

## Introducción

A) Un año después de las últimas elecciones autonómicas el más bien confiado panorama que presentaban los programas electorales del momento se ha transformado por completo. La crisis económica generalizada en 2008 ha tenido su repercusión en Cantabria, como no podía ser de otra manera, y ese hecho es, quizá, el más destacado del momento y en que, de alguna manera, incide también en algunos temas y cuestiones institucionales.

La crisis, en efecto, se ha hecho notar con fuerza. Los servicios, la industria y, sobre todo, la construcción han supuesto una caída notable en su actividad y, por rechazo, en el número de desempleados, que, como digo, registra en la construcción los peores resultados.

Si se tiene en cuenta, además, que un porcentaje no desdeñable de los presupuestos locales se nutrían y se nutren de las cesiones de aprovechamiento, convertidas en dinero, subsiguientes a los procesos de gestión urbanística se comprenderá también el problema que se les puede plantear en el futuro inmediato a algunos los municipios, a aquellos que hicieron del masivo y casi incontrolado incremento de viviendas el eje de su crecimiento y desarrollo.

La crisis está presente, pues, y se ha instalado en el imaginario colectivo y en la preocupación ciudadana como el primer problema desplazando así a otros menos urgentes.

Uno de ellos es la preocupación por la reforma del Estatuto, que parece no ser vista ya como algo necesario y urgente por los partidos mayoritarios. Y, de hecho, más allá de algunas apelaciones genéricas a profundizar en el autogobierno desde algunos grupos sociales minoritarios, ni el Ejecutivo, ni el Parlamento se han planteado formalmente la reforma.

B) Desde el punto de vista político destacan los resultados de las elecciones generales de marzo pasado. Los resultados, comparados con los de las últimas elecciones autonómicas han sido los siguientes:

## RESULTADOS ELECTORALES COMPARADOS 2007-2008

ELECCIONES AL PARLAMENTO DE CANTABRIA  
Y ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

AUTONÓMICAS 2007				GENERALES 2008		
VOTOS, PORCENTAJES Y ESCAÑOS				VOTOS, PORCENTAJES Y ESCAÑOS		
PP	143.610	41,52	17	184.853	49,99	3
PRC	99.159	28,87	12	-	-	-
PSOE	84.982	24,33	10	161.279	43,61	2

FUENTE: Parlamento de Cantabria y Ministerio de Interior

Los datos sugieren una comparación de resultados fácilmente extrapolables. Con una participación similar (74% en 2007 frente al 76% en 2008) y apenas 20.000 votos totales de diferencia, donde se agrupan los nuevos votantes y el leve aumento de la participación (327.751 votos a candidaturas en las elecciones autonómicas de 2007 y 346.132 en las generales de 2008), la cuestión era saber adónde han ido a parar los casi 100.000 votos del PRC que no se presenta a las elecciones generales. Y la respuesta parece ser que se reparten, en desigual proporción, entre el PP y el PSOE. El PP sube ahora 41.243 votos, pero el PSOE lo hace en una proporción mayor, 76.297 votos. Incluso en la inverosímil hipótesis de que los 20.000 nuevos votos hubieran ido todos a parar al PSOE, la conclusión sería la misma: que de los antiguos votos del PRC se beneficia más el PSOE que el PP. Conclusión que puede considerarse hasta cierto punto un tanto sorprendente si se piensa que, sociológicamente, al electorado del PRC se le suele ubicar más cerca del espectro de la derecha que del de la izquierda. Y si esto fuera así, con esos resultados, la conclusión adicional apuntaría más a los errores o estrategias de la oposición que a otro tipo de factores más de fondo.

Estos resultados afianzan al Gobierno en la medida en que, aunque sea de manera indirecta, fortalecen un tanto al socio que más se había debilitado en los resultados de las elecciones autonómicas de 2007, el PSOE, que sube desde el 24% a un más cómodo 44%, porcentaje en el que hay que incluir, como ya se ha dicho, algunos votos originariamente del PRC. Des este modo la idea de no cambiar el equilibrio de fuerzas de ambos partidos en el Gobierno, a pesar de que ese equilibrio se había modificado en 2007 por relación a 2003 en beneficio del PRC, se ha demostrado razonable y probablemente a consolidado la posición del PSOE también en el plano interno donde, a raíz de los resultados de 2007, comenzaron a oírse algunas voces críticas con plasmación institucional en las candidaturas de los Congresos partidistas celebrados con posterioridad. Ese equilibrio ha hecho que, aunque con leves cambios de nombres y de personas (cambiaron 3 Consejeros del PSOE), las Consejerías se mantienen bajo la responsabilidad de Consejeros de los mismos partidos que las habían ostentado en el período 2003-2007.

En efecto, las actuales Consejerías, con referencia al partido político que las gestiona son las siguientes:

Empleo y Bienestar Social	PSOE
Presidencia y Justicia	PRC
Industria y Desarrollo Tecnológico	PSOE
Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo	PRC
Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad	PRC
Economía y Hacienda	PSOE
Medio Ambiente	PSOE
Cultura, Turismo y Deporte	PRC
Educación	PSOE
Sanidad	PSOE

Este Gobierno que, como digo, no se diferencia en nada del anterior a 2007 más que en el cambio de alguna denominación de las Consejerías (por ejemplo Presidencia y Justicia para visualizar la asunción de competencias en esta segunda materia y porque pierde urbanismo en beneficio lógico de la unificada Consejería de Ordenación del territorio; la referencia a la biodiversidad...), aprobó y presentó en público, en septiembre pasado, un segundo Plan de Gobernanza 2008-2011 donde se pretenden plasmar compromisos de Gobierno y objetivos concretos a conseguir.

Se trata de un documento muy interesante (*II Plan de Gobernanza. Período 2008-2011*, Gobierno de Cantabria, Consejería de Economía de Hacienda, 2008, 128 págs. en gran formato) que aquí no puede ni resumirse, pero que se articula en torno a varios ejes. En la tabla que sigue se enumeran, en la primera columna, los llamados ejes prioritarios del I Plan y en la segunda los del II Plan ordenados por cercanía y referencia a los ejes del primero. La tabla resultante es la siguiente:

EJES DEL I PLAN DE GOBERNANZA (2004-2007)	EJES DEL II PLAN DE GOBERNANZA (2008-2011)
Gestión integral del ciclo del agua	Estrategia de I+D+i y mejora de la competitividad
Diseño industrial, empresarial y tecnológico	
Acceso a la vivienda	Acceso a la vivienda

Salud pública y atención sanitaria	Salud pública y sistema sanitario accesible y de calidad
Sistema educativo de referencia	Inversión en capital humano, educación de calidad y proyecto Comillas
Desarrollo rural y gestión sostenible del territorio	Sostenibilidad, gestión de recursos naturales y el territorio y preservación de la biodiversidad
Turismo de excelencia	Cultura, turismo sostenible y deporte
Infraestructuras y transportes	Mejora de la vertebración territorial
Vertebración social e igualdad	Refuerzo de la cohesión social: políticas sociales, dependencia e igualdad
Mejora de los servicios de atención al ciudadano	Mejora de la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos
	Lucha contra el cambio climático y energías renovables
	Mercado de trabajo. Empleo de calidad
Un nuevo sector público	
Proyecto Comillas	

El volumen al que me estoy refiriendo es interesante, como digo, por más que a la postre no sea otra cosa que un programa de gobierno, parte del cual se verá, sin duda, afectado, como he dicho, por las crisis económica general. Pero el hecho de que se hagan diagnósticos, se propongan estrategias y se comprometan acciones junto a elementos de evaluación y control es algo que merece la pena destacarse. Y que quizá debería ser más anunciado y conocido, aunque, como ya señalé en este mismo Informe a propósito del I Plan, se corra el riesgo de la propaganda pura y dura. Pero ése es el reto y el valor mismo de plasmar en papel los compromisos: que pueden ser un buen elemento de contraste y referencia en manos de la oposición para ejercer el papel de control que le corresponde. Sin embargo, la utilización mediática y política del documento no parece que haya sido, ni que sea, muy significativa. Y es una lástima, como digo, porque va en la línea de los planes estratégicos y de gobernanza (por más que el adjetivo no me guste especialmente) auspiciados por la Unión Europea y también en la misma o parecida línea de las más concretas y detalladas Cartas de Servicio que vienen publicándose por la Administración del Estado y las de muchas Comunidades Autónomas desde hace ya algún tiempo.

La única cuestión que se me ocurre es la de la iniciativa y el protagonismo del Plan. Formalmente aparece como «del Gobierno» (y hay, así, una Presentación tanto del Presidente como de la Vicepresidenta), pero la autoría de la edición y dirección es de la Consejería de Economía y Hacienda (cuyo Consejero redacta también una Presentación en la misma página y con el mismo formato de la del

Presidente y la Vicepresidenta), lo que atribuye a dicha Consejería un protagonismo coordinador que parece ir más allá del ya de por sí importante papel que tiene como gestor de los presupuestos y garante de los gastos públicos.

C) Desde el punto de vista normativo hay que señalar que el escaso tiempo transcurrido desde la constitución del nuevo Gobierno y la puesta en marcha de la nueva Legislatura ha supuesto que el número de leyes haya sido escaso. La mayor parte de las leyes de este año 2008 han sido, todavía, de carácter institucional (creación del Instituto de Finanzas, de la Agencia de Administración Tributaria, del Instituto de Seguridad y Salud en el Trabajo, de la Agencia de Consumo... más la aprobación de del Plan estadístico y la Ley sobre conflictos de intereses de los miembros del Gobierno, o sea una Ley de Incompatibilidades). Si exceptuamos la Ley de Presupuestos y la llamada Ley de Acompañamiento (Ley de Medidas fiscales y administrativas), 6 de las restantes 7 leyes han sido de tipo institucional. Queda solamente como norma destacada una importante a la que luego me refiero: la Ley de Educación.

A propósito de la Educación, aunque no vinculado a la norma mencionada, hay que citar quizá el hecho de que el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria se ha alineado con aquellos otros tribunales que han rechazado la objeción a la controvertida asignatura «educación para la ciudadanía» y, como luego el Tribunal Supremo, ha desestimado dos recursos de sendos padres en ese sentido, aunque las Sentencias se ha dictado ya en el nuevo año 2009.

D) En este breve repaso de elementos institucionales cabe mencionar la propuesta del Parlamento para dar cumplimiento a las previsiones de la reformada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que, como se sabe, dispone que, cuando la renovación corresponda al Senado, las Comunidades Autónomas propondrán cada una de ellas un máximo de dos candidatos; trámite que fue cumplido a finales de septiembre de 2008 por unanimidad del Parlamento.

Cabe citar también la extinción del recurso de inconstitucionalidad que planteó el Grupo Popular del Senado contra modificación, en el año 2004, del art. 29 de la Ley 2/2001 de Régimen Urbanístico del Suelo que exoneraba a los promotores de los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional «del cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente». Tal inciso fue modificado en el año 2006 por Ley 19/2006, que le dio la actual redacción en sentido contrario a la reforma de 2004. En la actualidad el precepto afirma que el promotor «quedará sometido al cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente al destino y naturaleza del Proyecto, así como a los que, en su caso, sean contrarios voluntariamente». El recurso carecía así, ya de sentido.

E) No hay muchas más cuestiones institucionales destacadas. El Ayuntamiento de la capital ha lanzado su candidatura para ser designada «Capital Cultural Europea 2016» lo que ha supuesto, como en otras ciudades candidatas, un elemento de colaboración institucional que hay que valorar positivamente y que es perfectamente compatible con la crítica política y el debate partidario. En el lado opuesto también en Cantabria ha asomado, siquiera sea de forma aislada pero con gran repercusión mediática, la supuesta sombra de la corrupción en el ámbito municipal. El alcalde de uno de los principales municipios de la región que ha

cuadruplicado su población en apenas veinte años, Castro Urdiales, fue detenido y procesado en el otoño de 2008 y otros concejales y antiguos concejales, más algunos técnicos, funcionarios y promotores, han sido igualmente imputados acusados de una larga serie de delitos que salpican a prácticamente todos los partidos en una instrucción en la medida en que, aunque expulsados de sus formaciones de origen, en algún momento concurrieron a sus cargos dentro de listas de todos los partidos con representación parlamentaria. El asunto está pendiente de resolución judicial, aunque, en el plano contable, existe un informe del Tribunal de Cuentas, de julio de 2008, realmente demoledor. También en este ámbito, el del mundo local, el fantasma de la crisis ha hecho su presencia, como señalaba al comienzo de esta introducción. La financiación municipal amparada en cesiones y aprovechamientos no será en adelante sostenible. La fiesta ha terminado, como rotulaba hace poco refiriéndose en general a España un periódico internacional, y con ella el final de un tiempo alegre y confiado en el que, en medio de luces que se apagan y oropeles que se olvidan, surge también, siquiera sea de manera indirecta, la idea de volver a las más tradicionales fuentes de financiación pública de siempre: tributos, subvenciones, ayudas, endeudamiento... hasta donde se pueda, hasta donde se quiera.

### Actividad normativa: leyes

A) Ya se ha dicho que la actividad normativa en 2008 no ha sido muy significativa. Nueve leyes, la mayoría leyes organizativas e institucionales, salvo la Ley de Educación. Son las siguientes:

– *Ley 1/2008, de 2 de julio, reguladora de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración.* Se trata de una Ley que podríamos calificar como institucional, pero que, más allá de ello, se incardina en el fundamental *principio de transparencia* que adquiere cada día mayor relevancia en el ámbito comunitario y expande sus ramificaciones en todo el sector público nacional. Hasta ahora lo que la Ley denomina conflictos de intereses de altos cargos se limitaba a la regulación de las incompatibilidades; regulación plasmada en la Ley 5/1984, de 18 de octubre, de incompatibilidades de Altos Cargos, en la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y en el Decreto 148/2003, de 21 agosto, de organización y funcionamiento de los registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Normas que son derogadas por la nueva Ley 1/2008, que, por cierto, ha sido reglamentariamente desarrollada ya en 2009, justamente por el Decreto 1/2009, de 15 de enero.

La Ley pretende una visión integral de los potenciales conflictos de intereses y, en consecuencia, ir más allá de un régimen de incompatibilidades, de manera que aborda el problema desde una óptica integral con medidas preventivas de diverso tipo. El Preámbulo o Exposición de Motivos de la norma insiste así en decir que la identificación de las fuentes de riesgo en la aparición de los potenciales conflictos y la adopción de medidas preventivas «constituye un importante avance en el conjunto de la legislación de las Comunidades Autónomas, situándo-

se así la de Cantabria de forma pionera a la cabeza en esta materia»; afirmación rotunda y quizá excesiva pero que conviene retener como criterio orientador que ha de verse después confirmado por el test de la aplicación. Pero, en todo caso, sea como fuere, lo que sí es verdad es que la norma tiene interés y oferta un amplio y en algunos aspectos novedoso régimen jurídico de los conflictos de intereses, partiendo como parte de la premisa de que «la mera existencia de un conflicto entre intereses públicos e intereses privados en el ejercicio del cargo pone en riesgo la necesaria imparcialidad de la actuación política y administrativa».

Ordenada en 5 Títulos, en el Primero se alude al ámbito de aplicación y al presupuesto mismo de la norma, esto es, el conflicto de intereses que existe «cuando los altos cargos intervienen en decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyen intereses de su puesto público con intereses privados propios o de familiares en los términos previstos en la presente Ley, o intereses compartidos con terceras personas» (art. 2) El ámbito subjetivo de aplicación supone identificar el concepto de alto cargo, que la ley interpreta de manera harto expansiva. Así, se consideran altos cargos a los efectos de esta Ley el Presidente y los miembros del Gobierno, desde luego, pero también los secretarios generales, directores generales y equivalentes, los directores de los gabinetes de los Consejeros y el resto de los titulares de puestos de libre designación con rango superior, igual o asimilado al de director general. Se aplica la norma asimismo a los presidentes, directores generales, gerentes y asimilados de los organismos y entidades que configuran el sector público (administrativo, empresarial o fundacional de la Comunidad Autónoma, precisa la Ley). Y, finalmente, el resto de cargos cuya designación sea efectuada mediante decreto o acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

El Título II se refiere al órgano de control de los conflictos de intereses, que será la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia y Justicia, aunque se dispone asimismo que el Parlamento tenga conocimiento del cumplimiento por los altos cargos del régimen de conflictos de intereses, por lo que prevé que se le envíe anualmente información sobre el grado de cumplimiento de las previsiones legales.

El Título III alude al régimen deontológico de los conflictos de intereses mediante la identificación de una serie de principios genéricos (art. 5), la previsión de un código de buen gobierno que desarrolle dichos principio (art. 6) y la promoción de acciones formativas (art. 7). El mencionado art. 5 es una muestra más de una tendencia, observable también en el ámbito de la legislación del Estado, de sustituir las tradicionales prescripciones concisas, pero precisas, de las reglas jurídicas por criterios genéricos, principios orientadores y objetivos abstractos respecto de los que difícilmente cabe estar en desacuerdo pero sobre los que, también difícilmente, es posible articular consecuencias. Así, entre los principios singulares de actuación de los altos cargos a que se refiere esta Ley (además de los principios generales de general aplicación) están, el «pleno respeto a la Constitución, a la ley y al resto del ordenamiento jurídico en el desempeño de sus funciones, y en particular, al dictar las disposiciones o resoluciones que sean de su competencia» (como si este principio hiciera falta singularizarlo en una Comunidad Autónoma), la «dedicación exclusiva al cargo» (pero «en el marco de lo dispuesto en esta Ley»), la «orientación estratégica y exclusiva a los intereses generales, que preva-

lecerán en todo caso sobre los diferentes y legítimos intereses parciales de cualquier naturaleza que puedan presentarse en el desempeño del cargo público» y otros como la «diligencia y coherencia en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el programa de gobierno que les corresponda desarrollar», la «colaboración y lealtad institucional en el desarrollo de las relaciones interadministrativas», la «transparencia patrimonial, a través de la oportuna, veraz y completa presentación de las declaraciones de actividades e intereses, y de bienes y derechos patrimoniales, conforme a lo previsto en la presente Ley», la «ejemplaridad en el cumplimiento de los deberes legalmente previstos», el «compromiso con la promoción de los valores constitucionales, en especial, el respeto a los derechos humanos, la libertad, la igualdad, particularmente entre mujeres y hombres, la solidaridad y la participación ciudadana, removiendo los obstáculos que pudieran dificultarlos», el «respeto del mérito y la capacidad en los procedimientos de selección y promoción del personal al servicio del sector público autonómico» (incumplimiento que, por cierto, iría sin más en contra de los arts. 103.3 y 23.2 CE.), la «objetividad e imparcialidad en los procedimientos de contratación pública y reconocimiento de derechos patrimoniales o personales» (igualmente reiterativo de elementales prescripciones constitucionales y de normas de aplicación general básica), el «desempeño de las competencias con arreglo al principio de confianza legítima» (principio de origen comunitario, plasmado ya con carácter básico en el art. 3.1 de la Ley 30/1992 y que, a la postre, es, más bien, una garantía del ciudadano), y, finalmente, el «liderazgo participativo, propiciando la colaboración permanente y activa del personal sujeto a su dirección». Principios genéricos, pues, muchos de los cuales son reiteraciones de previsiones constitucionales o legales de aplicación general, y otros apuntan a pautas de conductas que, a mi juicio al menos, sólo de maneta indirecta conectan con los conflictos de intereses que son el objeto principal o único de la ley (piénsese, por ejemplo, en el principio de liderazgo...).

El Título IV es donde se plasman los mecanismos concretos de prevención de los conflictos de intereses y, por ello, el aspecto más interesante de la ley, que en este punto se funda en cuatro grandes criterios: el control del nombramiento de determinados altos cargos; el régimen de incompatibilidades; el cumplimiento de una serie de prescripciones para cuando el alto cargo haya abandonado el puesto ocupado; y un sistema de declaraciones de actividades e intereses, y de bienes y derechos patrimoniales.

El control del nombramiento de determinados altos cargos (en general, aquellos Presidente de organismos que deban ejercer sus funciones como independencia del Gobierno como es el caso del Consejo Económico y Social o del todavía inexistente Consejo Jurídico Consultivo) supone la posibilidad de intervención del Parlamento ante el que comparecerá el candidato propuesto con un informe previo de la Inspección de Servicios. El régimen de incompatibilidades diferencia según que la segunda actividad sea pública o privada. Se permiten ciertas actividades públicas adicionales siempre que sean gratuitas (así, tareas de representación parlamentaria, representación de la Comunidad Autónoma en organizaciones o conferencias, asistencia a consejos de administración de sociedades pertenecientes al sector público autonómico y sociedades privadas participadas...). Por lo que hace a las actividades privadas únicamente se admiten tres excepciones: la

administración del patrimonio personal, la producción literaria, artística, científica o técnica y la participación en entidades sin ánimo de lucro, siempre que no exista una relación de servicio, no afecte las funciones públicas y sea gratuita. Las medidas previstas para cuando el alto cargo cese en su función suponen la prohibición de actividades vinculadas a las desempeñadas como cargo público durante un tiempo (dos años, art. 12). Y, finalmente, la declaración de intereses se plasma en la obligación de llevar a cabo dos declaraciones: de actividades e intereses, de un lado, y de bienes y derechos, de otro, estableciéndose también que tales declaraciones sean efectuadas por los cónyuges o personas con análoga relación de afectividad, si bien para estas personas de forma voluntaria al no guardar ninguna relación estatutaria con el Gobierno y la Administración autonómica. El contenido de las declaraciones de actividades e intereses se publica en el Boletín Oficial y el acceso al Registro de bienes y derechos patrimoniales se reserva al Defensor del Pueblo, comisiones parlamentarias de investigación y a los órganos judiciales.

La ley refuerza las medidas tendentes de prevenir los conflictos de intereses con tres muy importantes preceptos: a) Según el art. 17 los altos cargos no podrán administrar personalmente las participaciones que posean por sí o junto a con su cónyuge o persona que conviva en análoga relación de afectividad e hijos dependientes y personas tuteladas, en empresas o sociedades que tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza con el sector público autonómico. Deberán además vender aquellas participaciones que superen el diez por ciento del capital social de dichas empresas y encomendar la administración del resto a sociedades especializadas, que no podrán recibir instrucciones de inversión de los interesados, ni, salvo excepciones tasadas, revelar la composición de sus inversiones. b) Según el art. 18 todos los obsequios o donaciones que los altos cargos perciban por cualquier causa relacionada con sus competencias o funciones que tengan la naturaleza de no fungibles y superen el valor de 240 euros se incorporarán al patrimonio de la Comunidad Autónoma. c) Finalmente, el art. 19 se refiere a los deberes de inhibición y abstención de aquellos asuntos en los que él o sus familiares dentro del segundo grado hubiera intervenido en los dos años anteriores a su toma de posesión como cargo público.

El Título V contempla un régimen sancionador en el que no merece la pena insistir en este momento dado que obedece a las pautas comunes a toda regulación de esa materia.

En definitiva una ley destacada que juega a favor del principio de transparencia y de la generación de confianza en los gestores de la actividad pública.

– *Ley 2/2008, de 11 de julio, de creación del Instituto de Finanzas de Cantabria.* Ley organizativa de amplio calado, en cuanto pretende llevar a cabo «la racionalización de la política financiera y económica del sector público empresarial y fundacional de la Comunidad Autónoma», confiriendo a una entidad especializada «las funciones de agente financiero del sector público empresarial y fundacional». El Instituto se configura como una entidad autonómica de Derecho Público *ad hoc*, esto es, de las definidas en la Ley 14/2006, de Finanzas [art.2.1.g)], como entidades públicas distintas de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, con la confesada finalidad de agilizar la gestión. Sus funciones genéricas son el «fomento de las actividades económicas estratégicas», lo

que no es decir mucho o quizá demasiado, depende. Esas funciones genéricas se plasman luego en objetivos un poco menos genéricos, por fin, en funciones bien concretas en los arts. 11 y siguientes.

Como objetivos se pretende con el nuevo Instituto habilitar una gestión financiera integrada y, sobre todo, «unificar la planificación, gestión y ejecución *de la financiación privada* del sector público empresarial y fundacional, racionalizando su distribución, optimizando su coste, y sectorializando su aplicación en función de las prioridades resultantes de las políticas de inversión, fomento o saneamiento», aspecto esencial para la creación de la entidad. Además, el art. 1 señala, como objetivos adicionales, acceder a nuevos mercados y productos financieros «así como a nuevas modalidades de financiación más eficientes», arbitrar la colaboración financiera con organismos, entidades y fondos públicos impulsar la participación de la iniciativa privada en el fomento de actividades e inversiones de interés estratégico para la Comunidad y prever mecanismos flexibles de intervención que permitan contribuir a paliar situaciones de crisis económica en sectores de interés estratégico para la Comunidad.

A tal fin y ya como funciones bien concretas los arts. 11 a 13 de la Ley prevén, entre otras funciones, que el Instituto pueda afianzar las obligaciones derivadas de operaciones de crédito concertadas por entidades pertenecientes al sector público empresarial y fundacional autonómico y el aseguramiento de sus emisiones, sin necesidad de la previa autorización del Gobierno; avalar, afianzar, garantizar o asegurar las obligaciones derivadas de operaciones de crédito concertadas por personas naturales o jurídicas pertenecientes al sector privado cuando estos avales se utilicen para financiar inversiones de interés estratégico para Cantabria. El Instituto podrá también conceder o instrumentar créditos a favor de entidades del sector público empresarial y fundacional regional y de las Entidades Locales «dentro de los términos previstos por las bases de la ordenación de la actividad económica general, de la ordenación del crédito y la banca y de la política monetaria de la Unión Europea», así como conceder o instrumentar también créditos a favor de empresas privadas, siempre que su domicilio social se encuentre en Cantabria o utilicen dichos créditos para financiar inversiones en Cantabria. Se establece, no obstante, la cautela de que el Instituto no puede «realizar actividades financieras que resulten incompatibles con su estatuto jurídico de conformidad con la normativa básica estatal en materia de ordenación del crédito y la banca».

Además, se encomiendan al Instituto las funciones de gestión financiera de los bienes patrimoniales del sector público empresarial y fundacional de la Comunidad Autónoma, pudiendo suscribir convenios y constituir sociedades con la finalidad de agrupar las participaciones financieras y patrimoniales que pertenezcan a la Comunidad Autónoma de Cantabria en los sectores o ámbitos económicos en los que el Gobierno entienda preferente su actuación. Estas sociedades «podrán adquirir participaciones en otras sociedades mercantiles, ya sean estas públicas o privadas, y participar en cualquier tipo de fondos e instituciones de inversión dentro del ámbito delimitado en su objeto social», que por esencia es muy amplio, como se ve.

Al Instituto se le transfieren todas las acciones, participaciones, cuotas e inte-

reses en entidades empresariales, financieras, y fundacionales que al día de la entrada en vigor de la Ley se encontraban incluidos en el Patrimonio de la Comunidad Autónoma.

Se trata, pues, de un instrumento financiero de la máxima importancia, manifestación de una tendencia generalizada de actividad pública extrapresupuestaria que, como es sabido, tiene sus defensores y sus detractores pero que, en todo caso, está generalizada por más que genere más de un interrogante desde muchos puntos de vista. Por ejemplo, sin ir más lejos, el de saber la posición de las empresas públicas cuya titularidad no es ahora ya de la Administración general sino de un ente interpuesto de manera que no es seguro que sobre dichas empresas la Administración ejerza un control análogo directo al que ejerce sobre sus propios servicios que es la condición que la jurisprudencia comunitaria pone (además de que la empresa realice la mayor parte de su actividad con el ente que la controla) para no considerar a dichas empresa «terceros» a efectos contractuales, según se deduce de la muy importante STJ de 19 de abril de 2007 en el conocido como «caso Tragsa». En todo caso, uno de los argumentos de los detractores de este tipo de figuras que se someten normalmente al régimen jurídico privado es, justamente, el de la huida de los controles públicos. La Ley comentada trata de salir al paso de tal objeción y como novedad destacada crea un Consejo de Supervisión que velará por la adecuación de la actividad del Instituto a los principios y objetivos consagrados en la Ley. El citado Consejo estará integrado por el Presidente del Instituto y hasta diez vocales (tres natos y siete elegidos). Los vocales natos serán miembros del Consejo Ejecutivo del Instituto y los siete restantes serán nombrados por el Gobierno «entre personas independientes, con reconocida experiencia en el área de la economía y las finanzas»: tres elegidos por el Pleno del Parlamento a propuesta de los Grupos Parlamentarios, dos de entre candidatos presentados por las organizaciones sindicales, uno de entre los candidatos presentados por la organización empresarial más representativa y uno más de entre candidatos presentados por la Universidad de Cantabria.

Además del Consejo son órganos de gobierno del Instituto el Presidente, el Consejo Ejecutivo y el Director Gerente.

– *Ley 3/2008, de 2 de noviembre, de aprobación del Plan Estadístico 2009-2012.* Esta Ley aplica la previsión de la Ley 4/2005, de 5 de octubre, de Estadística que en su art. 43 prevé que el Plan estadístico de Cantabria se apruebe mediante ley. Se trata del primer Plan estadístico de la Comunidad Autónoma en el que se detallan sus objetivos generales enmarcados dentro de cinco grandes campos temáticos: población; cohesión social, medio ambiente y sostenibilidad; cuentas y macromagnitudes económicas; actividades estadísticas instrumentales y difusión estadística. Se prevé la colaboración de otras entidades, en especial con las entidades locales y se regula también la difusión de resultados.

– *Ley 4/2008, de 24 de noviembre, de creación de la Agencia Cántabra de Administración Tributaria.* De nuevo otra norma organizativa para crear en este caso una Agencia sin más especificación que la de «ente autonómico de Derecho Público», aunque el Preámbulo de la norma dice que se trata de una entidad de las contempladas en la letra g) del art. 2.1 de la Ley 14/2006, de Finanzas, esto es, de nuevo un ente *ad hoc* como el Instituto de Finanzas creado por la ya citada

Ley 2/2008; entidad que, en consecuencia, se rige por esta Ley al no poder remi- tirse a un marco normativo preexistente dado que la Ley 6/2002, del Gobierno y la Administración, no prevé este tipo de entes que halla en la Ley estatal de Agencias (Ley 28/2006, de 18 de julio) su inspiración confesada.

La función de la Agencia, a semejanza de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, es la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos propios de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como de los tributos estatales cedidos a la Comunidad Autónoma, en los términos fijados en la Ley de cesión. Al tratarse Cantabria de una Comunidad uniprovincial puede gestionar, liquidar e inspeccionar también los ingresos tributarios y demás ingresos de Derecho Público que le deleguen las entidades locales de acuerdo con lo previsto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Destaca la creación por la Ley de la Oficina para la Defensa del Contribuyente para velar por la defensa de los derechos y garantías de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración tributaria, previendo el mismo artículo 15 en que se contempla la citada Oficina la aprobación de una carta de derechos de los contribuyentes con los compromisos de calidad de la actuación de la Agencia.

Algunas de previsiones de la Ley remiten o parten del presupuesto de figuras por el momento inexistentes, lo que dota a la norma de algún grado de inseguridad. Por ejemplo, el art. 5 regula el llamado contrato de gestión de fijación de objetivos y resultados donde se alude a las plantillas sin referencia alguna a la normativa general de funcionarios o se habla, sin mayores precisiones, de la «responsabilidad por la gestión de los órgano ejecutivos y personal funcionario de carácter directivo», personal que hoy por hoy, como tal, es inexistente salvo que se refiera a personal funcionario que ocupe «puestos» directivos aunque, en tal caso, tampoco se precisan cuáles son esos puestos.

La Ley crea también Escalas de funcionarios especializados. Pero donde más destaca su separación de la normativa que pretende articular una visión unificada en los aspectos comunes (por ejemplo, los de personal) es en art. 3 de esta Ley. Allí se contempla el régimen jurídico de la Agencia y en él destacan dos apartados. Uno enigmático, otro más que discutible. El apartado enigmático se encuentra en el número 7 del precepto según el cual «corresponde al Director o a la Directora de la Agencia la resolución de los procedimientos administrativos correspondientes, en los términos establecidos en la normativa reguladora del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común» (?). El discutible se halla en el apartado 5 según el cual la Dirección General del Servicio Jurídico prestará asistencia a la Agencia, añadiendo que «en este sentido» la Agencia «contará con su propio órgano de asesoramiento jurídico, y podrá solicitar informes o dictámenes a la Dirección General del Servicio Jurídico directamente a través de su propio órgano que tenga encomendada dicha función»; expresión no muy clara porque, por un lado, parecería querer indicar que la Dirección General del Servicio Jurídico desplazará a la Agencia personal propio que desempeñe en ella el asesoramiento jurídico (el inciso «en este sentido» da pie a ello), pero, por otra parte, se conviene que se podrán solicitar informes a la Dirección General del Servicio Jurídico «directamente a través de su propio órgano que tenga encomendada dicha función», lo que tampoco deja muy claro su real significado. Sin embar-

go, a pesar de esas incógnitas que hubieran quizá merecido una redacción más clara, es el párrafo segundo de ese apartado 5 donde hallados una excepción incomprensible. Dice así:

«No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la representación y defensa de la Agencia también puede corresponder a funcionarios licenciados en Derecho o a abogados colegiados designados para casos o ámbitos concretos, particularmente con respecto a la defensa de los derechos de la Agencia en los procedimientos judiciales de ejecución, ya sean singulares o universales, judiciales o no judiciales. En estos casos será necesaria la habilitación previa del Presidente o Presidenta de la Agencia, previo informe de la Dirección General del Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma».

Una excepción incomprensible, digo, por varios motivos. No se entiende por qué la defensa de la Agencia pueda corresponder a funcionarios licenciados en Derecho sin especificación alguna del cuerpo al que éstos hayan de pertenecer. O sea, que el plausible propósito de la Ley 11/2006, del Servicio Jurídico, de fortalecer dicho servicio y dotarle de personal altamente cualificado se ve sin más superado por una previsión aparentemente inocente porque «cualquier funcionario» podrá ser designado para defender a la Agencia con tal de que sea licenciado en Derecho. Pero hay más porque, de nuevo en contra de la idea centralizadora y racionalista de un servicio jurídico como el que en el Estado supone la Abogacía del Estado, la ley permite designar abogados externos añadiendo una coletilla todavía más incomprensible: «particularmente con respecto a la defensa de los derechos de la Agencia en los procedimientos judiciales de ejecución, ya sean singulares o universales, judiciales o no judiciales»). ¿Por qué particularmente en dichos casos? Finalmente, hay una aparente cautela al final, cuando se dice que en tales casos deberán haber un informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, informe que, en ausencia de precisión en contrario, no puede entenderse que sea vinculante, lo que supone un grado de libertad que en este caso entiendo que no se justifica en los pretendidos objetivos de eficacia y menos aún de eficiencia.

– *Ley 5/2008, de 19 de diciembre, de creación del Instituto Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo.* Otra ley organizativa, y no es la última, que esta vez obedece al molde de los organismos autónomos. Ello no obstante, en lugar de remitir su régimen jurídico al que es propio de los citados organismos autónomos el art. 1.2 de esta Ley afirma que su régimen jurídico será «el establecido en la presente Ley y en su estatuto regulador» y, «con carácter supletorio», la normativa de los organismos públicos «y el resto del ordenamiento jurídico que sea aplicable». La fórmula es criticable porque de nuevo hay un sí, pero no. Si es organismo autónomo lo normal sería una remisión completa al molde común de ese tipo de entes. Si no lo es, estaría más justificado un régimen especial. Sucede lo mismo con el régimen de los recursos frente a los actos del Director del Instituto, que según el art. 21.1, «no agotan la vía administrativa, y serán susceptibles de recurso de alzada ante el titular de la Consejería competente en materia de trabajo», dando la impresión de que entre una y otra personalidad hay una relación *orgánica* jerarquía, que es la propia del recurso de alzada. La alzada fuera del ente es posible, sí, cuando lo establezca una ley, pero es realidad una alzada impropia, precisamente por esa ausencia de relación orgánica, y además excep-

cional, porque su generalización cuestiona la autonomía que se predica del organismo de que se trate.

La autonomía de gestión y la huida de ciertos resortes garantizadores a la hora de crear este tipo de entes instrumentales suele enmascararse bajo la veste de palabras altisonantes pero en el fondo sin un contenido preciso. Ese es también el caso de esta Ley, en cuyo Preámbulo se pueden leer frases como ésta:

«Mediante Decreto 9/2007, de 12 de julio, de reorganización de las Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, a la Consejería de Empleo y Bienestar Social le corresponden las competencias y estructuras en materia de trabajo, entre las que se encuentran las desarrolladas en materia de prevención de riesgos laborales por la Administración Autonómica. Como consecuencia de la asunción de dichas competencias por la Consejería de Empleo y Bienestar Social, a través de la Dirección General competente en materia de trabajo, y por criterios de necesidad, eficacia administrativa y oportunidad, se adopta un nuevo modelo organizativo con el reto de dar un giro al planteamiento de las políticas preventivas desarrolladas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, adaptando sus estructuras orgánicas y funcionales, con el objetivo primordial de mejorar las condiciones de trabajo, protegiendo de una manera adecuada y eficaz la seguridad y salud de los trabajadores, en el marco de unas líneas estratégicas aprobadas con el consenso entre las Administraciones Públicas y las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas».

El texto es paradigmático de una justificación sin justificación. Prescindo de la contradicción gramatical del inicio en el que se afirma que a la Consejería le corresponden unas competencias entre las que se encuentran «las desarrolladas... por la Administración autonómica». Al margen de ello no se explica en absoluto en qué consiste la necesidad, la eficacia y la oportunidad que justifique un nuevo modelo organizativo y mucho menos las razones que expliquen que con ello se consiga «un giro al planteamiento de las políticas preventivas» y se alcancen los objetivos citados en el marco mencionado y con el consenso proclamado. Un acuerdo que lleva a afirmar a continuación al legislador que es «por ello» por lo que nace el Instituto. Y el Preámbulo acaba de forma brusca y de nuevo incomprensible, esta vez también en términos gramaticales:

«Si bien, fruto del trabajo en el seno del Consejo Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo, constituido el 2 de febrero de 2007, el texto de la presente Ley se aprueba de forma consensuada por la Administración Pública y los agentes sociales y las organizaciones empresariales más representativas».

A continuación empieza el articulado de la Ley que ha sido obviamente aprobada por el Parlamento aunque no se diga nada, aunque más bien se afirme que la Ley «se aprueba de forma consensuada» (?).

Queda por decir que el Instituto es el organismo competente para la gestión y ejecución de las políticas preventivas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

– *Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación*. Siguiendo muy de cerca la Ley Orgánica 2/2006, de educación, a la que con frecuencia se hacen reenvíos o remisiones, esta Ley pretende desarrollarla en el ámbito territorial de Cantabria

en uso de las competencias asumidas en tal sentido en la reforma estatutaria de 1998. Para ello, como se dice en el Preámbulo, hay que contemplar un marco normativo que consolide los avances que en estos años se han producido y que el citado Preámbulo sintetiza al aludir al incremento del gasto público en educación: más centros y con más recursos, más profesorado, mejores servicios y la progresiva gratuidad de los materiales didácticos.

Ese marco normativo educativo pretende abordar nuevas demandas sociales y nuevos retos profesionales. Entre aquéllas, siempre según el Preámbulo, destacan la escolarización en edades tempranas, el fortalecimiento de las competencias básicas en la educación obligatoria, la atención a la diversidad del alumnado, el desarrollo de la competencia plurilingüe y pluricultural, la mejora de la competencia lectora y escritora, y del aprendizaje de las matemáticas, la integración curricular de las tecnologías de la información y la comunicación, la educación para la sostenibilidad, la evaluación y autoevaluación del sistema educativo, la creación de redes de apoyo que hagan posible que la educación sea una tarea compartida, el incremento de la tasa de alumnado titulado en Educación secundaria obligatoria y la mejora de su índice de idoneidad, el aumento del índice de titulados en Educación secundaria postobligatoria entre las edades de veinte y veinticuatro años, la disminución del desequilibrio entre hombres y mujeres en los estudios de ciencias, matemáticas y tecnología, la educación para superar desigualdades de sexo, el impulso de la Formación profesional y el incremento del porcentaje de adultos que recibe formación permanente. Todo ello, con la finalidad de consolidar un sistema educativo encaminado a conseguir una formación que prepare a los alumnos como individuos y como ciudadanos.

La Ley se basa en cuatro principios que, sintéticamente expuestos, pueden enunciarse así: a) búsqueda de la equidad y la justicia social, con especial consideración a la escuela rural y la diversidad del alumnado; b) autonomía y participación; c) cooperación, respeto y entendimiento, porque el éxito del sistema educativo «no pueden ser responsabilidad sólo de los centros y de la comunidad educativa, sino que debe ser también un compromiso social»; y d) principio de responsabilidad y control democrático. Estos principios «deben impregnar todos los elementos del sistema educativo y estar inmersos en las actuaciones, planes, programas y proyectos que se desarrollen en los centros».

Sobre la base de esos principios, el Título Preliminar define el sistema educativo y hace referencia a la organización de las enseñanzas y del currículo. El Título I establece la ordenación detallada de las enseñanzas, que se organizan en varios tipos: la educación infantil no obligatoria (que se estructura en dos ciclos hasta los 3 y los 6 años, respectivamente); la educación básica, de carácter obligatorio y gratuito, que se estructura en dos etapas: la enseñanza primaria (que comprende seis cursos) y la Educación secundaria obligatoria (que comprende cuatro cursos, normalmente de los 12 a los 16 años); y el bachillerato, que comprende dos cursos y se estructura en diferentes modalidades flexibles. En la enseñanza básica, se prevé una evaluación al finalizar el segundo ciclo de la Educación primaria y al finalizar el segundo curso de la Secundaria obligatoria. El Título I de la Ley se refiere también a la Formación Profesional (organizada en ciclos formativos de grado medio y superior con una organización modular), las enseñanzas artísticas, las de idiomas y la educación de personas mayores.

El Título II de la Ley aborda la cuestión de la equidad en la educación, con especial atención a la integración del alumnado. En el Título III se regula la orientación educativa. En el IV la comunidad educativa, con referencia singularizada a los alumnos, las familias y el profesorado. El Título V aborda la decisiva cuestión de la formación del profesorado y el «reconocimiento y valoración de la función docente». El Título VI regula los centros docentes. El VII la participación, autonomía y gobierno de los centros. El Título VIII se refiere a la evaluación del sistema educativo y, finalmente, el IX a la inspección.

Hay que mencionar también una infrecuente y curiosa precisión que hace el Preámbulo de esta Ley, según la cual «la utilización del masculino aplicado a personas, cargos o actividades se emplea para designar a individuos de ambos sexos, sin que dicho uso comporte intención discriminatoria alguna». Esta opción lingüística –sigue diciendo– «tiene como única finalidad facilitar la lectura de la norma y lograr una mayor economía en la expresión».

– Ley 7/2008, de 26 de diciembre, de creación de la Agencia Cantabra de Consumo. Una vez más este año 2008 otra ley organizativa: la que crea un nuevo ente llamado también, como la Agencia de Administración Tributaria, simplemente, «ente autonómico de Derecho Público», que se regirá por esta Ley 7/2008 y su Reglamento y, en lo que no se oponga a los mismos, «por la normativa que regula el sector público de la Comunidad». En definitiva, un nuevo ente *ad hoc* que escapa de la citada normativa general sin razones aparentes que lo justifiquen. La Agencia se adscribe a la Consejería competente en materia de consumo a la que le corresponde «su dirección estratégica, su evaluación y el control de eficacia, de eficiencia y de equidad sobre su actividad»; expresiones genéricas que, sin embargo, no se identifican luego.

Son fines de la Agencia la protección, defensa y formación de los consumidores y para su cumplimiento «está habilitada para desarrollar aquellas facultades ejecutivas que competen al Gobierno de Cantabria en materia de consumo»; expresión la de «facultades ejecutivas» que tampoco resulta excesivamente clara. Si se trata de competencias serán, en efecto, las que tenga no el Gobierno sino las que le atribuya la ley. Si se trata de potestades serán no las que tiene el Gobierno sino las que disponen todas las Administraciones y la Agencia lo es.

Como en el caso del Instituto de Seguridad y Salud en el Trabajo (Ley 5/2008) el régimen jurídico de los actos de la Agencia escapa asimismo de las reglas generales. Así, los actos del Director de la Agencia «serán recurribles en alzada ante el Director General del Gobierno de Cantabria competente en materia de consumo» (en el caso del antecitado Instituto de Seguridad en el Trabajo dichos actos eran recurribles ante el Consejero) y los del Presidente de la Agencia «serán recurribles en alzada ante el Gobierno». O sea, en unos casos la alzada (impropia, porque no hay relación de jerarquía entre los órganos) es resuelta por un órgano inferior al Consejero, al que se obvia por abajo, y en otros por el Gobierno, sobrepasando ahora al Consejero por arriba. No hay tampoco una explicación convincente para esta regulación que, por lo demás, se separa de la regla que es común en las Agencias del Estado (art. 2.3 de la Ley 28/2006 según la cual las resoluciones de los directores de las Agencias ponen fin a la vía administrativa; regla que, como es sabido, también es común para todos los demás organismos

públicos adscritos a la Administración General del Estado, según la Disposición Adicional 15 de la Ley 6/1997, «salvo que por ley se establezca otra cosa» y cuando tal sucede lo normal es que la alzada impropia la resuelva el Ministro).

También en este caso, una vez más, la opción organizativa elegida se pretende justificar en razones revestidas de palabras grandilocuentes pero que, visto el contenido real de la norma, ocultan más que aclaran los verdaderos motivos del modelo elegido. Véase, si no, a título de ejemplo lo que dice el Preámbulo de esta Ley:

«La opción por la Agencia como modelo de gestión simplifica la estructura administrativa vigente hasta la fecha, y permite mejorar de manera notable el funcionamiento del servicio concentrando todas las competencias de consumo en una estructura de agregación de esfuerzos individuales concebida y diseñada para actuar de forma global y unitaria. Así se evita que las diferentes unidades se vean obligadas a aplicar parte de sus recursos materiales y humanos a controlar la tendencia a organizarse como ínsulas desgajadas del *continente* autonómico. La gestión estructural global incrementa la eficiencia y la equidad en la gestión de los recursos públicos a través de organismos dotados de autonomía patrimonial, organizativa y funcional para facilitar la puesta en marcha de políticas sociales avanzadas».

La explicación de que se crea una persona jurídica aparte para evitar que las diferentes unidades de la Consejería (hay que entender los órganos de dicha Consejería) se organicen «como ínsulas desgajadas del *continente* autonómico» es una explicación difícilmente entendible. Porque la creación de una persona jurídica es más «ínsula» que un órgano jerárquicamente dependiente, pero...

La estructura de la Agencia obedece a pautas más habituales: Presidente, Vicepresidente, Consejo de Dirección, Director y Consejo Consultivo.

– *Ley 8/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2009*. La Ley plasma un presupuesto consolidado de la Administración General de la Comunidad (incluyendo los Organismos Autónomos «Servicio Cántabro de Salud» y «Servicio Cántabro de Empleo») que asciende a dos mil cuatrocientos noventa y cuatro millones ciento ochenta mil seiscientos cinco euros (2.494.180.605 euros), que suponen un aumento aproximado de un 3,5% respecto del año anterior (en 2008 en aumento fue del 9,5%).

El núcleo fundamental del Presupuesto corresponde a Sanidad y Educación que, por Secciones (Consejería de Sanidad, Servicio Cántabro de Salud y Consejería de Educación) absorberían por sí solas algo más del 50% del presupuesto. Si a ello se le añade el Presupuesto de la Consejería de Empleo y Bienestar social y del Servicio de Empleo (290,1 millones) el porcentaje de lo que significa, básicamente, el llamado Estado del bienestar ascendería al 65%. Los dos ámbitos adicionales que suponen un peso significativo son los correspondientes a las Consejerías de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo (165,5 millones de euros) y Medio Ambiente (165,5).

En el cuadro adjunto se muestran datos comparativos, por políticas de gasto (que no coincide exactamente con las Secciones, pero se acercan mucho), de las previsiones para el año 2009 comparadas con las del 2008 y 2007, excluidos los organismos autónomos (salvo el Servicio Cántabro de Salud y el Servicio Cántabro de Empleo, que sí se incluyen).

PRESUPUESTOS 2009 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADO  
CON LOS PRESUPUESTOS DE 2008 Y 2007

	2009	2008	2007
Justicia	33.389.994	29.390.284	725.900
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	13.972.834	12.232.020	10.453.404
Política exterior	8.340.268	8.175.778	7.809.251
Servicios sociales y promoción social	187.427.290	164.765.048	145.540.808
Fomento del empleo	70.693.555	69.304.714	61.840.400
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	39.492.714	38.251.072	33.355.191
Sanidad	789.434.401	752.854.076	719.496.729
Educación	533.432.684	508.173.985	466.130.738
Cultura	59.861.559	58.536.793	55.378.846
Agricultura, Pesca y Alimentación	103.639.982	101.780.466	94.655.999
Industria y energía	58.227.317	58.077.268	43.406.547
Comercio, Turismo y Pymes	40.235.660	38.088.855	32.275.485
Infraestructuras	371.725.356	363.260.087	350.673.829
Investigación, Desarrollo e Innovación	12.723.933	12.381.300	22.180.623
Otras actuaciones de carácter económico	25.793.387	25.032.523	26.100.672
Alta dirección	14.066.884	13.943.291	12.050.051
Servicios de carácter general	36.407.038	37.681.957	36.005.957
Administración Financiera y Tributaria	28.105.749	28.203.176	16.896.725
Deuda Pública	67.210.000	87.031.220	59.545.437

Además, la Ley contempla los Presupuestos de diversos organismos autónomos, como el *Centro de Estudios de la Administración Pública Regional* (1,7 millones de euros), la *Oficina de Calidad Alimentaria* (2,1 millones), el *Instituto Cántabro de Estadística* (1,7) o el *Centro de Investigación del Medio Ambiente* (4,8 millones). También menciona el Consejo Económico y Social, el Consejo de la Mujer y el Consejo de la Juventud, en tanto que entes del Sector Público «con presupuesto limitativo». No se incluye, sin embargo, referencia alguna a los nuevos entes creados por leyes de 2008 como la Agencia de Administración Tributaria (organismo público, según la Ley 4/2008), el Instituto de Seguridad y Salud en el Trabajo (que es un organismo autónomo, según la Ley 5/2008) o la Agencia de Consumo (que es también otro organismo público, según la Ley 7/2008).

En el Boletín Oficial en que se publica el Presupuesto (BOC extraordinario 30, de 30 de diciembre de 2008, págs. 777 y ss.) sí hay una referencia al Instituto de Finanzas (que es una entidad *ad hoc* de Derecho Público, según la Ley 2/2008), pero no se mencionan las demás que acabo de citar. Sí se citan en dicho Anexo contable otros entes públicos como la *Entidad Pública empresarial Puertos de Cantabria* y diversas Fundaciones (Fundación Cántabra para la Salud y el bienestar social, Fundación Fondo Cantabria coopera, Fundación Cántabra del Deporte, Fundación Marqués de Valdecilla, Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria y Fundación Centro Tecnológico de Componentes).

En la Ley de Presupuestos del año anterior, en el art. 2, bajo el epígrafe créditos iniciales, se contemplaba la estimación de gastos de todo el sector público autonómico, es decir, no sólo la Administración General, los organismos autónomos, entidades públicas empresariales y Fundaciones citadas sino, lo que es más importante, de las sociedades mercantiles autonómicas para las que, en su conjunto, se estimaba un gasto de 547,8 millones de euros, una cifra que, como en el Informe 2007 decía, alcanzaba el 23% del Presupuesto de la Administración General y, salvo Sanidad, superaba las cifras presupuestadas para cualquier Sección o política de gasto.

Esta referencia ha desaparecido en el art. 2 de la Ley comentada de 2008. En el apartado 7 de dicho artículo se dice simplemente que «en el estado de gastos del Presupuesto se detallan, a través de sus presupuestos de explotación y de capital las dotaciones anuales de las entidades que forman parte del Sector Público autonómico empresarial y fundacional». En dicho estado de gastos, que se corresponde con los Anexos contables de la Ley (págs. 759 y ss. del BOC extraordinario 30), se incluyen algunos entes públicos (como la Entidad Puertos de Cantabria o el ya citado Instituto de Finanzas), pero no otros, como antes dije, los que según la Ley tienen «presupuesto limitativo» (Consejo Económico y Social, Consejo de la Mujer y el Consejo de la Juventud), que se mencionan expresamente en el art. 2.6). El citado Anexo se enumeran indiferenciadamente las Fundaciones y sociedades con personalidad privada de las que la Comunidad o sus entes son titulares, pero también entes inequívocamente públicos (la entidad *Puertos de Cantabria*, el *Instituto de Finanzas*, por ejemplo) lo que a un lector no especializado confunde un tanto. De la misma manera que al adoptarse en ese Anexo otra metodología se dificulta notablemente a un no experto en contabilidad extraer con exactitud la previsión de gasto de las citadas sociedades, que, por lo demás, no está claro que sean todas las que aparentemente existen. Y ello

porque no siempre hay relación entre los entes que refleja el Presupuesto y los que constan en los organigramas y dependencia de la Administración, lo que, a mi juicio, genera alguna confusión y no permite precisar, con exactitud lo que supone la financiación extrapresupuestaria, el endeudamiento real y la prestación de servicios (formalmente privados) a través de empresas públicas que acceden al mercado financiero. Unas empresas que constan, como digo, en el Anexo del Boletín Oficial donde se publican los presupuestos, pero cuya titularidad, teóricamente, debería corresponder ahora al Instituto de Finanzas al que, conforme a la Disposición Adicional segunda de la Ley 2/2008, ya citada, se le transfieren «todas las acciones, participaciones, cuotas e intereses en entidades empresariales, financieras, y fundacionales que al día de la entrada en vigor de la Ley se encontraban incluidos en el Patrimonio de la Comunidad Autónoma». Y la Ley entró en vigor en agosto de 2008. Todo lo cual, salvo error de apreciación, genera, como digo, cierta confusión e impide o al menos dificulta la necesaria transparencia.

Por lo demás, la estructura de la Ley de Presupuestos es la habitual en este tipo de normas. De hecho el Preámbulo es prácticamente idéntico al de otros años, sobre todo en el inicio. Así, exactamente igual que en la Ley 6/2007 se afirma que se pretende que los Presupuestos «cumplan el doble compromiso de: impulsar la modernización de la región y calidad de vida de los ciudadanos, y, reforzar la estabilidad presupuestaria con la disciplina presupuestaria como rasgo más característico, basada en el rigor en el gasto y la prudencia, no incrementando el peso del gasto público en la economía e impulsando el gasto productivo, la cohesión social y la mejora de los servicios públicos». Estabilidad presupuestaria que, en efecto, es un plausible objetivo de las Administraciones Públicas, pero que queda cuando menos pendiente de conocer el verdadero alcance del endeudamiento a través de empresa de personalidad y régimen jurídico privado (el previsto en el art. 3 para financiar el presupuesto propiamente dicho es de 214,6 millones de euros).

Queda por decir que la Ley recoge el contenido y estructura básica y tradicional de una norma presupuestaria. Articulada en 6 Títulos, el Primero se dedica al estado de ingresos y gastos, incluyendo los beneficios fiscales, que afectan a los tributos propios o cedidos. Los Títulos II a V se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria, las operaciones de endeudamiento, las modificaciones presupuestarias y la liquidación del presupuesto, así como a las normas sobre gastos de personal. El Título VI se refiere a las normas sobre contratación.

En el texto de la Ley hay tres novedades destacables: la congelación de las retribuciones de los altos cargos que no se ven incrementadas; la prohibición de cláusulas indemnizatorias (dinerarias o no) en los supuestos de extinción de los contratos del personal de todo el sector público, debiendo, además, adaptarse a este criterio los contratos en vigor (art. 41); y la renuncia a utilizar empresas de trabajo temporal para resolver las necesidades laborales de la Administración y todo el sector público (Disposición Adicional 3ª).

– *Ley 9/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Contenido financiero.* Siguiendo la pauta de leyes anteriores de este tipo, se modifican numerosas tasas y hasta nueve leyes anteriores: la Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos; la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública, la Ley

3/1999, de 24 de marzo, de Consejos Escolares, la Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales, la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración, la Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de ordenación Sanitaria de Cantabria, la Ley 9/2006, de 29 de junio, de creación de la entidad pública empresarial *Puertos de Cantabria*, la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado y la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales.

### Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento a lo largo de 2008 volvió otra vez a ser intensa. Se han celebrado 32 reuniones del Pleno, 75 de la Mesa, 34 de la Junta de Portavoces y 33 de la Comisión de Gobierno.

Se aprobaron 8 proposiciones no de ley, de entre las que destaca el apoyo a la candidatura de la Ciudad de Santander como Capital Europea de la Cultura 2016 presentada y aprobada por todos los Grupos

Y se han celebrado numerosos debates de entre los que destacan los de la orientación política del Gobierno (26 y 27 de junio, con diversas Resoluciones aprobadas), las comparecencias de los Consejeros sobre cuestiones tan diversas como el Plan de Energía Eólica, los programas cooperativos europeos, el modelo de financiación autonómica o el importante debate celebrado en la comparecencia del Consejero de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo sobre el Plan sobre sentencias de derribo en Cantabria (BOPCA núm. 157 de 15 de octubre) al que ya hice referencia el año pasado.

El Parlamento adoptó también varias Declaraciones institucionales, entre ellas, la condena del atentado terrorista cometido en Santoña.

El Parlamento designó también en 2008 representantes suyos en el Consejo Cántabro de Estadística, en el Consejo de Supervisión del Instituto Cántabro de Finanzas, en el Consejo de Cooperación Internacional al Desarrollo, en el la Caja de Ahorros y en diversas entidades de carácter benéfico, social o cultural de la región. Y en septiembre aprobó la propuesta de candidatos para cubrir las vacantes del Tribunal Constitucional que le corresponde designar al Senado.

Toda esta amplia actividad puede resumirse con la enumeración, sin mayor comentario, de los siguientes datos estadísticos:

Proyectos de Ley	9
Proposiciones de Ley	2
Interpelaciones	20
Mociones subsiguientes a interpelaciones	16
Proposiciones no de ley	29

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno	180
Preguntas con respuesta oral en Comisión	67
Preguntas con respuesta escrita	469
Comparecencias de los miembros del Gobierno en Pleno	2
Comparecencias de los miembros del Gobierno en Comisión	13
Solicitudes de información y documentación	455

Finalmente, importan destacar que la estabilidad ha sido total y no se ha producido ninguna variación en la composición de los tres Grupos Parlamentarios existentes, que siguen contando con el mismo número que al inicio de la VII Legislatura: 17 el Grupo Popular, 12 del Grupo Regionalista y 10 el Grupo Socialista.

### Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

A) Todavía en 2008 se han aprobado dos decretos de trasposos de funciones y servicios del Estado que hay que consignar. Se trata del Real Decreto 1920 y el Real Decreto 1921, ambos de 21 de noviembre del 2008. El primero, una ampliación de los medios adscritos a la gestión en materia de agricultura: Fondo español de Garantía Agraria. El segundo sobre trasposo de los medios adscritos a las prestaciones sanitarias del seguro escolar.

B) En cuando a la actividad reglamentaria de la Comunidad cabe destacar los decretos sobre el currículo de diversos tipos de enseñanzas (educación infantil, música, bachillerato), una variada gama de normas organizativas (sobre todo, de creación de órganos consultivos), la aprobación de Planes de especial significado, como el Plan de Puertos (Decreto 59/2008, de 5 junio) o las normas sobre asistencia jurídica gratuita (Decreto 66/2008, de 8 noviembre).

C) Aunque se mueva en un plano distinto del reglamentario por su valor y fuerza de ley hay que destacar aquí que la Comunidad Autónoma utilizó este año por primera vez en su historia la técnica de la legislación delegada. Y así, en junio, el Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio, aprobó el Texto Refundido de la Ley de medidas fiscales en materia de tributos cedidos, en el que se opta por no iniciar una numeración propia y seguir con la que corresponde a los decretos, como al principio (no ya ahora) hizo también el Estado en este ámbito.

D) De la jurisprudencia constitucional hay que mencionar dos sentencias de amparo que se lo otorgan a la Administración de la Comunidad Autónoma. Se trata de las *STC 8/2008, de 21 de enero y 18/2008, de 31 de enero*, en términos sustancialmente iguales. Se trata de un supuesto de ejercicio de la acción popular. La Administración autonómica solicitó que se la tuviera por personada en ejercicio de la acción popular en un procedimiento de Tribunal de Jurado al amparo

del art. 18 de la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, integral para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección a sus víctimas, que habilita a la Administración de la Comunidad Autónoma para ejercer la acción popular en los procedimientos penales por violencia de género en que se produzca la muerte, lesiones graves o incapacitación definitiva de la víctima. El ejercicio de dicha acción fue denegado por la Audiencia Provincial, pero ahora el Tribunal Constitucional, siguiendo STC 311/2006, de 23 de octubre, entiende que dicha denegación vulnera el art. 24.1 CE. Para el TC, siguiendo la doctrina fijada ya en anteriores Sentencias y, en particular, en la STC 311/2006, de 23 de octubre, nada impide que los entes públicos puedan ejercer dicha acción efectuando una interpretación extensiva del término *ciudadanos* que luce en el art. 125 CE a las personas jurídico-públicas. Pero además añade que la posibilidad legal que prevé la Ley autonómica no puede desconocerse o inaplicarse con el argumento de que se crea una nueva forma de acusación en contra de la legislación estatal pues no corresponde a los tribunales inaplicar las normas legales sino, a lo sumo, en caso de duda acerca de la constitucionalidad de una ley, plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

Por lo demás, ha quedado extinguido y sin efecto el recurso interpuesto por 50 senadores del grupo popular contra un precepto de la Ley 7/2004, de 27 diciembre, que modificó la Ley urbanística para exonerar a los promotores de los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional «del cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente». La exclusión fue derogada poco después, en 2006, dejando claro que «el promotor quedará sometido al cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente al destino y naturaleza del Proyecto».

E) En cuanto a la conflictividad ordinaria interesa dejar constancia ahora de unas pocas Sentencias que, por unas u otras razones, tienen particular interés.

– Una de las Sentencias más importantes del año 2008 fue mencionada ya, de pasada, en el *Informe 2007*. Se trata de la *STSJ de 17 de enero de 2008* en virtud de la cual se estima el recurso interpuesto por diez Ayuntamientos contra el Decreto 57/2006, de 25 de mayo, que aprobó las Normas Urbanísticas Regionales (NIR). Las citadas Normas Urbanísticas son un instrumento de primer orden previsto en la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, Ley 2/2001, que tiene tres efectos o finalidades esenciales: suple la ausencia de Plan General, completa al Plan General y orienta, eventualmente, a los propios Planes. Se aprueban por Decreto y su posición en el sistema de fuentes les confiera un papel importantísimo a la hora de homogeneizar, ordenar y armonizar el planeamiento urbanístico. Pues bien, la Sentencia las anula, aunque por una razón formal: la ausencia de información pública individualizada del Informe de impacto ambiental.

No es cuestión de extenderse ahora en la argumentación exacta de la Sentencia que, por lo demás, ha sido recurrida en casación. Baste decir que el núcleo argumental pivota sobre la falta de información pública separada del Informe de impacto ambiental. Aunque ambas partes, es decir, los recurrentes y la Administración demandada coinciden en la necesidad de estimación ambiental por tratarse de un instrumento de planificación territorial, discrepan en la necesidad de

someter a información pública el Informe de impacto ambiental. A este respecto la Sentencia se refiere a la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio, sobre evaluación de planes y programas (que debiendo ser traspuesta en julio de 2004 no lo fue hasta 2006 mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril) y a su posible efecto directo, en la medida en que en ella se prevé que a las autoridades y al público se les ha de dar «la posibilidad real de expresar... su opinión sobre el proyecto de Plan o programa y sobre el informe medioambiental», argumentando luego sobre la citada Ley 9/2006 en cuya Transitoria primera se establece que la obligación de su art. 7 (evaluación ambiental) se ha de aplicar a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior a julio de 2004, la fecha en que debió haberse traspuesto la mencionada Directiva. Considerando que según la Sentencia el inicio formal de las NUR (aprobación inicial) fue posterior a julio de 2004 y habiendo interpretado que el citado art. 7, cuando habla de «celebración de consultas», junto con el art. 10 que concreta aún más dicho precepto al hablar de «puesta a disposición del público», supone información pública del Informe ambiental, la Sentencia concluye que era necesario un trámite de información pública y además que debía ser un documento independiente, lo que le lleva a estimar el recurso y anular el decreto que aprueba las NUR no sin antes lamentar (( «tener que adoptar tan drástica solución frente a una Administración que ha dado muestras sobradas de receptividad a la normativa comunitaria ambiental»; y ello por un motivo formal que, sin embargo, la jurisprudencia ha convertido en trámite esencial y de obligada consideración a pesar de que ni siquiera fue invocado por los Ayuntamientos recurrentes.

La postura del Gobierno es, como puede comprenderse, del todo opuesta y en tal sentido se pronuncia en el recurso de casación presentado en mayo de 2008. La Administración regional, en síntesis, niega la aplicación retroactiva de la Ley 9/2006 al caso de las NUR por cuanto el primer acto formal de las mismas, según la misma Disposición Transitoria de la Ley 9/2006, no es la aprobación inicial sino otros actos, todos ellos anteriores al año 2004, lo que excluiría la aplicación retroactiva de la citada Ley; una retroactividad que como excepción que es al criterio general debería haber supuesto una interpretación restrictiva y, en la duda, nunca ampliatoria. En segundo lugar, la Administración señala, además, que la Ley 9/2006, caso de aplicarse retroactivamente, sólo lo sería en el muy concreto y limitado art. 7 del que no se deriva, salvo mediante una interpretación extensiva que debería excluirse, la exigencia de someter el informe de sostenibilidad a información pública.

La Sentencia que acabo de sintetizar es importante porque anula y deja sin eficacia un instrumento esencial previsto en la Ley para armonizar, coordinar y encauzar el planeamiento de los municipios de la Comunidad Autónoma en un momento especialmente sensible y necesitado de cierta disciplina y unidad de acción.

– *STSJ de 1 de febrero de 2008*, que desestima el recurso de apelación contra un anterior Auto de un Juzgado por el que se denegó la petición de suspensión del acto recurrido consistente en la concesión de una licencia de obras para construir diversas viviendas, garajes y trasteros. A este asunto me refería ya en el *Informe 2007* con ocasión de la STSJ de 29 de marzo de 2007, que estimó un recurso contra un Plan Parcial en el que se preveía una gran urbanización (Alto del

Cuco) de viviendas en bloques y unifamiliares. La Sentencia mencionada de 2008 es, en el fondo, una derivación de este caso. Lo que denomino derivaciones de este caso son los recursos interpuestos por la misma asociación ecologista que recurrió el Plan contra las licencias otorgadas basadas en el Plan Parcial ahora anulado. Es en estos recursos donde se plantean algunas cuestiones procesales de interés porque en ellos la Comunidad Autónoma (que, en otro recurso, había recurrido también el mismo Plan Parcial) se ha personado como codemandada. Una personación en una posición procesal contradictoria con actos propios previos (ya que recurrió el Plan pretendiendo su ilegalidad y, en consecuencia, las licencias otorgadas a su amparo) y que no se entendería si no fuera porque el recurrente de las licencias pretende, además, la nulidad del Plan General (que la STSJ de 29 de marzo de 2007 respeta). Y en ese Plan la Comunidad sí intervino. Esa es su pretensión: defender el Plan General, pero sólo el Plan General. Y defenderlo, además, para prevenir una eventual, y no infrecuente, pretensión de anudar un supuesto de responsabilidad a la Administración regional en la hipótesis de que se estimara en su totalidad el recurso. Por eso, solicitó la suspensión de las licencias para que las obras no siguieran adelante y no se consolidaran eventuales daños futuros. La solicitud fue denegada y la Sentencia de 1 de febrero de 1998 reitera esa denegación. La situación producida no deja ser extraordinariamente paradójica. En efecto, la asociación recurrente guarda silencio (o sea, no parece importarle que sigan las obras cuya licencia ha recurrido), la principal Administración recurrida, el Ayuntamiento, que en su día será el primer afectado si al final se anulan las licencias y hay luego una Sentencia estimatoria de responsabilidad, se opone a la suspensión (o sea, le da igual que, habiendo como hay ya una Sentencia que anula el Plan Parcial, sigan las obras y se consoliden los daños por los cuales, con toda seguridad, será luego demandada), la codemandada Administración regional adopta la actitud contraria y los codemandados particulares son los que, coherentemente, se oponen a la suspensión de sus licencias.

El aspecto más débil de la posición de la Administración es seguramente el hecho de que no recurrió en su día las licencias, lo que le hubiera permitido, sí, solicitar la suspensión de la licencia recurrida y de las obras subsiguientes. La parte actora guarda silencio y, en su lugar, la Administración regional, desde su posición de codemandado, adopta posiciones propias del demandante, dando lugar a una situación ciertamente peculiar que la Sala solventa con criterios ortodoxos: contradicción de la postura procesal. Y así, dirá que siendo la pretensión principal de la Administración regional la de oponerse a la nulidad de la licencia, «su suspensión difícilmente puede vincularse al éxito de su pretensión».

Como ya indiqué en el *Informe 2007* se trata de un tema polémico que la doctrina no ha abordado con suficiente énfasis, salvo quizá en el ámbito europeo donde, como señala S. De la Sierra, cabe preguntarse qué sucede con terceros interesados cuyos derechos sólo pueden ser protegidos indiciariamente por la suspensión del acto impugnado, de lo que esta autora concluye que «la tutela judicial efectiva parece exigir una extensión de la legitimación para solicitar la suspensión a todos los afectados por el proceso y no sólo a quien interpuso el recurso». Lo que subyace, en todo caso, en la pretensión de la Administración es una razón de instrumentalidad de carácter preventivo. Ese es el verdadero interés: evitar que, consolidado un daño porque la licencia no se suspendió, al final acabe

siendo condenada a indemnizar la Administración Regional que no tiene ningún interés en que las obras sigan, pero sí en el que Plan General se mantenga. Una situación rara, por excepcional, pero que quizá se hubiera evitado simplemente recurriendo las licencias.

– *STS de 9 de abril de 2008*. El Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Diputación Foral de Vizcaya y el Ayuntamiento de Trucíos contra la Sentencia dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional el 26-04-2005, sobre el deslinde de los términos municipales de Guriezo y Trucío. El proceso trae causa de los recursos interpuestos por la Diputación Foral de Vizcaya, el Ayuntamiento de Trucíos-Turtzioz, el Gobierno de Cantabria, el Ayuntamiento de Guriezo y el Gobierno Vasco contra la Orden de 4 de febrero 2003 «por la que se aprueba el expediente de deslinde entre los términos municipales de Guriezo (Cantabria) y Trucíos-Turtzioz (Vizcaya, País Vasco)». La Sentencia de la AN de 26 de abril de 2005 desestimó los recursos interpuestos por Diputación Foral de Vizcaya, el Ayuntamiento de Trucíos-Turtzioz y el Gobierno Vasco, estimando los interpuestos por el Gobierno de Cantabria y el Ayuntamiento de Guriezo (Cantabria). La Sentencia anuló la Orden Ministerial, estableciendo los «límites jurisdiccionales entre los términos municipales de Guriezo (Cantabria) y Trucíos-Turtzioz (Vizcaya-País Vasco) señalados en el deslinde de 6 de mayo de 1739, debiendo adoptar la Administración cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de dicha situación».

La STS de 9 de abril 2008, desestima el recurso. Pero, más allá del sentido del fallo, coincidente con el de la Audiencia Nacional, tiene un interés indudable que reivindica el valor de los historia también para el presente. Como dice el FJ 1, casi 500 años después de que se produjeran desavenencias entre los vecinos de los concejos de Mioño, Ontón, Otañes, Sámano y Santullán (esto es, de los integrantes de la antigua Junta de Sámano, en Cantabria), por un lado, y los del Valle de Trucíos en las Encartaciones de Vizcaya, por otro, «continúa el pleito histórico sobre los límites territoriales correspondientes a una parte de los montes de Agüera, que en la actualidad disputan los Ayuntamientos de Guriezo (Cantabria) y Trucíos (Vizcaya). La solución al litigio implica establecer asimismo la línea divisoria entre las referidas provincias y, en esa misma medida, entre las dos Comunidades Autónomas colindantes».

No me puedo detener, por razones de espacio, en la síntesis de esta densa Sentencia que, tomando como referencia una Orden de 2003, se remonta, sin embargo, a una sentencia de 15 de marzo de 1532, a un deslinde practicado en 1739 a consecuencia de una Real Cédula de Felipe V y a otro deslinde de 1852. «La riqueza documental de los archivos españoles Bdice la Sentencia de 2008– ha permitido encontrar testimonios de la controversia desde 1518». Digamos, simplemente, que, en síntesis, la AN consideró que el deslinde de 2003 no era conforme a Derecho en la medida en que se atenía a las determinaciones del deslinde de 1852 cuando, por el contrario, debió respetar las prescripciones del deslinde de 1739 que, a su vez, se avenían con la fijación de límites territoriales corroborados en las «visitas de jurisdicción» de 1528, 1557, 1586, 1610, 1624, 1660, 1674 y 1722.

– *Auto de 5 de septiembre de 2008*, por el que se deniega la suspensión caute-

lar de la resolución que desestimó la solicitud de objeción de conciencia de la asignatura «Educación para la ciudadanía» en términos coincidentes con lo que luego ha sido la Sentencia del Tribunal Supremo en casación frente a Sentencias estimatorias anteriores. La mayoría de la Sala (hay un voto particular) señala que «no se ha argumentado mínimamente por qué esta asignatura en concreto y en función de cuál de sus contenidos es susceptible de vulnerar los derechos fundamentales invocados». Para la adopción de una medida cautelar como la solicitada «no es suficiente con la mera invocación de la posible vulneración de un derecho fundamental». Y añade algo importante. A saber, que «la formación de los valores constitucionales y de los derechos humanos, objetivo de esta asignatura conforme a la normativa que la crea, entran en consonancia precisamente con el derecho fundamental invocado, el art. 27.2, (...). Este objetivo genérico no parece serio pueda ser objetable en conciencia y máxime cuando se ejercita frente a la educación de un menor, pues la Constitución y los Derechos fundamentales no son objetables». En el mismo sentido se pronuncian otros Autos de la Sala, idénticos al que se resume.

– *STSJ de 14 de octubre de 2008*, que resuelve, en sentido desestimatorio, un recurso contra la Resolución del Consejero de Obras Públicas y Vivienda por la que se aprobaba un llamado «Anteproyecto de frente marítimo terrestre del puerto de Castro Urdiales y ordenación de la dársena». La principal argumentación de la demanda fue que no se había aprobado un Plan Especial que regule los usos del puerto, a más de otros argumentos de tipo medioambiental y económico que la Sala rechaza. La necesidad del Plan es aceptada por la Sala en términos genéricos dado el tenor literal del art. 19 de la Ley de Puertos del Estado, aplicable a los de Cantabria por remisión de la Ley de Puertos de la Comunidad, pero recuerda que los apartados 2 y 3 del citado artículo posibilitan la ejecución de obras en el dominio público portuario sin que se haya aprobado el citado Plan; obras que en este caso suponen básicamente ganar algún terreno al mar y, además, son compatibles con el planeamiento municipal como se deduce del informe del Ayuntamiento obrante en autos.

## Final

A) Una vez más los datos institucionales se van homogeneizando y lo que importa destacar el contenido de las leyes, la orientación del presupuesto, la puesta en marcha de nuevas políticas y la conflictividad formalizada que, ella también, tiende a ser la manifestación de debates y argumentos normales en toda confrontación dialéctica a la hora de interpretar normas. Vamos dejando lejos, poco a poco, los tiempos fundacionales, las reclamaciones competenciales, las proclamas victimistas. Hay debates, claro, hay confrontación y hay obras, normas y fallos judiciales que hay que dar a conocer y, en su caso, enjuiciar y valorar. Pero en muchos de estos casos, cada vez más, como digo, se trata de análisis comunes cualquier problema interpretativo que puede darse en cualquier territorio y ente cualquier tribunal.

Distinto es el hecho de la producción normativa. Comienzan a alzarse voces autorizadas, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, de una preocu-

pante manera de legislar que hace perder a la Ley su conciso carácter imperativo con consecuencias por el incumplimiento. Cada vez más se pueden leer, por todas partes, Preámbulos altisonantes y solemnes que no dicen nada, preceptos llenos de buenas intenciones pero sin consecuencia alguna, normas de objetivos y principios que, de puro obvios, nadie puede objetar pero que no se compadecen luego con el texto prescriptivo que les sigue. En definitiva, normas semivacías de contenido, de cara a la galería, pero que tienen una perversa consecuencia. Hacen innecesariamente complejo el Ordenamiento, dificultan su reducción a la unidad, producen inseguridad jurídica, facilitan soluciones contradictorias y, en definitiva, acaban muchas veces consiguiendo lo contrario de lo que pretendían. Un artículo reciente del prof. Laporta denunciaba esta tendencia que es observable, como digo, en el ámbito estatal pero también, y en no poca medida, como muestran algunos de los ejemplos expuestos más atrás, en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

B) Quiero, sin embargo, finalizar con una referencia a una cuestión que comenzó en el año anterior y de la que ya me hice eco en el Informe de 2007. En dicho año los tres Grupos parlamentarios aprobaron una Resolución relacionada con el problema de los afectados por Sentencias anulatorias de licencias con subsiguiente derribo. En la citada Resolución se instaba al Gobierno para buscar soluciones que, «desde el respeto a la ley y a los intereses públicos, aborde el problema de los afectados». Y encomendaba también al Gobierno que llevara a cabo un Plan encaminado a dar solución a los problemas planteados, teniendo en cuenta las distintas situaciones en que se encuentran las personas afectadas. El Plan, añadía la Resolución parlamentaria, deberá tener en cuenta «la posible subsanación de los requisitos formales o de procedimiento, las indemnizaciones por responsabilidad, la posible legalización de los inmuebles, el asesoramiento a las personas afectadas y cuantas medidas de similar naturaleza se consideren procedentes».

Pues bien, el citado Plan ya se ha elaborado. No es un documento cerrado y su primera versión es de octubre de 2008. Se trata de un texto de primerísima importancia por cuanto en él se identifican todos los supuestos y desde él se observa bien la magnitud del problema. Un problema concentrado en pocos Ayuntamientos de la costa, apenas 5 o 6; que trae causa de Sentencias que estiman recursos, casi siempre de una asociación ecologista, y que en su origen reproducen también casi siempre el mismo tipo de infracción: conversión en suelo urbano de terrenos que no reúnen los requisitos mínimos para ello, utilización de los Estudios de Detalle para fines de clasificación del suelo que exceden de los que la Ley les atribuye, concesión de licencias ilegales tanto en el suelo urbano como en el no urbanizable. Una excelente muestra del cúmulo de irregularidades propias de la época del urbanismo desaforado.

El Plan «no pretende ser, en modo alguno, un intento de incumplir las Sentencias», dice en su inicio. Se limita a describir pormenorizadamente la situación, analizar las causas de anulación, apuntar al nuevo planeamiento municipal en revisión como posible elemento de solución de algunos casos y señalar los supuestos de responsabilidad; aspecto éste que, como ya consta de otros *Informes* anteriores, ha sido abordado por una abundante jurisprudencia que con frecuencia condena, además de al Ayuntamiento autor de la licencia ilegal, a la Comunidad Autónoma con el único argumento de no haberla recurrido. Por cierto, que la Comunidad ha visto inadmitidos sus recursos por considerar el Tribunal Supremo

que, analizando separadamente cada caso, no llegaban a la cuantía exigible para la casación. Así, *ATS de 25 de septiembre de 2008*.

Pero ahora lo único que interesa a los efectos de este documento es resaltar la importancia del Plan elaborado por la actual Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo y destacar sus principales datos. Se trata de un conjunto de sentencias de anulación y derribo dictadas que en su conjunto afectan a casi 600 viviendas, distribuidas en 5 municipios: Arnuero (1 sentencia que afecta a 144 viviendas), Argoños (13 sentencias que afectan a 246 viviendas), Escalante (1 sentencia y 32 viviendas), Miengo (2 sentencias y 110 viviendas) y Piélagos (6 sentencias que afectan a 65 viviendas). Se trata de cinco municipios costeros; dos al Oeste de Santander y tres al Este. Un dato resulta relevante por comparación. En la zona Este: Arnuero, por ejemplo, tiene ahora, en 2008, 2.141 habitantes. En veinte años ha triplicado su población: 644 habitantes en 1988, 736, en 1995, pero ya 1.739 hace diez años, en 1998, y 400 más en 2008. En la zona Oeste: Piélagos. Tiene ahora 18.938 habitantes, pero en 1988 no llegaba a 10.000 (9.172), en 1995 tenía 9.868 y en 1998, ya 11.075 habitantes, subiendo 7.000 habitantes más diez años después. He ahí un ejemplo de un cierto desarrollismo que la actual crisis económica pone en entredicho.

C) En este contexto general, el tema de la reforma estatutaria sigue sin colocarse entre las prioridades de la agenda política por más que haya grupos sociales que aluden de vez en cuando a ello. No parece que haya prisa. Y tampoco parece que los problemas reales necesiten perentoriamente esa reforma para poder ser afrontados una vez que se constata que el Estado de 1981, ampliamente reformado en 1998, tiene aún mucho recorrido por hacer.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 39

*Grupo Parlamentario Popular:*17

*Grupo Parlamentario Regionalistas:*12

*Grupo Parlamentario Socialista:*10

### Cambios de Grupo Parlamentario

No ha habido

### Estructura del Gobierno

Presidente: D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Vicepresidenta: Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

Número de Consejerías: 10

*Consejería de Empleo y Bienestar Social:* Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

*Consejería de Presidencia y Justicia:* D. José Vicente Mediavilla Cabo

*Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico:* D. Javier del Olmo Ilarza

*Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo:* D. José María Mazón Ramos

*Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad:* D. Jesús Miguel Oria Díaz

*Consejería de Economía y Hacienda:* D. Ángel Agudo San Emeterio

*Consejería de Medio Ambiente:* D. Francisco Martín Gallego

*Consejería de Cultura, Turismo y Deporte:* D. Francisco Javier López Marciano

*Consejería de Educación:* Dña. Rosa Eva Díez Tezanos

*Consejería de Sanidad:* D. Luis María Truan Silva

### **Tipo de Gobierno**

De coalición, apoyado por los grupos parlamentarios Regionalista y Socialista. Corresponden al partido regionalista la Presidencia y 4 Consejerías: Presidencia y Justicia; Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo; Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad; Cultura, Turismo y Deporte. Y al partido socialista la Vicepresidencia y 6 Consejerías: Empleo y Bienestar Social; Industria y Desarrollo Tecnológico; Economía y Hacienda; Medio Ambiente; Educación; Sanidad.

### **Cambios de Gobierno**

No ha habido. Ya en 2009 dimitió el Consejero de Industria y Desarrollo Tecnológico, siendo sustituido por D. Juan José Sota Verdión.

### **Investiduras y mociones de censura**

No ha habido

### **Reuniones, debates y actividad parlamentaria**

- Reuniones del Pleno: 32
- Reuniones de la Mesa: 75
- Reuniones de la Comisión de Gobierno: 33
- Reuniones de la Junta de Portavoces: 34
- Proyectos de Ley: 9
- Propositiones de Ley: 2
- Interpelaciones: 20
- Mociones subsiguientes a interpelaciones: 16
- Propositiones no de Ley: 28, aprobadas 8
- Preguntas con respuesta oral en el Pleno: 180
- Preguntas con respuesta oral en Comisión: 67
- Preguntas con respuesta escrita: 469
- Comparecencias de miembros del Gobierno ante el Pleno: 2
- Comparecencias de miembros del Gobierno en Comisión: 16
- Solicitudes de información y documentación: 455

### **Reforma del Reglamento del Parlamento**

No ha habido. (La hubo en 2007)