funcionarial. El art. 7.3 prevé tal limitación de puestos al personal laboral.

El apartado 2 del art. 14 de la Ley regula el sistema de recursos del Ente en los siguientes confusos términos: «Contra los actos y resoluciones dictados por los órganos del Ente procederá recurso de alzada ante el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio cuya resolución pondrá término a la vía administrativa. Los actos dictados por el Presidente del Ente pondrá fin a la vía administrativa». Curiosa manera de proceder, pues una lectura literal de la Ley permitiría sacar la conclusión de que el Presidente es una figura decorativa en tanto no decida él, pues, en efecto, los actos de los demás órganos del Ente no los resuel-

ve enalzada el Presidente del Organismo Autónomo sino, como una alzada impropia, el Consejero de Medio Ambiente. Pero siempre se había dicho que la alzada impropia ante la Administración matriz procedía si la Ley así lo establecía y después de agotar las alzadas internas. O sea, después de alzarse ante el Presidente. No es el caso. El Presidente aquí no conoce en alzada. Lo hace directamente el Consejero. Pero, contradictoriamente, los actos del Presidente del Ente sí ponen fin a la vía administrativa, esto es, no son susceptibles de ninguna alzada impropia. Tamaña confusa regulación sólo se aclara en otro sitio, en el Estatuto del Ente que, como Anexo y con el mismo rango de Ley, acompaña a ésta. Allí resulta que el Presidente del Ente es... el Consejero de Medio Ambiente, unión personal que, sin embargo, no justifica la distinta terminología empleada en el reproducido art. 14.2.

—*Ley 3/2002, de 28 de junio, de Archivos*. Esta Ley es tributaria de la anterior Ley 11/1998, de 13 de octubre, del Patrimonio Cultural de Cantabria cuyo art. 105.5 prevé la elaboración de una ley específica sobre el Sistema de Archivos de la Comunidad. La finalidad última de la norma es la protección del patrimonio documental, un asunto que no ha sido considerado prioritario hasta época recientes pero que es de singular importancia.

Tras la definición de «documento», «archivo» y «centro de archivo» la Ley se refiere al contenido del llamado Patrimonio documental de Cantabria, integrado por los documentos de diversos orígenes y titularidades. Importa destacar que forman parte de dicho Patrimonio los documentos reunidos y conservados por las personas físicas titulares de órganos públicos en cuanto dichos documentos hayan sido producidos y reunidos en y por el desempeño de sus cargos dentro del territorio de la Comunidad, lo cual, si es o debería ser normal, no ha sido siempre así considerado por la falta de una cultura pública que lo impusiera aun sin previsión expresa de normas como las que inaugura la Ley del Patrimonio Cultural español de 1985. La Ley alude también a los archivos privados, que podrán integrarse en el Sistema de Archivos, previo Convenio con la Comunidad, generando así un derecho de acceso preferente de sus propietarios a las ayudas públicas que pudieran preverse.

Se contempla el derecho de acceso al documento y la difusión del patrimonio documental, y se regula el tratamiento archivístico de los documentos previendo las fases de archivo de oficina, archivo central, archivo intermedio y archivo histórico. La protección del patrimonio se articula en torno a los deberes de conservación, colaboración institucional y depósito de documentos. El régimen sancionador pone fin a los 36 artículos de la norma, que alude, en una Disposición Adicional, al Archivo Histórico provincial, de titularidad estatal pero gestionado por la Administración autonómica de conformidad con el convenio firmado en los primeros años ochenta; una situación hoy quizá anacrónica y que debería poder revisarse a partir de la confusa discusión, a la que ya me he referido en otros *Informes* anteriores, acerca de qué haya de entenderse por archivo o museo «de titularidad estatal» y gestión autonómica. (En particular, véanse las reflexiones que se hacen en el *Informe* correspondiente al año 2001 a propósito de la Ley de Bibliotecas). Situación que dista de estar clara. La Ley se aprobó por unanimidad.

—*Ley 4/2002, de 24 de julio, de Cajas de Ahorros*, aprobada por unanimidad.

Sustituye esta Ley a la anterior Ley 1/1990, de 12 de marzo, de órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma; ley modificada luego en diversas ocasiones, de forma parcial, por las Leyes 8/1991, de 28 de noviembre, 2/1999, de 18 de febrero y 11/2001, de 28 de diciembre. La Ley, que ahora se aplica no sólo a las Cajas con sede social en la Comunidad Autónoma sino también a las actividades que desarrollen las que tengan su sede fuera de ella, regula los requisitos para la creación, fusión o liquidación de estas entidades, sus órganos de gobierno, algunas previsiones sobre el régimen de inversiones y las actividades de la Obras benéfico social, así como un importante capítulo de infracciones y sanciones.

El aspecto quizá más destacado se refiere a los porcentajes de participación de los distintos grupos que han de integrar los órganos de gobierno, en particular, los Consejeros de la Asamblea General y los miembros del Consejo de Administración. Los Consejeros, entre un mínimo de 90 y un máximo de 120, que habrán de fijar los Estatutos de cada Caja, representan a los siguientes grupos: a) Parlamento (23 por 100); b) Corporaciones municipales en cuyo término exista una oficina abierta (23 por 100); c) impositores (23 por 100); d) fundadores (8 por 100); e) empleados (8 por 100); f) entidades de carácter benéfico-social, cultural, científico o personal de reconocido prestigio (15 por 100, elegidos por el Consejo de Administración de entre una relación de entidades elaborada por el Parlamento en número que duplique el de puestos a cubrir.

La norma, como dice su Exposición de motivos, ciertamente reduce el porcentaje de participación de las entidades públicas, que originariamente (Ley 1/1990) era el siguiente: a) Corporaciones municipales (38 por 100); b) Diputaciones provinciales, en plural, aunque, en puridad, no hay, siendo el Gobierno el sustituto de la Diputación como Comunidad uniprovincial (25 por 100); c) impositores (22 por 100); d) fundadores y entidades benéfico-sociales (10 por 100); e) empleados (5 por 100). Entra el Parlamento, se singularizan los fundadores, se reduce el peso de los municipios, se amplía el de las entidades benéfico-sociales con filtro parlamentario...

El Consejo de Administración, con 17 miembros, respetará los porcentajes citados.

Los Estatutos podrán crear las figuras de la Junta de Impositores (de carácter consultivo), integrada por los Consejeros generales del grupo de los impositores, justamente; y el Defensor del Cliente.

La Ley dio lugar a una peculiar rectificación de errores, advertidos por el Parlamento —se dice— en la certificación de la misma; errores que son, en unos casos, de carácter sistemático (se desdobra el artículo 10 en 6 apartados, cuando en el texto originalmente publicado sólo tenía 4), y, en otros, de coherencia interna. Así, se dice que en la tramitación de la Ley se admitió una enmienda al art. 33 en virtud de la cual se atribuyó al Parlamento la elaboración de la lista de entidades sociales con derecho a estar representadas en los órganos de las Cajas, y no se modificó, sin embargo, el art. 34, que alude a una relación «elaborada, a estos efectos, por la Consejería competente». Por tanto, y «por coherencia interna del texto» se sustituye, vía corrección de errores, la referencia a la Consejería del cita-

do art. 34, por el inciso «elaborada, a estos efectos, por el Parlamento de Cantabria». Algo similar y por idénticas razones sucede en el art. 38 del que se suprime la referencia a las fusiones en la regulación de los requisitos de los acuerdos de la Asamblea General, dado que el régimen de fusiones había sido ya regulado expresamente en el art. 10 con contenido distinto (voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Asamblea General, frente a la regulación especial del art. 38 que, para algunos casos, exige el voto favorable de los dos tercios de los asistentes; entre esos supuestos estaba la referencia a las fusiones que, ahora, por la rectificación de errores y «por coherencia interna del texto», se suprime).

La citada rectificación de errores, publicada en el BOC de 21 de noviembre, esto es, cuatro meses después de aprobada la Ley, añade un supuesto más: sustituye «revocación» por «renovación» de los órganos de gobierno, en el rótulo del art. 20.

La Ley atribuye al Gobierno la realización de «una labor de orientación en las prioridades» de la Obra social, que deberá centrarse en los campos de la cultura, la sanidad, la investigación, la lucha contra la pobreza y la marginación, el medio ambiente, el empleo, dentro del respeto a la libertad de cada Caja «para decidir el destino *completo* de sus inversiones en los campos citados» (art. 71.1); previsión ésta no rectificada en la citada corrección de errores cuando la palabra destacada (*completo*) parece que debería ser otra: la atribución a la Caja la facultad de decidir el destino *concreto* de las inversiones.

—*Ley 5/2002, de 24 de julio, de Medidas Cautelares Urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios.* Esta Ley es una Ley de coyuntura, en la que se mezclan tres cuestiones diferentes. En primer lugar, amplía por un año —con alguna matización de contenido— las medidas cautelares previstas en la Disp. Transitoria 10 de la ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo. Dicha ley había adoptado una serie de medidas (suspensión de licencias y paralización de la aprobación definitiva de Planes Parciales, básicamente) en tanto no se aprobara el Plan de Ordenación del Litoral previsto en la Adicional 4ª de la citada Ley. La duración máxima de tales medidas era de un año porque el plazo para la aprobación inicial del POL era, en la Ley, de 6 meses; plazo que inmediatamente se mostró insuficiente de modo que la duración de la medida cautelar de la Ley 2/2001 caducó en julio de 2002. La ampliación se hacía necesaria por un año más; año que, con seguridad, se mostrará de nuevo insuficiente si dicho Plan, en tramitación parlamentaria, no se aprueba antes de la finalización de la legislatura.

La segunda finalidad de la Ley es someter a evaluación de impacto ambiental los Planes de urbanismo. La Exposición de motivos de la norma alude a la Directiva 2001/42, de 27 de junio, del Parlamento y del Consejo, relativa a la evaluación ambiental de los efectos de determinados planes y programas. En virtud de esa Directiva deben ser objeto de evaluación todos los planes que afecten al territorio y uso del suelo. Cita también la Exposición de Motivos de la Ley la Sentencia del TJ de la Unión Europea de 13 de junio de 2002, por la que se declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones derivadas de dicha Directiva. En realidad, sin embargo, la citada Sentencia se refiere a una Directiva

anterior, la 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985. En todo caso, la Ley dice que trata de adaptar el Ordenamiento territorial a la citada Directiva, en uso de las competencias autonómicas en materia urbanística. En consecuencia, prevé expresamente lo que de forma implícita estaba ya en el art. 69 de la Ley 2/2001, esto es, que los planes urbanísticos deberán obtener con carácter previo a su aprobación provisional y una vez finalizado el trámite de información pública, el preceptivo instrumento de evaluación ambiental en el plazo específico previsto en la normativa aplicable que, transitoriamente, será el establecido por Decreto 50/1991, de 29 de abril, de evaluación de impacto ambiental; Decreto que no alude a los supuestos de silencio, pero que, a diferencia de lo que sucedía antes (en que, transcurrido el plazo previsto o, en su defecto, el genérico de la legislación procedimental, había que considerarlo positivo) ha de entenderse negativo en virtud de la previsión posterior del Anexo II de la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración (por remisión de su art. 109).

Las razones formales de la Ley 5/2002 obvian, sin embargo, y no mencionan una cuestión central, un hecho destacado que se produjo unos meses antes. Me refiero a la *Sentencia del TSJ de 4 de abril de 2002*, en virtud de la cual se anula, por el Decreto 50/1991, de Evaluación de Impacto ambiental, en cuanto amplía el elenco de actividades que han de someterse a evaluación previstas en la normativa básica estatal (RD legislativo 1302/1986 y luego RD-Ley 9/2000, transformado en Ley 6/2001, de 8 de mayo). El Decreto 50/1991, en efecto, exige la evaluación de impacto ambiental para los planes de urbanismo, pero la Sentencia señala que carece de cobertura legal e infringe el principio de legalidad. La Ley 5/2002 puede, pues, pensarse con fundamento que es una reacción lógica frente a esta Sentencia y trata de cubrir el vacío normativo producido para someter a evaluación ambiental el planeamiento urbanístico.

Finalmente, la Ley se refiere a los cementerios imponiendo una norma un estándar urbanístico obligado al fijar una zona de protección, ajardinada, de 25 metros de anchura en el entorno del cementerio y exigir autorización de la Consejería de Sanidad para las construcciones que autorice el planeamiento a partir de la zona de protección y en un ámbito de hasta 150 metros de anchura. La Ley no especifica el procedimiento de la autorización (¿previa a la licencia?, ¿integrada en el procedimiento de licencia y en tal caso a solicitud del Ayuntamiento?), ni el carácter del silencio que, en ausencia de otra previsión legal, ha de ser positivo (salvo que se ubique dentro del genérico epígrafe de «autorizaciones en materia de policía mortuoria» del Anexo II de la ya citada Ley 6/2002, del Gobierno y de la Administración).

—Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración. Sustituye a la anterior Ley 2/1997, de 28 de abril, del mismo título, así como a la posterior Ley 4/1999, de 24 de marzo, reguladora de los organismos públicos de la Comunidad. La Ley, que no incorpora novedades de relieve, sigue un esquema clásico y justifica su existencia en dos órdenes de motivos bien distintos: la última reforma del Estatuto, operada por Ley orgánica 11/1998, que supuso una modificación institucional y terminológica importante; y los cambios introducidos por la Ley básica estatal 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la ley 30/1992, sobre todo en materia de recursos y del silencio adminis-

trativo. La pretensión es, en efecto, que la norma sea un Código general y omnicomprensivo del Gobierno y de la Administración autonómica.

A tal efecto, la Ley 6/2002 se divide en cuatro Títulos. Tras uno Preliminar, el Título Primero, dedicado al Gobierno, contiene previsiones específicas sobre el Presidente (elección, nombramiento, sustitución y cese, estatuto personal, Gabinete y atribuciones específicas en función de su posición como representante de la Comunidad, representante ordinario del Estado y Presidente del Gobierno), sobre el Gobierno (composición, atribuciones, funcionamiento, cese y órganos de colaboración: Comisión de Secretarios Generales y Gabinetes de sus miembros), sobre el Vicepresidente y sobre los Consejeros (nombramiento, atribuciones, estatuto personal, sustitución y cese), así como sobre las relaciones del Gobierno con el Parlamento (responsabilidad y legislación delegada). La Exposición de Motivos de la ley insiste en la identidad del Gobierno y del Consejo de Gobierno, si bien aquél puede reunirse, además de en Pleno (Consejo de Gobierno) en Comisiones Delegadas.

El Título II aborda la organización de la Administración. Tras una enumeración de principios generales y unos preceptos sobre la competencia, se regulan separadamente lo que la Ley denomina la Administración General y la Administración Institucional o instrumental. Respecto de la primera, se alude a los órganos directivos (los superiores son el propio Presidente, el o los Vicepresidentes y los Consejeros) y a los demás órganos administrativos clásicos (Servicios, Secciones y Negociados), con especial referencia a los órganos colegiados. En cuanto a la Administración Institucional, la ley transcribe y asume el contenido de la Ley 4/1999, de 24 de marzo, de organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas empresariales), que queda derogada.

Finalmente, el Título III se dedica a la actividad de la Administración. Tras unos principios de carácter general (servicio, publicidad, simplificación, etc.) la Ley alude (arts. 108 y 109) a los procedimientos cuya duración puede ser superior a seis meses y a los supuestos en que el silencio debe entenderse negativo, remitiendo la concreción de estos supuestos a sendos Anexos. La Ley dedica atención a las disposiciones administrativas de carácter general (reglamentos), respecto de las que se alude a sus principios básicos y al procedimiento de elaboración, diferenciándolas de las resoluciones administrativas. Y precisa algunas especificidades (básicamente orgánicas) en relación con los recursos administrativos, la revisión de oficio, las reclamaciones previas a la vía civil y laboral, la potestad sancionatoria y la contratación. De todos estos preceptos destaca el relativo a los actos que ponen fin a la vía administrativa, o sea, a los que no precisan recurso de alzada; aspecto éste en el que Cantabria continúa siendo una excepción a lo que viene siendo la regla general en otras Comunidades Autónomas. Y es que, en efecto, como declara la Exposición de Motivos, no se altera el precedente de la normativa anterior. En el sentido de que sólo ponen fin a la vía administrativa los actos del Presidente y los del Gobierno. No así los de los Consejeros (salvo si resuelven recursos de alzada) y ni siquiera los actos del Vicepresidente, que no se singulariza respecto de los Consejeros. La explicación que da la Exposición de Motivos («a los efectos de mantener la utilización generalizada del recurso de alzada como medio de impugnación que ofrece las mayores garantías a los ciudadanos»)

no es absoluto convincente. Y no lo es porque no es cierto que la alzada –nada menos que ante el Consejo de Gobierno– sea lo que ofrece «las mayores garantías»; porque retrasa el acceso al contencioso para quien quiera acudir a él cuanto antes; porque, aun agotando la vía administrativa los actos de los Consejeros, nada impediría utilizar el recurso potestativo de reposición si el interesado quiere y si la Administración inaugura la tradición de analizarlo de manera que sea un vehículo realmente eficaz; porque no es razonable que el Gobierno se pase parte de sus sesiones analizando recursos administrativos; porque supone un signo de desconfianza hacia los Consejeros y, en fin, porque, salvo en los casos de Asturias y Navarra, ninguna otra Comunidad ha optado por esa opción, sin perjuicio de prever algunas la posibilidad de que, en casos aislados contemplados específicamente en una norma legal, se contemple alguna excepción.

Salvo esta concreta discrepancia crítica, la Ley muestra, en general, una buena factura técnica que es de suponer contribuya a fortalecer el carácter institucional de la Comunidad convirtiéndose en una norma estable que se convierta, como quiere la Exposición de Motivos, en un Código general del Gobierno y la Administración Autonómica.

–*Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria.* La presente Ley es una de las más importantes que la Comunidad ha dictado y no sólo en el presente año. Por afectar a una de las principales preocupaciones ciudadanas en las que se centra buena parte de los contenidos del llamado Estado social, pero también por algunas de sus regulaciones concretas, en particular por el amplio espacio (19 artículos de un total de 105) que se dedica a los derechos de los usuarios del Sistema sanitario. Aunque buena parte de esa lista de derechos se mueve en el plano de los principios y habilitaciones más o menos abiertas a la posterior reglamentación, no por ello debe minimizarse la trascendencia de los mismos.

La Ley, como digo, es importante y se une a una cierta actividad legislativa anterior, constituida por la Ley 1/1996, de 14 de mayo, de Salud mental; la Ley 5/1997, de 6 de octubre, de Prevención, Asistencia e Incorporación social en materia de drogodependencias; la Ley 6/2001, de 20 de noviembre, de Atención y Protección de personas en situación de dependencia; la Ley 7/2001, de 19 de diciembre, de Ordenación farmacéutica; y la Ley 10/2001, de 28 de diciembre, del Servicio Cántabro de Salud, aprobada tras la asunción del RD 1472/ de 27 de diciembre, por el que el Estado traspasó a la Comunidad las funciones y servicios del antiguo Insalud. Tiene por objeto «la ordenación de las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud previstos en el art. 43 de la Constitución», para lo que regula el Sistema Autonómico de Salud estableciendo los derechos y deberes de los ciudadanos y los instrumentos que los garantizan. A tal efecto, el Título I plasma los principios de la Ley, muchos de los cuales proceden de la Ley General de Sanidad estatal, «bóveda del sistema sanitario español» como reconoce la Exposición de motivos de la Ley comentada. Entre esos principios se consagran los de universalidad de prestaciones, financiación pública, equidad, búsqueda de la eficacia y eficiencia, participación, promoción de la salud, etc.

El Título II se refiere y define el Sistema Sanitario público, que es el conjunto de recursos y medios de todo tipo de titularidad pública, constituido por el orga-

nismo Servicio Cántabro de Salud y, además, por los demás Centros y medios de titularidad pública. El Sistema Sanitario público, configura, junto los medios de titularidad privada el llamado Sistema Autonómico de Salud, a cuyos medios y recursos se aplican también algunas previsiones de la Ley. Una Ley que prevé que el citado Sistema Sanitario público proporcione las prestaciones que, en cada momento, fije el Sistema Nacional de Salud y las que, en su caso y de forma adicional, disponga el Gobierno de Cantabria.

El Título III se configura como un elemento central de la Ley. Bajo el rótulo genérico «Los ciudadanos en el Sistema autonómico de Salud» se regula un muy amplio catálogo de derechos y deberes, que son predicables de todo el Sistema y, por tanto, también de los centros privados. Diecinueve artículos que aluden, entre otros, a los derechos relacionados con la promoción y protección de la salud, incluyendo el derecho de información y las prestaciones preventivas...; derechos relacionados con la igualdad (acceso, no discriminación, derecho a la obtención de las prestaciones en un determinado plazo, que se fijará reglamentariamente y que debe ser previamente definido y conocido); derechos relacionados con la información general (de los centros, en los centros, identidad de facultativos, buzones de sugerencias...), derechos relacionados con la educación para la salud; con el acceso a la atención sanitaria (donde se prevé el derecho a la libre elección de médico, centro y servicio sin otras limitaciones que las necesidades de la organización y disponibilidad efectiva; derecho éste al que vinculan, desde la óptica de los profesionales, una carrera profesional y de incentivos); derechos vinculados al respeto a la autonomía del paciente, con previsiones de la máxima importancia acerca del consentimiento informado, que ha de ser previo, inequívoco y, si se trata de intervenciones quirúrgicas, por escrito, aunque el Tribunal Supremo ha admitido recientemente el consentimiento verbal cuando consta en la historia; consentimiento que puede ser otorgado en régimen de representación cuando el paciente sea menor, incapacitado o no esté en condiciones de entender. Asimismo la Ley regula el importante tema de la expresión de la voluntad con carácter previo para cuando el paciente, en hipótesis, no pueda expresarla y que hace referencia a la posibilidad de rechazar procedimientos de soporte vital o tratamientos que alarguen temporal y artificialmente la vida, la petición de sedación o analgesia en casos terminales, personas a las que el usuario delegue su representación. Dicho documento de voluntad se incorporará a la historia clínica. Regula asimismo la norma otros derechos del enfermo terminal como el derecho a afrontar la muerte con dignidad y con sus familiares en la intimidad, el derecho a rechazar tratamientos que prolonguen artificialmente la vida, el derecho a recibir tratamientos paliativos, etc. Derechos también relacionados con la intimidad (conocer la identidad de los profesionales, limitar la presencia de investigadores o estudiantes, solicitar la presencia de familiares; todo ello de forma compatible con las normas de convivencia del centro sanitario de que se trate y conforme a la correcta práctica médica. Derechos vinculados a la confidencialidad, a la información asistencial, derecho a acceder a la historia clínica y a la calidad asistencia. Derechos cuyo alcance y contenido específico ciertamente en gran medida dependen de lo que se establezca reglamentariamente, pero que, con todo, suponen la consideración del ciudadano usuario del Sistema como eje central del mismo. Se inspiran muchos de ellos en el Convenio relativo a los derechos humanos y a biomedicina, hecho en

Oviedo el 4 de abril de 1997, como reconoce la Exposición de Motivos. Se prevé, como garantía, la elaboración de una Carta de Derechos y Deberes del Ciudadano en el Sistema Autonómico de Salud.

El Título IV se dedica a las competencias de las Administraciones Públicas en presencia y el V a la elaboración de un Plan de Salud general. El Título VI menciona las actuaciones de la Administración en relación con la salud pública, que incluye también la salud mental junto a actuaciones relativas a la salud laboral. El Título VII cita los mecanismos de colaboración entre la red sanitaria pública y la privada. El Título VIII alude a la docencia e investigación y el IX dedica alguna atención específica a la Fundación «Marqués de Valdecilla».

–*Ley 8/2002, de 18 de diciembre, de crédito extraordinario para financiar las medidas necesarias para paliar los efectos del vertido de fuel ocasionado por el accidente del buque «Prestige».* Fue aprobada por unanimidad, en lectura única y en un tiempo récord: apenas cinco días desde la entrada en el Parlamento del texto remitido por el Gobierno.

–*Ley 9/2002, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2003.* Un año más la Ley de Presupuestos alcanza otra vez la cifra de ingresos y gastos más alta desde que existe la Comunidad Autónoma. Un presupuesto consolidado que asciende a la cantidad de mil seiscientos veintiún millones ochocientos sesenta y uno mil cuatro euros (1.621.861.000) en los que están incluidos los presupuestos de los distintos Organismos Autónomos: «Servicio Cántabro de Salud» (511.000.000), «Centro de Estudios de la Administración Pública Regional (CEARC)» (859.500); «Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)» (2.233.000); «Oficina de Calidad Alimentaria» (1.135.000); «Ente del Agua y del Medio Ambiente» (1.203.000). Y la estimación correspondiente a las restantes Entidades públicas (8.792.000 para la Fundación pública «Marqués de Valdecilla», con un notable aumento; 450.000 del Consejo Económico y Social, y 80.500 euros del Consejo Asesor de RTVE). En total, el presupuesto consolidado para el año 2003 asciende a los citados 1.621 millones de euros frente a los 1.018 del año anterior.

Destacan en el presupuesto los 576.1 millones previstos para la función relativa a la Sanidad, que vienen a significar el 35 por 100 del total. La siguiente función en importancia es la educación, con 331.8 millones (frente a los 306.3 del año anterior), que suponen un 20 por 100 del total. Ambas funciones plasman económicamente la importancia que adquieren en el conjunto de la Comunidad al superar, entre las dos, la mitad del presupuesto. Las demás funciones quedan lejos: infraestructuras básicas y transportes (139 millones) y bienestar comunitario (106.6 millones), las únicas que superan los 100 millones de euros. A distancia, promoción social (77.5 millones), Agricultura, pesca y alimentación (74), cultura (38), seguridad y protección social (35.6). O los 74.3 millones previstos para Deuda pública.

La estructura de la Ley es la habitual clásica. Tiene 8 Títulos. En el Primero recoge el contenido básico del Presupuesto: el estado de ingresos y gastos. Los Títulos II a V se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria; el control y la contabilidad; las modificaciones y las normas sobre gastos de personal. El

Título VI se refiere a los contratos que precisan autorización previa del Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo previsto en la Ley del Gobierno y la Administración. El Título VII regula las ayudas y subvenciones públicas y el VIII el régimen de las operaciones financieras.

—*Ley 10/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Administrativas y Fiscales.* Siguiendo la tónica de este tipo de leyes se aprovecha esta oportunidad anual para modificar, de una vez, diversas normas anteriores. En esta ocasión la Ley sólo tiene 7 artículos que modifican de forma parcial y aislada las siguientes Leyes: Ley 3/1992, de Protección de los animales; Ley 4/2000, de modernización y desarrollo agrario, y Ley 1/2001, de Colegios profesionales. Además, se crea una nueva tasa y se modifican otras preexistentes.

—*Ley 11/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado.* Esta Ley es tributaria de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas operado por la Ley orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de reforma de la LOFCA, que se plasma en dos tipos de medidas: la ampliación de los tributos estatales cedibles y la atribución de competencias normativas sobre los tributos cedidos. En el caso de Cantabria, la Ley 21/2002, de 1 de julio, de Régimen de Cesión de tributos del Estado a la Comunidad, fija el alcance y condiciones de las cesiones de tributos y los límites de la competencia normativa autonómica. Ahora la Ley 1/2003 lleva a cabo y aplica esas posibilidades normativas. A tal efecto, rebaja o incluso suprime la presión fiscal en el Impuesto de Sucesiones y donaciones, incrementa el gravamen en ciertos casos de transmisiones o en la tasa fiscal sobre los juegos o establece una deducción en el Impuesto sobre la Renta de hasta 180 euros para los preceptores de ayudas a madres con hijos menores de tres años. Al tiempo se prevén algunas normas adicionales de gestión.

B) Entre los proyectos de Ley pendientes destaca el de estructuras comerciales (BO.del Parlamento nº 1043, de 16.10.2002) y el de creación del Servicio Cántabro de Empleo. (BOPCA nº 1082, de 17.12.2002). Ya entrado el año 2003 hay que citar el ya mencionado Proyecto de Ley del Plan de Ordenación del Litoral.

Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento ha sido más intensa aún que en años anteriores, incluyendo actividades diferentes de las estrictamente parlamentarias como conferencias, cursos, publicaciones.

Hay que mencionar, como casi todos los años, el debate sobre la orientación política del Gobierno, correspondiente al tercer año de la V Legislatura, celebrado el 27 de junio de 2002. Tras él, el Pleno aprobó casi una veintena de resoluciones. Así, se insta al Gobierno a presentar un proyecto de Ley de Puertos. El año anterior se había hecho lo mismo en relación con texto que ahora son ya Leyes en vigor (Ley del Gobierno y de la Administración, Ley de Cajas de Ahorro, Ley de Saneamiento y Depuración, o Ley de Ordenación Sanitaria), salvo en el caso de la inexistente norma sobre Residuos sólidos.

El Parlamento también instó al Gobierno a presentar un Plan Integral de la Familia y el III Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. Asimismo, se insta al Gobierno a que solicite de los Ayuntamientos «una oferta regular y constante de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial» o a que vele «por el desarrollo del Museo Nacional de Altamira en todos los aspectos complementarios que aseguren que el éxito de esta infraestructura cultural perdure en el tiempo.» Hubo igualmente sendas resoluciones aprobadas instando al Gobierno a mejorar las condiciones laborales de los profesionales del Servicio Cántabro de Salud y del personal de la Universidad. En el primer caso «desde el principio de garantía financiera a corto, medio y largo plazo de nuestra sanidad pública». En el segundo, «mediante la fijación de objetivos de mejora de la calidad docente y de la actividad investigadora a través del Programa 2005.»

En lo que no se sabe muy bien si es una resolución avalada por la realidad o una mera expresión de un deseo incumplido, el Parlamento instó también al Gobierno «a colaborar con el Ministerio de Fomento para que el proyecto de Línea de Alta Velocidad Madrid-Santander consiga un tiempo de viaje entre ambas localidades inferior a las 3 horas.» Que así sea.

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

A) No hay mucho que decir a propósito de la actividad reglamentaria. Si acaso, que ha aumentado respecto de años precedentes y que ese aumento se ha centrado en ámbitos de trascendencia externa. De este modo, sin olvidar la abundante normativa de subvenciones y otra de carácter organizativo, cabe mencionar normas en el sector de la pesca marítima (Orden de 28 de febrero de 2002, sobre vedas y tallas mínimas y recogida de marisco y especies de interés comercial o Decreto 45/2002, de 4 de abril, sobre la pesca marítima de recreo), en el ámbito de la vivienda (Decreto 66/2002, de 6 de junio, de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo), en los importantes aspectos educativos (Decreto 40 y 41/2002, ambos de 28 de marzo, por el que se establece el currículo de la Enseñanza Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, respectivamente). Asimismo, en materia deportiva (Decreto 72/2002, de 20 de junio, de desarrollo general de la Ley 2/2000, del Deporte).

En el ámbito sanitario, aunque se trata de una norma organizativa, destaca el Decreto 47/2002, de 18 de abril, de estructura básica del Servicio Cántabro de Salud.

También es importante el Decreto 58/2002, de 30 de mayo, por el se desarrollan los Procedimientos relativos a la Protección de Menores y a la Adopción y se regula el Registro de Protección de la Infancia y Adolescencia.

En un plano muy práctico, destaca el Decreto 143/2002, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y régimen jurídico de las reclamaciones económico-administrativas en el ámbito de la gestión económica y financiera de la Comunidad Autónoma.

Y ya en los primeros días de 2003 cabe citar el Decreto 1/2003, de 9 de enero,

por el que se aprueban las Normas-marco de los Cuerpos de policía local de Cantabria.

Un elenco de normas muy diferente al de otros años, cuando era difícil singularizar normas reglamentarias tan destacadas como las que acaban de citarse.

Con todo, y como resulta normal, el protagonismo gestor está en las políticas de gasto e inversiones de las distintas Consejerías.

B) Respecto a la conflictividad constitucional apenas si cabe mencionar el hecho de que, como más atrás se ha dicho, el Gobierno ha impugnado el art. 15.6 de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio, por las razones que se dijeron al comentar más atrás esta Ley.

C) Por lo que hace al Tribunal Supremo, cabe citar la *STS de 21 de diciembre de 2001*, conocida en 2002. Se plantea en ella una interesante cuestión: la de cuándo el instructor de un expediente disciplinario, que finalmente termina con la separación del servicio del expedientado, debe hacer uso del párrafo segundo del art. 23 del Reglamento de Régimen disciplinario, que dispone que se deberá suspender el expediente hasta que recaiga resolución judicial «cuando se trate de hechos que pudieran ser constitutivos de delitos». En el caso contemplado, que afectaba a un alto funcionario de la Comunidad, la Sala del TSJ de Cantabria (STSJ de 9 de octubre de 1997) entendió que se debió hacer aplicación del citado precepto a lo largo del expediente y no, como se hizo, tras la resolución final, por lo que anuló la sanción. El TS ratifica ahora la decisión de la Sala de Cantabria.

Asimismo se puede destacar, si no por su doctrina sí por el asunto que aborda, la *STS de 21 de enero de 2002*, por la que el TS declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Santander y una entidad mercantil contra la STSJ de Cantabria de 27 de junio de 1997 que había declarado nula la licencia otorgada, en agosto de 1991, a la citada empresa para la construcción de un aparthotel en la zona de El Sardinero, declarada conjunto histórico. La Administración autonómica interviene inicialmente como parte recurrida, aunque con posterioridad se apartó del recurso. La Sentencia ratifica el fallo inicial del TSJ al sustentarse la licencia –dice– en una autorización indebidamente concedida por la Administración autonómica (autorización exigida por el art. 20. 3 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico, al no existir aún el Plan especial que se prevé en dicha legislación; Plan aprobado con posterioridad el 30 de mayo de 1996) y en la infracción de las normas de aplicación directa del Texto Refundido de la Ley del Suelo. El asunto afecta a un dato de la realidad: un año después de la firmeza del fallo, el edificio subsiste.

D) De la Audiencia Nacional cabe mencionar la *STAN de 2 de febrero de 2002*, que ratifica la denegación de una concesión al Gobierno de Cantabria por parte del Ministerio de Medio Ambiente. La concesión lo era para el acondicionamiento ambiental de un vertedero, marisma parcialmente rellenada por el Ayuntamiento. Se pretendía plantar árboles, construir una bolera, un mirador y un aparcamiento. La tesis del Estado era que las obras supondrían un atentado medioambiental. Y el conflicto pivota en torno a una cuestión abierta: el interés prevalente. En un caso la protección de dominio público. En el otro, la mejora de la población. En la medida en que las obras previstas no son reversibles y consu-

marían la situación de degradación, el Tribunal se pronuncia a favor de la prohibición auspiciada por el Estado, rechazando la alegación de que es aplicable el art. 32.1 de la Ley de Costas que permite la ocupación del dominio para las instalaciones que no pueden tener otra ubicación.

E) Y respecto a la jurisprudencia del TSJ de Cantabria se pueden mencionar algunas Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo que afectan a disposiciones de carácter general o que resultan de interés por alguna otra razón que excede al supuesto de hecho concreto que se enjuicia.

Cito, en primer lugar, la serie de Sentencias que anulan disposiciones generales, en concreto las Relaciones de Puestos de Trabajo, en atención al criterio de que no cabe generalizar más allá de algunos supuestos concretos el sistema de libre designación como forma de provisión de puestos de trabajo entre funcionarios. Va de suyo que se está hablando de la provisión de puestos de trabajo por y entre quienes ya son funcionarios, no de la selección de quienes no lo son; precisión en este foro obviamente innecesaria, pero no tanto en otros lugares y para otros lectores que, antes este problema, pueden imaginar, erróneamente, que se está hablando de la selección de funcionarios.

—Tomo como referencia cuatro Sentencias del TSJ de Cantabria (dos del 22, una del 25 y otra del 26, todas de *noviembre de 2002*), todas ellas respecto del mismo Decreto de modificación parcial de las Relaciones de Puestos de Trabajo (en las Consejerías de Presidencia y Economía y Hacienda), en recursos distintos planteados por la Junta de Personal y por algunos funcionarios concretos. La misma cuestión está planteada, en similares términos, en otras Sentencias del mismo Tribunal (así, *STSJ de 1 de julio de 2002*).

En las Sentencia de noviembre de 2002 se impugna el Decreto de modificación parcial de las Relaciones de Puestos de Trabajo en cuanto prevé que determinados puestos sean cubiertos por el sistema de libre designación. Comienza la Sala citando la STC 235/2000, de 5 de octubre, en cuanto dicha Sentencia, como otras anteriores —v.gr. las SSTs 18/1987, de 16 de febrero, 207/1988, de 8 de noviembre o 10/1989, de 24 de enero—, respalda la constitucionalidad de la libre designación como sistema de provisión de puestos de trabajo previsto, con carácter básico, en el art. 20.1.b) de la Ley 30/1984, de Medidas para la función pública. El Tribunal avala la constitucionalidad del sistema y admite que haya una cierta diversidad y margen para las diferencias entre las distintas Administraciones «aun cuando ello no pueda significar que tal margen sea absoluto y que pueda convertirse en arbitrariedad». A partir de ahí la Sentencia de la Sala de Cantabria recuerda también la STS de 7 de mayo de 1993 en referencia a la utilización del sistema de libre designación; Sentencia en la que, admitiendo naturalmente el sistema, precisa, sin embargo, que no se trata de un sistema de provisión «de libre arbitrio» puesto que su perfil viene delimitado por los siguientes elementos: a) tienen carácter excepcional (frente al sistema normal del concurso); b) se aplica sólo a «puestos determinados» (por la naturaleza de las funciones); c) sólo cabe respecto de «puestos directivos y de confianza» o especial responsabilidad; d) la objetivación de los puestos de «especial responsabilidad» se plasma en la Relación de Puestos de Trabajo. Se trata, pues, —concluye— del ejercicio de una potestad discrecional con elementos reglados.

Cita la Sala igualmente la STS de 12 de marzo de 2001, sobre la previsión de la Comunidad de Canarias de que todas las jefaturas de servicio se provean por libre designación; Sentencia contraria a las pretensiones de la Comunidad.

Y a partir de ahí la Sala de Cantabria se enfrenta a la cuestión central que no es otra que la de saber si se puede establecer «como forma normal y generalizada de provisión de las jefaturas de servicio la libre designación», entendiéndose que en todos los casos se trata de puestos de especial responsabilidad y carácter directivo. La Sala se responde a sí misma de forma negativa en cuanto rechaza que el sistema de libre designación pueda generalizarse sin motivación singularizada; motivación en este caso insuficiente, justamente, por su carácter genérico.

—*STSJ de 4 de abril de 2002*, ya mencionada en otro lugar. Esta Sentencia anula el Decreto 50/1991, de 29 de abril, de Evaluación de Impacto ambiental, en cuanto incluye en la lista de actividades que han de someterse a evaluación los planes de urbanismo. Por falta de cobertura legal. Esta importante Sentencia empieza constatando que el citado Decreto amplía el elenco de actividades que deben someterse a evaluación de acuerdo con la normativa estatal. Pasa luego a señalar que la normativa básica estatal (inicialmente el RD legislativo 1302/1986 y luego el RD-Ley 9/2000, y la subsiguiente Ley 6/2001, de 8 de mayo) tiene el doble carácter de normativa básica y mínima (STC 102/1995). Esa normativa, sin perjuicio de los posibles reglamentos estatales que la complementen, ha de ser desarrollada por las Comunidades Autónomas. Desde el punto de vista del Estado y de la estructura de fuentes, el inicial RD legislativo 1302/1986 tiene como virtualidad la de congelar el rango de la regulación, de manera que cualquier norma de desarrollo, de carácter reglamentario, no podrá modificar o contradecir la norma de rango legal. Ahora bien, esta congelación de rango no opera respecto de las normas autonómicas de desarrollo de la legislación básica. Ello no obstante, es exigible una Ley —dice— a partir de la consideración de «la existencia de una reserva de ley constitucionalmente prevista»; reserva de ley expresamente señalada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de octubre de 1996 (en relación con un Decreto aragonés), en la medida en que la regulación afecta o puede afectar a la libertad o a la propiedad.

Una vez establecido que existe una reserva de Ley, la Sala analiza si dicha reserva está cubierta por la legislación urbanística o por la existencia de una norma de Derecho Comunitario. Por lo que hace a la legislación urbanística, la normativa aplicable, anterior a la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen urbanístico del suelo (que sí exige dicha evaluación), no aludía a la evaluación de impacto ambiental para los planes de urbanismo. Y en relación a la normativa comunitaria, la Sentencia señala que la Directiva aplicable en el momento de los hechos contiene un sistema de doble lista, la segunda de las cuales atribuye margen a los Estados para decidir en qué condiciones se impone la evaluación, por lo que, a juicio del Tribunal, «la norma comunitaria no llega a cubrir la reserva de ley» puesto que no es ella la que directamente impone la consecuencia evaluadora. Será necesario —añade— que se una norma con rango de ley la que seleccione los proyectos o actividades del Anexo II de la Directiva que deben sujetarse a evaluación.

En consecuencia, se declara nulo el Decreto 50/1991 en cuanto exige la eva-

luación de los planes. Tal consecuencia –que deja, no obstante, algunas cuestiones abiertas– debía ser inmediatamente evitada. Y eso es lo que hizo finalmente, pocos meses después, la ya citada Ley 5/2002 que impone la evaluación ambiental de los planes, con remisión al procedimiento del Decreto 50/1991 que ya no resulta así la norma que impone la evaluación, quedando cubierto el principio de reserva de ley, lo que, como digo, reiteraba también ya para los nuevos planes la Ley urbanística de 2001.

–*STS de 7 de febrero de 2002*. Anula esta Sentencia un Plan de urbanismo por la absolutamente irreal previsión del Estudio económico-financiero en lo que hace al dinero contemplado para la expropiación de una concreta finca. Esta Sentencia, que se une a otras de la propia Sala en el mismo sentido, llama la atención acerca de una práctica ciertamente viciada consistente en no dar importancia al citado Estudio económico. A este propósito la Sentencia cita la jurisprudencia consolidada del TS según la cual las estimaciones del Estudio deben ser eso, estimaciones, no estudios detallados e inalterables, pero estimaciones realistas de modo que quede acreditada la viabilidad de la actuación de que se trate.

–*STS de 6 de junio de 2002*, y en similares términos otra de 14 del mismo mes. Aborda otra cuestión relacionada con el urbanismo, pero que trasciende del concreto supuesto para afectar al control de la actividad pública. Se trata de la impugnación de la modificación de un Plan. Y lo que se discute es si procede la modificación o la revisión completa porque si procede ésta, aquélla sería nula. La cuestión se centra en la motivación. Para el Tribunal «es mayor la exigencia de motivación en los supuestos de modificaciones puntuales del planeamiento vigente que en el supuesto de revisión conjunta de los planes». En el primer caso, la motivación debe alcanzar, al menos, los siguientes aspectos: «1) justificación de la existencia de una necesidad pública acaecida o de un supuesto de hecho alterado desde la aprobación y entrada en vigor del nuevo Plan, a la que haya de dar respuesta mediante el ejercicio de la potestad de planeamiento, lo que equivale a la precisa y razonada exposición de los llamados ‘hechos determinantes’; 2) acreditación de la urgencia, desde la perspectiva de que se trata de una eventualidad urbanística que requiere su atención inmediata, en lugar de esperar a una revisión del Plan cuando proceda; 3) análisis de las diferentes alternativas posibles en relación con la nueva propuesta de ordenación material del territorio, que deberá incluir (...) las siguientes fases lógicas: reflejo de todas y cada una de las alternativas posibles, análisis comparativo de cada una de ellas y, finalmente, justificación de la solución por la que finalmente se opte; 4) explicación de por qué el Plan General vigente, como instrumento de ordenación integral del territorio y vigencia potencialmente indefinida, resulta inidóneo para la cobertura de las nuevas necesidades acaecidas; 5) plasmación detallada de todas las características de los terrenos y de todos los factores de protección que hayan de tenerse en cuenta».

Tan precisos y detallados requisitos acaso podrían evitar tantas modificaciones caprichosas, realizadas «*ad casum*», y su exigente aplicación podría quizá contribuir a que los Planes se redacten con mayor detalle y más cuidada atención. En el caso concreto de la Sentencia estimó suficientes las razones municipales para proceder al cambio parcial del planeamiento que se cuestionaba.

–*STSJ de 18 de marzo de 2002*, en la que se aborda un tema clásico: el del enri-

quecimiento injusto. Se recurre por una empresa la negativa de la Administración autonómica de abonar las obras de reparación derivadas de un atentado terrorista ocurrido en Pesués. La Administración entiende que el encargo efectuado a la empresa recurrente como obras de emergencia se limitaba a la demolición y desescombro, ya abonadas, pero no a las obras de reconstrucción del Ayuntamiento. La recurrente sostiene lo contrario. La Sala, a la vista de la realidad de dichas obras y sin entrar demasiado acerca de si se está o no en presencia de un contrato nulo, aplica la doctrina del enriquecimiento injusto, citando consolidada jurisprudencia del TS, estimando correcta la cuantía solicitada. Descarta igualmente la existencia de mala fe, que es lo que podría exonerar y enervar dicha doctrina, puesto que hay indicios de que no existió y, en todo caso, en ausencia de prueba en contrario, se debe presumir la buena fe.

—*STSJ de 7 de junio de 2002*, relativa a una multa impuesta al Gobierno de Cantabria por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, por la realización de unas obras de mejora y ampliación de una carretera sin autorización del organismo de cuenca. La autorización se obtuvo a posterior, por lo que la Sala estima parcialmente el recurso en el sentido de que ratificar la multa pero anular el orden de reponer las cosas a su estado primitivo, lo cual sólo tendría sentido —dice la Sentencia— si la autorización del organismo de cuenca no se hubiera producido.

Valoración final

Más allá de los asuntos mencionados, algunos de los cuales tienen proyección general en cuanto que afectan a ámbitos supracomunitarios, no hay una valoración que merezca ser destacada. Hace ya algún tiempo que estos Informes tienden a una cierta monotonía, que no incluyen hechos noticiosos o datos espectaculares. Es lógico y eso mismo supone y explica la dinámica normas del sistema. El contenido del Informe deriva, pues, y más que una valoración, es ya una crónica. La óptica jurídica e institucional se muestra entonces limitada, aunque siempre sea conveniente poder conocer, en pocas palabras, lo esencial de las normas o las cuestiones centrales que se abordan en los conflictos surgidos. La óptica jurídico-institucional debe dejar paso, con frecuencia, a los problemas sociales y económicos, que son problemas en general comunes a todas o a casi todas las Comunidades. En el caso de Cantabria, y como ya avanzaba otros años, algunos de esos problemas se centran en las infraestructuras (construcción de las autovías de acceso a la meseta y de conexión con Asturias, esta última terminada en el tramo cántabro, y la primera en ejecución); la protección medioambiental de una Comunidad que tiene en su naturaleza un patrimonio de futuro no desdeñable (lo que afecta a cuestiones como la ordenación territorial o al debatido tema del Plan de Ordenación del Litoral, mencionado en el texto); la búsqueda del equilibrio campo-ciudad, esto es, de la agricultura y ganadería con un sector industrial en cierto declive; los servicios; etc.; cuestiones todas ellas que deben ser analizadas, sobre todo, desde un enfoque diferente al que aquí debe primar.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total de diputados: 39

Grupo Parlamentario Popular: 19 (PP)

Grupo Parlamentario Socialista: 14 (PSOE)

Grupo Parlamentario Regionalista: 6 (PRC)

Estructura del Gobierno

Presidente: Sr. D. José Joaquín Martínez Sieso

Vicepresidente: Sr. D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Número de Consejerías: 9

Presidencia: Sr. D. Jesús M^a Bermejo Hermoso

Economía y Hacienda: Sr. D. Juan José Fernández Gómez

Ganadería, Agricultura y Pesca: Sr. D. José Álvarez Gancedo

Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo: Sr. D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Industria, Turismo, Trabajo y Desarrollo Tecnológico: Sr. D. Pedro Nalda Condado

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Sr. D. José Luis Gil Díaz

Sanidad, Consumo y Servicios Sociales: Sr. D. Jaime del Barrio Seoane

Educación y Juventud: Sra. Dña. Sofía Juaristi Zalduendo

Cultura, Turismo y Deporte: Sr. D. José Antonio Cagigas Rodríguez

Tipo de Gobierno

De coalición [apoyado por los Grupos Parlamentarios Popular (19) y Regionalista (6)].

Cambios en el Gobierno

No ha habido

Investiduras y mociones de censura

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas o en tramitación

Proyectos de Ley: 13

Proposiciones de Ley: 1

Interpelaciones: 25

Mociones: 21

Proposiciones no de ley: 53

Preguntas

Orales ante el Pleno: 142

Orales en Comisión: 34

Escritas: 227

Comparecencias

Del Presidente del Gobierno ante el Pleno: 2

De Consejeros ante el Pleno: 1

De Consejeros en Comisión: 11

Reformas del reglamento parlamentario

No hubo

Normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario

No hubo

Instituciones similares al Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo o Consejo consultivo

No existen